

Waldemar Hummer (Austria)*

Cambio de lado de Venezuela en el Cono Sur. Retiro de la Comunidad Andina (CAN) y adhesión al MERCOSUR**

[...] mientras que Venezuela es el primer caso de un país que se suma al MERCOSUR como miembro pleno, aunque tal categoría está supeditada a una serie de medidas que debe tomar Venezuela para modificar su legislación de acuerdo a lo establecido por el MERCOSUR. Venezuela tiene una categoría de miembro no prevista con anterioridad, Estado Parte en proceso de adhesión [...].¹

El ingreso de Venezuela al Mercosur resultó de un proceso sui generis, a través del cual el nuevo integrante fue admitido como “miembro pleno” antes, y no después, de haberse adaptado a las reglas de la unión aduanera.²

Ante todo, es importante destacar que Venezuela es miembro pleno del MERCOSUR, pero su estatus jurídico (estrictamente) se encuentra en un estado intermedio.³

1. Introducción

La presente contribución analiza un proceso de integración política ilustrativo del pragmatismo heterodoxo con el que América Latina encara su integración. Se hará especial hincapié en el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina, un bloque

* Catedrático de Derecho Internacional Público, Derecho de las Comunidades Europeas y Relaciones Internacionales, Instituto de Derecho Europeo y Derecho Internacional Público de la Universidad de Innsbruck (Austria). Ex asesor jurídico de la Embajada de la República Argentina en Viena. <Waldemar.Hummer@uibk.ac.at>

** Traducción de Renata Hoffmann

¹ E. Rivas: “¿El MERCOSUR es una utopía? ¿La Unión Europea debe ser su bastón?” (manuscrito), p. 22.

² D. Magnoli: “MERCOSUR + 1: Chavismus contra MERCOSUR”, en Fundación Konrad Adenauer (ed.): *Venezuela y el MERCOSUR*, Análisis e Informaciones n.º 24, mayo 2007, p. 6.

³ Véase N. Pontiroli: “La incorporación de Venezuela al MERCOSUR”, en: *MERCOSUR ABC*, 4 de enero del 2007, <<http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=999&IdSeccion=1>>.

de integración subregional formado hasta ahora por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y su incorporación —o eventual incorporación— al bloque del MERCOSUR, compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En principio, la salida de un Estado de una zona de integración y su posterior incorporación a otro bloque no constituye en sí un acto extraordinario, cuando se trata de pasar de una mera zona de libre comercio a una unión aduanera, por ejemplo.⁴ Lo extraordinario en el caso concreto de Venezuela no es, entonces, tanto el cambio entre dos zonas de integración, sino más bien la forma en la que se concretó esa evolución.

Por primera vez en la historia de la integración latinoamericana iniciada cincuenta años atrás, y a lo largo de la cual se fueron creando sucesivos bloques de países,⁵ los Estados miembros de una zona de preferencia —en este caso los miembros del MERCOSUR— conceden el estatus de *miembro pleno* a un tercer Estado aun antes de entrar en vigor el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR y a pesar de que este deberá cumplir con las plenas obligaciones comerciales consagradas en el Tratado del MERCOSUR recién a partir del 2014 (!). A ello se agrega la circunstancia de que el acuerdo alcanzado concede a Venezuela —esto es, el estado tercero firmante— la posibilidad de participar en las reuniones de los órganos y demás foros del MERCOSUR con derecho a voz inmediatamente después de la mera firma del Protocolo de Adhesión.

Además de la enorme dosis de confianza que los Estados del MERCOSUR depositan anticipadamente en Venezuela, adelantan también prestaciones sin recibir contraprestaciones equivalentes de Venezuela. Esta circunstancia sorprende, porque en el momento de celebrarse el Protocolo de Adhesión los Estados del MERCOSUR estaban en conocimiento de que la República Bolivariana de Venezuela bajo la presidencia de Hugo Chávez era un socio muy poco previsible. También sabían que la filosofía integracionista que Chávez representa con su proyecto de Alternativa Bolivariana para Nuestra América (ALBA) es antagónica con aquella llevada adelante por la zona de integración MERCOSUR, de características tradicionales y creada siguiendo los lineamientos del GATT.

⁴ a) Basta recordar, a modo de ejemplo caribeño, el retiro de 11 miembros de la zona de libre comercio CARIFTA (1968) y su posterior ingreso al CARICOM (1973) y a la unión aduanera del Caribbean Common Market (CCM) (1974), respectivamente. b) Como ejemplo latinoamericano podemos citar las dos uniones aduaneras (en *statu nascendi*) del Pacto Andino (1969) y de la Comunidad Andina (1988), respectivamente, así como del MERCOSUR (1991), a las que adhirieron cuatro y cinco miembros de la zona de libre comercio ALALC (1960) y ALADI (1980). c) Como ejemplo europeo basta citar la salida de Finlandia, Austria y Suecia de la EFTA (zona de libre comercio) y su subsiguiente ingreso a la Unión Europea (una unión aduanera y un mercado común o mercado doméstico) al 1 de enero de 1995. Cf. W. Hummer: “Integration in Lateinamerika und in der Karibik”, en *Verfassung und Recht in Übersee*, n.º 1, 2005, p. 24 ss.; W. Hummer: “Annäherung zwischen EG- und EFTA-Staaten: außen-, neutralitäts- und wirtschaftspolitische Problemfelder”, en F. Schwind (ed.): *Österreichs Weg in die EG - Beiträge zur europäischen Rechtsentwicklung* (1991), p. 7.

⁵ Véase en este contexto W. Hummer: “Integration in Lateinamerika...” (nota 4), pp. 39 ss.

Por otra parte, los Estados del MERCOSUR tenían la posibilidad de interiorizarse de los mecanismos de adhesión que aplica la Unión Europea, que sugieren una forma de proceder diferente. Para que un Estado pueda incorporarse a la Unión Europea, no solo debe cumplir las condiciones del derecho primario que estipula el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea —esto es, ser un estado europeo y respetar la “plataforma de valores” común—, sino reunir, además, tres condiciones esenciales, los llamados Criterios de Copenhague del Consejo Europeo, del 21-22 de junio de 1993.⁶ Un criterio adicional es la “capacidad de absorber” la incorporación de un nuevo socio que pueda tener la Unión Europea.⁷ En estas condiciones, todo candidato debe demostrar *ex ante* que cumple con todos los requisitos y no demostrarlo *ex post*, y eso en un período de transición excesivamente largo.

Por otra parte, el Protocolo de Adhesión nada establece para el caso, no totalmente improbable, de que Venezuela en el 2014, la fecha tope prevista, aún no hubiera cumplido totalmente con las obligaciones derivadas de su compromiso con el MERCOSUR. Esta circunstancia es otro indicador de que el retiro de Venezuela de la CAN y la subsiguiente adhesión al MERCOSUR fue una cuestión manejada exclusivamente en función de razones de política exterior y económica, y que consiguientemente fue solucionada sin mayores cautelas jurídicas.

En virtud de las reservas energéticas de Venezuela, el ingreso de ese país confiere al MERCOSUR una nueva dimensión *económica*, por un lado, y debido a la “visión bolivariana” de Hugo Chávez, de no solo hacer renacer al Cono Sur sino a toda América Latina por la “vía revolucionaria”, una nueva función eminentemente *política*, por el otro, a la que Chávez aludió de inmediato en la primera Conferencia Cumbre del MERCOSUR, de la que participó como miembro con igualdad de derechos. En la Conferencia Cumbre celebrada en Córdoba (Argentina) el 21 de julio del 2006, Chávez aprovechó la presencia de Fidel Castro para organizar junto con este un homenaje a Ernesto *Che* Guevara,⁸ acto durante el cual elogió en particular el ímpetu revolucionario contra las aspiraciones hegemónicas e imperialistas de Estados Unidos.⁹

Esta actitud diferenciadora en materia de política de integración de Chávez se plasmó en la creación de la antes mencionada ALBA, a través de la cual el mandatario venezolano aspira a “una nueva y verdadera integración” en el sentido de una alternativa “superadora” de todas las otras modalidades previstas por la OMC para la crea-

⁶ Texto en *Boletín de la Unión Europea*, n.º 6, 1993, Cifra I.13.; M. Schweitzer, W. Hummer y W. Obwexer: *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union* (2007), pp. 32 s.

⁷ Ibidem, pp. 34 s.

⁸ Ernesto *Che* Guevara fue capturado por el ejército boliviano hace 40 años, el 7 de octubre de 1967, en La Higuera, cerca de Vallegrande, en el departamento de Santa Cruz, y ejecutado al día siguiente. En 1997 sus restos fueron exhumados y llevados a Santa Clara, en Cuba. Cf. “Feiern für Che Guevara in Lateinamerika”, en *Neue Zürcher Zeitung*, 10 de octubre del 2007, p. 5.

⁹ Cf. “Chávez als neuer Star am Mercosur-Gipfel”, en *Neue Zürcher Zeitung*, 24 de setiembre del 2006, p. 2.

ción de zonas de preferencia regionales. A partir de este concepto de integración, los conflictos económicos parecen estar preprogramados en caso de que efectivamente se concrete el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

Lo particularmente interesante en esta temática objetiva es, sin embargo, la circunstancia de que es posible que nunca se concrete el cambio de lado de Venezuela, dado que, si bien ya se materializó su salida de la CAN, su ingreso en el MERCOSUR podría fracasar, algo que parece cada vez más probable en vista de que hasta el momento tanto Brasil como Paraguay se negaron a ratificar el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Para no quedarse sentado entre dos sillas, más recientemente Chávez está dando marcha atrás y habla de solicitar su reingreso a la CAN. Por el momento, el final de estas idas y venidas es totalmente incierto y probablemente depare una que otra sorpresa.

2. La salida de Venezuela de la Comunidad Andina

En julio del año 2004, durante la reunión del xv Consejo Presidencial Andino que tuvo lugar en Quito, el presidente venezolano anunció su intención de retirarse de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en respuesta a la suscripción de tres tratados de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos celebrados por los gobiernos de Colombia, Ecuador y Perú, considerando que ellos contrariaban los objetivos de integración establecidos en el Acuerdo de Cartagena, que dio origen al Pacto Andino.¹⁰

Casi dos años más tarde, Chávez aprovechó una reunión con sus colegas de Bolivia, Paraguay y Uruguay, celebrada el 19 de abril del 2006 en Asunción, para anunciar la construcción de un gasoducto entre Bolivia y Paraguay, confirmando su voluntad de salir de la CAN. Este anuncio se hizo justamente cuando Venezuela ejercía la presidencia pro t  pore de la CAN, lo que le permitió bloquear algunas iniciativas urgentes, como la convocatoria de una cumbre presidencial.

La *Carta de denuncia del Acuerdo de Cartagena* fue acompañada por el *Memorando de entendimiento* del 9 de agosto del 2006 y un *Protocolo de aplicación de un mecanismo de solución de controversias provisional*, como forma de garantizar un ordenado proceso de desvinculación de Venezuela de los deberes y derechos contraídos con la CAN.

¹⁰ Laredo, Cignacco, Díaz y Angelone: "Perspectivas del MERCOSUR ante la incorporación de Venezuela", en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XII, n.º 14, Instituto de Integración Latinoamericana y Universidad Nacional de La Plata, julio 2006, p. 56.

2.1. *Venezuela como país miembro del Pacto Andino y de la Comunidad Andina respectivamente*

Venezuela no fue uno de los países fundadores del Acuerdo de Cartagena, firmado el 26 de mayo de 1969,¹¹ la partida de nacimiento del Pacto Andino¹² como acuerdo subregional y antecedente de la actual Comunidad Andina de Naciones (CAN).¹³ Se convirtió en miembro pleno mediante su adhesión al Consenso de Lima —protocolo modificadorio del Pacto Andino—, del 13 de febrero de 1973, y sobre la base de las *Condiciones para la adhesión de Venezuela al Acuerdo* (decisión 70 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena).¹⁴

Mediante el Protocolo de Quito, del 12 de mayo de 1987,¹⁵ el Pacto Andino fue transformado en la CAN, y concretado en sus detalles a través del Protocolo de Trujillo (1996)¹⁶ y el Protocolo de Sucre (1997).¹⁷ Con estos documentos la CAN se apartó también en lo formal del Acuerdo de Cartagena (1969) y el tratado madre de este, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960) o Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

2.2. *La denuncia del Acuerdo de Cartagena por Venezuela*

El 22 de abril del 2006 Venezuela elevó su carta de denuncia del Acuerdo de Cartagena a la Comisión de la CAN y al gobierno peruano, ya que la sede de los órganos ejecutivos de la CAN se encuentra en Lima. Dado que, como se dijo, en ese momento ejercía la presidencia pro t  pore de la Comunidad Andina, mal podía notificarse ella misma de su renuncia.

Aunque muchos comentaristas consideran que se trata de un mero pretexto y un camuflaje político, queremos resumir brevemente las razones que esgrimió Venezuela en los párrafos centrales de su carta de denuncia, dado que reflejan la filosofía de integración totalmente contrapuesta a las zonas tradicionales de integración en América Latina:

Las recientes negociaciones y firma de los TLCs [...], han conformado un nuevo cuerpo legal que pretende asimilar la normativa de los TLCs a la Comunidad Andina, cambiando de facto su naturaleza y principios originales [...] Los TLC a la Comunidad Andina propulsan una injusta distribución de la riqueza y frenan el impulso del desa-

¹¹ 8 ILM 1969, pp. 910 ss.; Junta del PA-INTAL (ed.): *Historia documental del Acuerdo de Cartagena* (1974), pp. 17 ss.; <<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>>.

¹² Ver W. M. Kühn: *Die Andengemeinschaft* (2003).

¹³ Cf. W. Hummer: "Integration in Lateinamerika ..." (nota 4), pp. 25, 47 ss.

¹⁴ Cf. W. Hummer: "Neuerungen im lateinamerikanischen und karibischen Integrationsrecht", en *Verfassung und Recht in Übersee*, 2006, p. 80 ss.

¹⁵ *Integración Latinoamericana*, n.   134, mayo de 1988, BID-INTAL, p. 62 ss.

¹⁶ Protocolo modificadorio del Acuerdo de integración subregional andino, del 10 de marzo de 1996; <<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/trujillo.htm>>.

¹⁷ Protocolo de Sucre, del 25 de junio de 1997; cf. nota 24.

rollo integral del pueblo, provocando la progresiva desaparición de sectores productivos nacionales y la consecuente pérdida de soberanía económica. En general, los TLCs, poseen la misma concepción neoliberal del “Área de Libre Comercio de las Américas” (ALCA)¹⁸ traduciéndose en injusticia, desigualdad, exclusión, privilegios de las minorías, discriminación y quebrantamiento de los principios de igualdad y progresividad en la garantía y disfrute de derechos, estableciendo nuevas formas de colonialismo.¹⁹

Sin embargo, el verdadero motivo de la salida de Venezuela de la CAN fue que, una vez concretado su ingreso al MERCOSUR, se habría convertido en miembro de dos uniones aduaneras, aunque ambas aún en *in statu nascendi*. A pesar de que, según las reglas que rigen el GATT, jurídicamente es posible pertenecer a dos zonas de preferencias regionales al mismo tiempo²⁰ —una realidad que en América Latina, con sus múltiples zonas de integración subregionales,²¹ es más una regla que una excepción—, en el caso de dos uniones aduaneras no es posible, porque un país no puede aplicar dos aranceles externos comunes (distintos) a la vez.²² Solo si ambos aranceles externos se asimilan, como fue el caso de los Estados del BENELUX dentro de la Comunidad (Económica) Europea,²³ es posible pensar en formar parte de dos uniones aduaneras al mismo tiempo y sería también factible llevarlo a la práctica.

¹⁸ Archiv der Gegenwart del 11 de diciembre de 1994, pp. 39551 ss.; véase W. Hummer: “Integrationszonen als Element der politischen, wirtschaftlichen und völkerrechtlichen Wirklichkeit beider Amerikas in den neunziger Jahren”, en *Lateinamerika-Informationen*, n.º 2-3, 1995, Österreichisches Lateinamerika-Institut/Viena, p. 7.

¹⁹ Carta de denuncia del señor Ali Rodríguez Araque, ministro de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, a la presidenta y demás miembros de la Comisión de la Comunidad Andina, Caracas, 22 de abril del 2006, <http://www.mintra.gov.ve/noticias/2006/abril/denuncia_acuerdo_cartagena.html>.

²⁰ Véase W. Hummer y D. Prager: “Zur GATT - Kompatibilität von Mehrfachmitgliedschaften in regionalen Präferenzzonen - dargestellt am Beispiel Mexikos in der NAFTA/ALADI und Liechtensteins im EWR/Zollanschlussvertrag Schweiz”, en *Archiv des Völkerrechts*, n.º 4, 1997, pp. 367 ss.; W. Hummer y D. Prager: “GATT, ALADI, NAFTA. Pertenencia simultánea a diferentes sistemas de integración” (1998); W. Hummer y D. Prager: “La pertenencia simultánea de un Estado a varios esquemas de integración económica y el sistema del GATT”, en *Roma e América. Diritto Romano Comune*, n.º 6, 1998, pp. 3 ss.; S. Ríos y L. Maduro: “Venezuelas Beitritt zum MERCOSUR”, *Venezuela y el MERCOSUR, Análisis e Informaciones*, n.º 24, Fundación Konrad Adenauer, mayo del 2007, p. 49, presuponen equivocadamente que la pertenencia paralela a dos uniones aduaneras es conceptualmente incompatible.

²¹ Véase W. Hummer: “Subregionale Präferenzzonen als Mittel lateinamerikanischer Integrationspolitik”, en *Zeitschrift für Lateinamerika*, Wien, Sonderband 1975; W. Hummer: “Regionale und subregionale Integrationszonen in Lateinamerika und der Karibik”, en *Verfassung und Recht in Übersee*, 1976, pp. 71 ss.

²² Véase también A. Gutiérrez: “Venezuela: oportunidades y amenazas de su inserción en el MERCOSUR”, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XII, n.º 14, Instituto de Integración Latinoamericana y Universidad Nacional de La Plata, julio 2006, pp. 30 s.; Ríos y Maduro (nota 20), p. 50.

²³ Cf. artículo 306 del Tratado de la Comunidad Europea; P. Pescatore: “Belgium-Luxembourg Economic Union”, en R. Bernhardt: *Encyclopedia of Public International Law* (1992), t. 1, pp. 367 ss.; E. D. Kruijtbosch: “Benelux Economic Union”, en R. Bernhardt: *Encyclopedia of Public International Law* (1992), t. 1, pp. 373 ss.

La denuncia del Acuerdo de Integración Subregional Andino se basó en el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena,²⁴ que dice:

El País Miembro que desee denunciar este Acuerdo deberá comunicarlo a la Comisión. Desde ese momento cesarán para él los derechos y obligaciones derivados de su condición como Miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia.

El plazo indicado en el párrafo anterior podrá ser disminuido en casos debidamente fundados, por decisión de la Comisión y a petición del País Miembro interesado.

En relación con los Programas de Integración Industrial se aplicará lo dispuesto en el literal i) del Artículo 62.

De esta norma y de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CAN²⁵ se desprende que a partir del 22 de abril del 2006 cesaron para Venezuela los derechos y obligaciones derivados de su condición de miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión. Ello significa que Venezuela debe mantener su régimen de liberalización de aranceles hasta cinco años después de su salida de la CAN —es decir, hasta el 2011—, lo que en la práctica significa que hasta entonces debe realizar sus importaciones y exportaciones en relación con Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú respetando los actuales aranceles. El secretario general de la CAN, *Allan Wagner Tizón*, hizo nuevamente referencia a esta circunstancia en el momento de dar a conocer el retiro de Venezuela del bloque.²⁶ En la Tercera Sesión del Grupo de trabajo Comunidad Andina - Venezuela, el 15 de diciembre del 2006, en Lima, Venezuela expuso al respecto su deseo de ver abreviado a dos años el período de transición en el sentido del artículo 135, inciso 2, del Acuerdo de Cartagena. Corresponde ahora a la Comisión de la CAN analizar esta solicitud.

En este contexto, la Secretaría General de la CAN elaboró dos documentos; por un lado, las *Consideraciones jurídicas de la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela y sobre la protección del acervo histórico de las relaciones entre los países miembros de la Comunidad Andina*,²⁷ por el otro, el *Acervo histórico y perspectivas de las relaciones entre los países miembros de la Comunidad Andina y Venezuela*.²⁸ En el primer documento se revisan:

- a) el alcance de los derechos y obligaciones del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena entre Venezuela y los países miembros;

²⁴ Nota 16; modificado por el Protocolo de Sucre de 25 de Junio de 1997, que entró en vigencia el 14 de abril del 2003; <<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/sucre.htm>>.

²⁵ Véase en este contexto, por ejemplo: Tribunal de Justicia de la CAN, proceso 125-AI-2004; proceso 145-AI-2005 y proceso 2-AI-2006.

²⁶ Cf. *Eurolat*, n.º 101, CELARE, 21 de abril al 4 de mayo del 2006.

²⁷ CAN, Secretaría General, SG/dt 341 del 3 de mayo del 2006.

²⁸ CAN, Secretaría General, SG/dt 347 del 28 de junio del 2006.

- b) el acervo histórico normativo de las relaciones entre los países miembros y Venezuela en materias distintas al Programa de Liberación;
- c) las implicaciones de la denuncia del Acuerdo de Cartagena en la participación de Venezuela en los órganos principales del Acuerdo de Cartagena y otros comités y consejos del proceso de integración;
- d) la metodología y el tipo de acuerdo para formalizar las relaciones jurídicas entre las partes.

Finalmente, un estudio sobre los efectos jurídicos de la denuncia en ciertas materias del ordenamiento jurídico de la CAN figura como anexo.

A partir del 22 de abril del 2006 se produjo, además, el retiro de los delegados y funcionarios venezolanos de los órganos andinos;²⁹ el Tribunal de Justicia de la CAN se inhibió de seguir conociendo de las demandas por incumplimiento³⁰ y de los sumarios por incumplimiento de sentencia iniciados contra Venezuela;³¹ la Secretaría General se inhibió de continuar el conociendo de los trámites de investigación de prácticas anticompetitivas de Venezuela y dejó sin efecto la autorización para la aplicación de medidas provisionales,³² entre otros efectos.

2.3. *El Memorando de entendimiento*

A los efectos de ejecutar y precisar las normas contempladas en el mencionado artículo 135 del Acuerdo de Cartagena (retiro de la aplicación de los derechos y obligaciones), los Estados miembros de la CAN y la República Bolivariana de Venezuela firmaron el 9 de agosto del 2006 en Lima un *Memorando de entendimiento*.³³ En dicho instrumento, que no requeriría aprobación de los Congresos por tratarse de un mero desarrollo del artículo 135, los países convendrían hacer efectivos los derechos y obligaciones derivados del Programa de Liberación de bienes por el período de cinco años, dando plena aplicación de las disposiciones previstas en el capítulo VI del Acuerdo de Cartagena, así como a las normas de calificación de origen previstas en el capítulo XII. Si existiera acuerdo, este plazo podría extenderse más allá de los cinco años.³⁴

²⁹ Ver considerandos de la decisión 640 del CAMRE, “Renuncia del Secretario General de la Comunidad Andina”, 2/8/2006, GOAC, n.º 1377, 3/8/60.

³⁰ Véase la compilación en M. Vaillant: *Convergencias y divergencias en la integración sud-americana*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Comercio Internacional n.º 83, agosto del 2007, p. 71, nota 77.

³¹ *Ibidem*, nota 78.

³² Resolución 1036 de la Secretaría General, GOAC, n.º 1373, 24/07/06.

³³ GOAC, año XXIII, n.º 1381, 10/8/2006, 2.4.

³⁴ CAN, Secretaría General, SG/dt 356, “Ayuda Memoria. Resumen aspectos jurídicos derivados de la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela”, del 2 de agosto del 2007 (5/11/79), pp. 1 s.

Mediante este *Memorando* se creó un grupo de trabajo con el objeto de que en el plazo de 30 días contados a partir de su instalación, prorrogables por un a sola vez por otros 30 días, estableciera las normas transitorias aplicables al programa de liberación de bienes, en materia de medidas de salvaguardia, solución de controversias, medidas sanitarias y fitosanitarias, y obstáculos técnicos al comercio, en concordancia con el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena. Asimismo, este grupo definirá los ajustes que se consideren pertinentes en el régimen de origen vigente para el comercio entre las partes. Contará con el apoyo técnico de la Secretaría General de la CAN. Iniciará sus trabajos, a más tardar, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de suscripción del memorando, y elevará sus recomendaciones a las partes (artículo segundo). El grupo de trabajo se reunió por primera vez el 16 de octubre del 2006 en Lima.

Según el artículo tercero, los países miembros de la CAN, por una parte, y Venezuela, por otra, con fundamento en los resultados del grupo de trabajo, suscribirían, a más tardar el 30 de octubre del 2006, un Acuerdo que incorporara las normas transitorias acordadas aplicables al programa de liberación comercial de bienes en lo referente a salvaguardias, solución de controversias, medidas sanitarias y fitosanitarias, y obstáculos técnicos al comercio, en el marco del programa de liberación comercial de bienes. Sin embargo, a pesar del término del plazo fijado y de su prórroga, las partes, a la fecha, no han llegado a un acuerdo sobre las normas aplicables al período de transición previsto en el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena.

Con base en el artículo quinto, los países miembros de la CAN darán aplicación al *Memorando de entendimiento* mediante decisión de la Comisión de la CAN. Consecuentemente, la Comisión de la CAN aprobó el *Memorando* el 9 de agosto del 2006, mediante su decisión 641,³⁵ y encomendó a la Secretaría General de la CAN adelantar los trabajos técnicos y coordinaciones necesarias para el cumplimiento de las tareas asignadas al grupo de trabajo mencionado.

2.4. El Protocolo de aplicación de un mecanismo de solución de controversias provisional

Con el propósito de dar seguridad jurídica a las operaciones comerciales que se realizan entre Venezuela y los países miembros, y en tanto no se reúna el grupo de trabajo y recomiende otro esquema más permanente, las partes podrían suscribir un *Protocolo de aplicación de un mecanismo de solución de controversias provisional entre los países miembros de la CAN y la República Bolivariana de Venezuela*³⁶ que contenga un mecanismo de solución de controversias provisional para solucionar las

³⁵ GOAC, n.º 1381 (nota 33), p. 1.

³⁶ Texto: Anexo III de la “Ayuda Memoria” (nota 34), pp. 7 ss; véase SG/dt 356 del 2 de agosto del 2006.

diferencias que surjan por la interpretación, aplicación o incumplimiento del Programa de Liberación previsto en los capítulos VI y XII del Acuerdo de Cartagena.

El mecanismo que se incluye en dicho *Protocolo* consta de tres etapas, básicamente.

- 1) Una *primera etapa* de consultas donde la parte reclamante o afectada solicita una reunión especificando sus motivos, así como las circunstancias de hecho y de derecho que sustentan la reclamación.
- 2) Una *segunda etapa* en la que, de no alcanzar un acuerdo dentro de los 30 días siguientes a la reunión, las partes podrán nombrar un mediador que emitirá un informe de recomendaciones. El mediador será seleccionado de común acuerdo por las partes dentro de los 15 días siguientes a la finalización de la etapa directa, para lo cual podrán tener en cuenta los candidatos incluidos en las listas conformadas para ello. Cada lista estará conformada por cinco nacionales y dos no nacionales de la parte correspondiente y acreditarán conocimiento profundo en el comercio exterior y materias relacionadas con el programa de liberación. Si no hubiera acuerdo, el mediador será designado por el secretario general de la ALADI.
Surtida la selección, el mediador será notificado e informado de los antecedentes que han dado lugar a la controversia, para que dentro de los 20 días siguientes sostenga una reunión con las partes en la que escuchará sus argumentos y resolverá inquietudes sobre el caso. Escuchadas las partes y, en todo caso, antes de que se cumplan 40 días después de haber sido notificado, el mediador emitirá y enviará su informe de recomendaciones a las partes.
- 3) Una *tercera etapa* en la que las partes, después de conocido el informe del mediador, se reunirán para determinar la manera de solucionar la controversia. Si alcanzado un acuerdo la parte reclamada no lo cumple, la parte reclamante podrá adoptar medidas de suspensión temporal de ventajas derivadas del Programa de Liberación, de manera proporcional, previa notificación y hasta que culmine el incumplimiento. Dicho protocolo entrará en vigencia una vez se surtan los procedimientos internos a que haya lugar según las normas constitucionales de las partes, y se aplicaría provisionalmente desde su suscripción.

2.5. *Primeros resultados*

En el marco de la reunión extraordinaria del Consejo Presidencial realizada el 13 de junio del 2006 en Quito, los jefes de Estado de los restantes cuatro países miembros de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) reafirmaron “su vocación integracionista y su firme decisión de avanzar en el fortalecimiento y consolidación de la Comunidad Andina así como en la profundización de sus relaciones externas”, dando por superada la crisis generada tras la denuncia de Venezuela del Acuerdo de

Cartagena.³⁷ Al hacerlo, los presidentes de los Estados miembros de la CAN dieron a entender, algo apresuradamente, que consideran superados los problemas provocados por la salida de Venezuela del bloque. En verdad, sigue pendiente de resolución una serie de cuestiones referidas a la tramitación de la salida de Venezuela de la CAN, amén de que, a partir de las consideraciones de Venezuela sobre un eventual retorno a la CAN, se agregan ahora nuevas dificultades.

A continuación se describirán sucintamente los problemas de Venezuela emergentes de su proyectado ingreso al MERCOSUR.

3. La adhesión de Venezuela al MERCOSUR

Sin duda, la salida de Venezuela de la CAN y la consiguiente necesidad de *desvincularse* de sus derechos y deberes como miembro pleno plantean una serie de problemas. Sin embargo, su adhesión al MERCOSUR es mucho más compleja aún. El cambio del estatus actual de *Estado asociado*, obtenido en el 2004, por el de *miembro pleno* en el MERCOSUR enfrenta una serie de dificultades. Sin duda, la dificultad formal más seria es la no ratificación del Protocolo de Adhesión por Brasil y Paraguay, una situación que será abordada con mayor profundidad más adelante. Sin embargo, si el Protocolo de Adhesión finalmente llegara a entrar en vigor, concedería a Venezuela el estatus de miembro pleno a partir de ese momento y sin que hubiera puesto en marcha las medidas de liberalización que son condición para calificar como miembro pleno, y para las cuales se le había concedido un plazo de transición hasta el 2014. Hasta ese momento rigen las disposiciones del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) n.º 59, firmado entre tres miembros de la CAN (Colombia, Ecuador y Venezuela) y el MERCOSUR el 16 de diciembre del 2003.

3.1. Las condiciones de adhesión al MERCOSUR

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)³⁸ (1991) como acuerdo de complementación económica (ACE) n.º 18,³⁹ es una zona de integración subregional⁴⁰ en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1980),⁴¹ a partir de lo cual se explica la disposición del artículo 20 del tratado fundacional, el Tratado

³⁷ Comunidad Andina (ed.): *Quiénes somos. Cronología*, p. 2, <<http://www.comunidadandina.org/quienes/crono.htm>>.

³⁸ El MERCOSUR tiene cerca de 12 millones de kilómetros cuadrados, un mercado potencial del 200 millones de habitantes y un PIB acumulado de más de un billón de dólares estadounidenses, lo que lo ubica entre las cuatro mayores economías del mundo; tomado de <http://mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1587&Itemid=1316>.

³⁹ Cf. Hummer: "Integration in Lateinamerika" (nota 5), p. 48.

⁴⁰ Cf. W. Hummer: "Subregionale Präferenzonen..." (nota 21), pp. 11 ss.

⁴¹ 20 ILM 1981, p. 672 ss.; cf. Hummer: "Integration in Lateinamerika" (nota 5), pp. 42 s.

de Asunción (1991),⁴² según la cual el MERCOSUR (únicamente) está abierto a aquellos Estados que son también miembros de la ALADI. Los detalles concretos de las condiciones de admisión al MERCOSUR —sobre la base del artículo 20 del Tratado de Asunción— se establecieron en la *Reglamentación del artículo 20 del Tratado de Asunción*⁴³ del Grupo Mercado Común (GMC), de acuerdo con la cual los países miembros de la ALADI que deseen adherir al Tratado de Asunción deberán presentar la solicitud correspondiente por escrito al Consejo del Mercado Común (CMC), por intermedio de la presidencia pro t  pore (artículo 1). La solicitud deberá ser aprobada por unanimidad de los Estados partes y será expresada mediante decisión del CMC (artículo 2). Luego de aprobada la solicitud, el CMC instruirá al GMC que negocie con los representantes del estado adherente las condiciones y términos específicos de la adhesión, los que deberán necesariamente comprender:

- a) la adhesión al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto⁴⁴ y al Protocolo de Olivos para Solución de Controversias del MERCOSUR;⁴⁵
- b) la adopción del arancel externo común del MERCOSUR, mediante la definición, en su caso, de un cronograma de convergencia para su aplicación;
- c) la adhesión del estado adherente al acuerdo de complementación económica n.   18 y sus protocolos adicionales a través de la adopción de un programa de liberalización comercial;
- d) la adopción del acervo normativo del MERCOSUR, incluyendo las normas en proceso de incorporación;
- e) la adopción de los instrumentos internacionales celebrados en el marco del Tratado de Asunción, y
- f) la modalidad de incorporación a los acuerdos celebrados en el ámbito del MERCOSUR con terceros países o grupos de países, así como su participación en las negociaciones externas en curso (artículo 3).

La negociación se llevará a cabo por un grupo ad hoc que estará integrado por los representantes de los Estados partes y del estado adherente (artículo 4). El CMC deberá recibir los resultados de las negociaciones mencionadas en el artículo 4 en un plazo máximo de 180 días, a partir de la primera reunión del grupo ad hoc. Dicho plazo podrá ser susceptible de una prórroga automática por un período de igual duración. Vencidos estos plazos sin haberse concluido los acuerdos con respecto a las condiciones y términos específicos de la adhesión, el CMC evaluar   la situación del estado adherente con relación al MERCOSUR (artículo 5). Los resultados de esas negociaciones estarán contenidos en un protocolo de adhesión, el cual deberá ser

⁴² 30 ILM 1991, pp. 1041 ss.

⁴³ MERCOSUR/CMC/Dec. n.   28/05 del 7 de diciembre del 2005.

⁴⁴ Versión en inglés: 34 ILM 1995, pp. 1248 ss.

⁴⁵ Versión en inglés: 42 ILM 2003, pp. 2 ss.

incorporado al ordenamiento jurídico de los Estados signatarios (artículo 6). Hasta la entrada en vigencia del protocolo de adhesión el estado adherente podrá participar en las reuniones de los órganos y foros del MERCOSUR, con derecho a voz (artículo 7).

3.2. *Digresión: otros candidatos a ingresar al MERCOSUR*

Además del carácter de miembro pleno según el artículo 20, el Tratado de Asunción (1991) y la decisión n.º 18/04 del Consejo del Mercado Común (CMC)⁴⁶ prevén también el estatus de *miembro asociado* para terceros países, al que hasta ahora se acogieron Bolivia (1997), Perú (2003), Ecuador (2004), Colombia (2004) y Venezuela (2004). Chile tiene desde 1996 el estatus de *observador*. Venezuela es el primer estado miembro de la ALADI que no se conforma con esta situación intermedia y ha presentado una solicitud de ingreso al MERCOSUR.

La futura ampliación del MERCOSUR a partir del ingreso de Venezuela seguramente no será a última. En la XXXI Sesión del Consejo del MERCOSUR, celebrada los días 14 y 15 de diciembre del 2006 en Brasilia, también se deliberó acerca de la intención de Bolivia de transformar su actual estatus de estado asociado en el de miembro pleno, un pedido que, según declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, se formalizaría en el primer semestre del 2007 mediante la presentación de una solicitud oficial de adhesión.⁴⁷ Como consecuencia de estas declaraciones, el presidente Rafael Correa manifestó que una de las primeras medidas oficiales de su gestión sería elevar un pedido de admisión de Ecuador al MERCOSUR.

En una cumbre extraordinaria de los ahora cuatro Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones celebrada el 14 de junio del 2006, se acordó no solo llegar a una rápida consolidación institucional y de procedimiento de la Comunidad Andina, sino solicitar a Chile que transforme su actual estatus de observador en el de miembro pleno. Sin embargo, el 20 de septiembre del 2006 Chile solo aceptó transformar su estatus de observador en el de *estado asociado*,⁴⁸ sin acceder a ingresar a la Comunidad Andina en calidad de miembro pleno. (Treinta años atrás, en 1976, había abandonado el Pacto Andino.)⁴⁹ La decisión de Chile permitió a la Comunidad Andina estrechar lazos con un importante estado del Cono Sur, a solo seis meses de la salida de Venezuela, aun cuando solo en forma de estado asociado.

⁴⁶ MERCOSUR/CMC/Dec. n.º 18/04 del 7 de julio del 2004 (“Régimen de participación de los Estados asociados al MERCOSUR”).

⁴⁷ Entrevista con Celso Amorim en *Folha de São Paulo*, 16 de diciembre del 2006.

⁴⁸ *Eurolat*, n.º 72, CELARE, agosto-octubre 2006, p. 17.

⁴⁹ La razón fue la controvertida decisión 24 (1974), que instituyó un régimen común para inversiones extranjeras en el Pacto Andino; cf. Hummer: “Subregionale Präferenzzonen...” (nota 21), pp. 98 ss.

3.3. *La solicitud de Venezuela de adherirse al MERCOSUR y su destino futuro*

Venezuela presentó su solicitud de adhesión al MERCOSUR cinco meses antes de plantear su salida de la CAN, el 22 de abril del 2006, y lo hizo durante la XVI Cumbre Iberoamericana, celebrada los días 14 y 15 de octubre del 2005 en Salamanca. La solicitud fue acogida con satisfacción por el CMC el 8 de diciembre del 2005 mediante decisión n.º 29/05.⁵⁰ Asimismo, el CMC instruyó al GMC a negociar, al amparo del artículo 20 del Tratado de Asunción y su reglamentación, las condiciones y términos específicos de la adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Tal como ya había sido estipulado en el artículo 7 de la mencionada decisión n.º 28/05, *Reglamentación del artículo 20 del Tratado de Asunción*, también el artículo 4 de la decisión n.º 29/05 establece que hasta la entrada en vigor del protocolo de adhesión el estado adherente podrá participar en las reuniones de los órganos y foros del MERCOSUR con voz pero sin voto.

3.3.1. *El Acuerdo marco para la adhesión de Venezuela al MERCOSUR*

Como anexo a la decisión n.º 29/05 figura un proyecto de *Acuerdo marco para la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*,⁵¹ en el que los Estados miembros del MERCOSUR y Venezuela acuerdan crear un grupo ad hoc, referido en la decisión n.º 28/05, integrado por representantes de los Estados partes del MERCOSUR y de Venezuela para negociar los plazos y condiciones que determinarán el desarrollo del proceso de adhesión de este país al MERCOSUR. Los resultados de esas negociaciones estarán contenidos en un protocolo de adhesión que deberá ser incorporado al ordenamiento jurídico de los Estados signatarios. Los Estados partes del MERCOSUR, con el ánimo de facilitar la adhesión de Venezuela, suministrarán, en un lapso no mayor de 60 días a partir de la firma del acuerdo, todos los instrumentos jurídicos que constituyen el acervo normativo que lo rige, y su estado de incorporación, así como los instrumentos internacionales celebrados en el marco del Tratado de Asunción. El grupo ad hoc deberá realizar su primera reunión en la primera quincena del mes de mayo del 2006, en la cual se determinarán el plan y los grupos de trabajo.

El artículo 5 del proyecto del acuerdo marco repite una vez más que a partir de la firma de este Venezuela podrá participar en las reuniones del CMC, el GMC y los demás órganos y foros del MERCOSUR con derecho a voz.

⁵⁰ Solicitud de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado Común del Sur, MERCOSUR/CMC/Dec n.º 29/05, 8 de diciembre del 2005.

⁵¹ “Acuerdo Marco para la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR (suscrito en Montevideo el 9 de diciembre del 2005)”, en *Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR/La Ley*, año 10, n.º 2, marzo 2006, pp. 151 s.

3.3.2. *El Protocolo de adhesión de Venezuela al MERCOSUR*

Sobre la base del acuerdo marco, los presidentes de los cuatro Estados miembros del MERCOSUR y Venezuela firmaron el 4 de julio del 2006 en Montevideo el *Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR* y sus anexos,⁵² en el que se acuerda que Venezuela adhiere al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos para Solución de Controversias del MERCOSUR, en los términos establecidos en el artículo 20 del Tratado de Asunción (artículo 1). A partir de la fecha de la entrada en vigencia del protocolo, Venezuela adquirirá la condición de estado parte y participará con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR, de conformidad con el artículo 2 del Tratado de Asunción y los términos del protocolo de adhesión (artículo 10).

El protocolo de adhesión, instrumento adicional al Tratado de Asunción, entrará en vigencia el trigésimo día contado a partir de la fecha de depósito del quinto instrumento de ratificación (artículo 12).

Las partes se comprometen a realizar las modificaciones a la normativa MERCOSUR necesarias para la aplicación del protocolo. Según el artículo 3, Venezuela adoptará el acervo normativo vigente del MERCOSUR, en forma gradual, a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de este instrumento. A tales efectos, el grupo de trabajo creado en el artículo 11 del protocolo de adhesión establecerá el cronograma de adopción de dicha normativa.

A más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del protocolo, Venezuela adoptará la nomenclatura común del MERCOSUR (NCM) y el arancel externo común (AEC). A estos efectos, el grupo de trabajo establecerá el cronograma de adopción del AEC contemplando las eventuales excepciones de acuerdo con las normas pertinentes del MERCOSUR.

Las partes se comprometen a alcanzar el libre comercio en los siguientes plazos máximos (artículo 5):⁵³

- Argentina a Venezuela: 1 de enero del 2010.
- Brasil a Venezuela: 1 de enero del 2010.
- Venezuela a Argentina: 1 de enero del 2012.
- Venezuela a Brasil: 1 de enero del 2012.

⁵² Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, con los siguientes anexos: Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del Mercosur y Lista de Productos Paraguayos y Uruguayos, que abarca unos 1500 productos (manufacturados) que, según el artículo 5 del Protocolo de Adhesión, están totalmente exentos del pago de aranceles por parte de Venezuela. Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, 4 de julio del 2006 <www.mercosur.int; <http://200.40.51.219/msweb/SM/Noticias/infocumbre.asp>>.

⁵³ Excepto para productos sensibles, en los que el plazo podrá extenderse hasta el 1 de enero del 2014.

- Venezuela a Paraguay: 1 de enero del 2012.⁵⁴
- Venezuela a Uruguay: 1 de enero del 2012.⁵⁵
- Paraguay a Venezuela: 1 de enero del 2013.
- Uruguay a Venezuela: 1 de enero del 2013.

En consecuencia, se prevén los siguientes *plazos de transición* para cada uno de los países: Argentina y Brasil deberán abrir sus mercados para los productos venezolanos en el 2010, en tanto que Venezuela solo deberá hacer lo propio para productos argentinos, brasileños, paraguayos y uruguayos en el 2012. Paraguay y Uruguay deberán abrir sus mercados para productos venezolanos solo en el 2013. Para productos sensibles de los cinco Estados miembros del MERCOSUR se establece un régimen de transición hasta el año 2014 (artículo 5, inciso 2). En un listado anexo al protocolo de adhesión, unos 1500 productos (procesados) con origen en Uruguay y Paraguay podrán ser importados en Venezuela de inmediato exentos de aranceles.

A estos efectos, el grupo de trabajo establecerá un programa de liberalización comercial con sus respectivos cronogramas. El programa de liberalización comercial se aplicará sobre el total de los aranceles y medidas de efecto equivalente, excepto en lo contemplado en la normativa MERCOSUR vigente. Durante el período de transición del programa de liberalización comercial y hasta tanto Venezuela adopte el régimen de origen del MERCOSUR, se aplicará el régimen de origen previsto en el acuerdo de complementación económica (ACE) n.º 59. A más tardar el 1 de enero del 2014 quedarán sin efecto las normas y disciplinas previstas en el ACE n.º 59 para la relación entre las partes.

Las relaciones comerciales con el MERCOSUR, hasta tanto se concrete definitivamente la inserción de Venezuela como socio pleno del bloque, se regirán por lo establecido en el ACE n.º 59, firmado entre los miembros de la CAN (Colombia, Ecuador y Venezuela), de manera individual cada país, y el MERCOSUR el 16 de diciembre del 2003. Los restantes miembros de la CAN previamente habían firmado sus tratados de libre comercio con el MERCOSUR: Bolivia lo hizo el 17 de diciembre de 1996 (ACE n.º 36) y Perú el 25 de agosto del 2003 (ACE n.º 58).

Dicho de paso, este ACE n.º 59 fue el primer paso firme encaminado a la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que vio la luz el 8 de diciembre del 2004 en Cuzco (Perú).⁵⁶ Este proyecto pretende incluir a los cuatro/cinco Estados que hacen parte del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay (y Venezuela), a los que se sumaría Chile; los miembros de la CAN: Bolivia, Co-

⁵⁴ Excepto para los principales productos de su oferta exportable, incluidos en el anexo IV del Protocolo de Adhesión, que gozarán de desgravación total e inmediata y acceso efectivo.

⁵⁵ Excepto para los principales productos de su oferta exportable, incluidos en el anexo IV del Protocolo de Adhesión, que gozarán de desgravación total e inmediata y acceso efectivo.

⁵⁶ Véase W. Hummer: "Neuerungen im lateinamerikanischen und karibischen Integrationsrecht", en *Verfassung und Recht in Übersee*, n.º 1, 2006, pp. 74 ss.



lombia, Ecuador y Perú, y otros dos países del Norte de América del Sur: Guyana y Surinam.⁵⁷

3.3.3. *El Informe final del grupo de trabajo*

Según el artículo 11 del protocolo de adhesión, el grupo de trabajo deberá realizar su primera reunión dentro de los treinta días contados a partir de la fecha de suscripción del protocolo, es decir, el 4 de agosto del 2006, y concluir dichas tareas a más tardar en un plazo de ciento ochenta días a partir de la citada reunión. El primer plazo no se respetó totalmente, debido a que la sesión constitutiva del grupo de trabajo recién tuvo lugar el 5 de septiembre. La segunda sesión se desarrolló entre el 4 y el 6 de octubre y la tercera, prevista para comienzos de noviembre del 2006, fue postergada a pedido de Venezuela para que se pudiera analizar en forma exhaustiva el acervo comunitario. En la primera sesión se crearon cuatro subgrupos del grupo de trabajo, a saber:

- acervo normativo;
- adopción de la nomenclatura común del MERCOSUR (NCM) y del arancel externo común (AEC);
- programa de liberalización comercial, y
- relaciones con terceros países.

En su informe final,⁵⁸ el grupo de trabajo destacó que mantuvo cinco reuniones en el lapso de 180 días a partir de la fecha de la primera reunión, las que contaron con la presencia de las delegaciones de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Conforme con los compromisos asumidos en el protocolo de adhesión del 4 de julio del 2006, el grupo de trabajo se abocó a la tarea de:

- establecer un cronograma para la adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR;
- establecer el cronograma para la adopción de la nomenclatura común del MERCOSUR y del arancel externo común;
- establecer un programa de liberalización comercial con sus respectivos cronogramas;

⁵⁷ C. N. Oddone y L. Granato: “Los nuevos proyectos de integración regional vigentes en América Latina: la Alternativa Bolivariana para Nuestra América y la Comunidad Sudamericana de Naciones”, en *Tendencias. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*, Universidad de Nariño, vol. VIII. n.º 1, 1.º sem. 2007, pp. 76 ss.

⁵⁸ MERCOSUR/V CMC EXT./DI n.º 04/07.

- definir las condiciones y los cursos de acción a ser negociados con los terceros países o grupos de países involucrados para la adhesión de Venezuela a los instrumentos internacionales y acuerdos celebrados con ellos en el marco del Tratado de Asunción.

El resultado se detalla a continuación en forma muy breve:

1. *Adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR.* El cronograma está compuesto por cinco fases que se detallan a continuación:

- a) *Primera fase:* dentro de los seis meses contados a partir de la entrada en vigor del protocolo de adhesión.
- b) *Segunda fase:* dentro del primer año contado a partir de la entrada en vigor del protocolo de adhesión.
- c) *Tercera fase:* dentro del segundo año contado a partir de la entrada en vigor del protocolo de adhesión.
- d) *Cuarta fase:* dentro del tercer año contado a partir de la entrada en vigor del protocolo de adhesión.
- e) *Quinta fase:* dentro del cuarto año contado a partir de la entrada en vigor del protocolo de adhesión.

El cronograma se aplicará al acervo normativo vigente clasificado como sigue:

- Protocolos e instrumentos adicionales o complementarios al Tratado de Asunción. El listado con 29 normas y sus respectivas fases de adopción consta como apéndice I al Informe final.
- Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos, incluyendo protocolos firmados en el marco del Tratado de Montevideo (1980). El apéndice II al Informe final contiene el listado con 12 normas y sus respectivas fases; quedan sin fase acordada para su adhesión los instrumentos que, estando vigentes, no requieren para entrar en vigor la ratificación de todos los Estados partes.
- La normativa derivada (el derecho secundario): decisiones del CMC, resoluciones del GMC y directivas de la Comisión de Comercio (CCM); estas normas se clasificaron como sigue: a) normas vigentes que requieren incorporación: el listado de 359 normas incluye 168 normas con sus respectivas fases de adopción y consta como apéndice III al Informe final; b) normas vigentes que no requieren incorporación para los Estados partes del MERCOSUR: el listado de 321 normas incluye 232 con sus respectivas fases de adopción y consta como apéndice IV al Informe final.

2. *Adopción de la nomenclatura común del MERCOSUR (NCM) y del arancel externo común (AEC)*: Venezuela adoptará, a más tardar en cuatro años a partir de la fecha de entrada en vigencia del protocolo de adhesión, la NCM y el AEC, contemplando las eventuales excepciones a este de acuerdo con las normas pertinentes del MERCOSUR. A esos efectos, el grupo de trabajo estableció una correlación de 11 582 ítems entre la NCM y la nomenclatura de Venezuela, a ser actualizada y ajustada de común acuerdo entre las cinco delegaciones. Además, Venezuela adoptará el arancel externo común del MERCOSUR de acuerdo con el siguiente cronograma, contado desde la entrada en vigencia del protocolo de adhesión:

- a) no más de 60 días, por lo menos el 3% de las líneas arancelarias de la NCM;
- b) a partir del segundo año, por lo menos el 20% de las líneas arancelarias de la NCM;
- c) a partir⁵⁹ del cuarto año, las restantes líneas arancelarias e la NCM. Asimismo, Venezuela presentará, a más tardar el 2 de septiembre del 2007 o a la entrada en vigencia del protocolo de adhesión, si esta fecha fuera anterior, las listas en NCM de productos de las etapas del cronograma de adopción del AEC mencionadas en los literales *a*, *b* y *c*.

3. *Establecimiento del programa de liberalización comercial con sus respectivos cronogramas*: se han acordado los cronogramas de desgravación entre Paraguay y Venezuela y viceversa, así como entre Uruguay y Venezuela y viceversa.

4. *Condiciones y cursos de acción a ser negociados con los terceros países o grupos de países involucrados para la adhesión de Venezuela a los instrumentos internacionales y acuerdos celebrados con estos en el marco del Tratado de Asunción*: el grupo de trabajo definió las respectivas condiciones y cursos de acción a ser negociados con terceros países o grupos de países. El MERCOSUR, a través de sus presidencias pro t  pore, proveyó a Venezuela listados y copias oficiales de los instrumentos internacionales a acuerdos celebrados con terceros países.

El Informe final será elevado al CMC en su próxima reunión, a mediados de abril del 2007, a través del GMC, con la solicitud de que el CMC determine los instrumentos jurídicos por los cuales se formalizarán los acuerdos alcanzados en el marco del grupo de trabajo y otros que se adopten en cumplimiento de las disposiciones del protocolo de adhesión.

⁵⁹ Félix Peña señala en este contexto que se dice “a partir” y no “en el” cuarto año; “El ingreso de Venezuela al MERCOSUR”, en *MERCOSUR ABC*, 22 de marzo del 2007, <<http://www.mercosurabc.com.ar/notaasp?IdNota=1080&IdSeccion=2>>.

Sin embargo, no habría sido posible elaborar el Informe final del grupo de trabajo, sumamente detallado, de no haber realizado la Secretaría del MERCOSUR un excelente trabajo previo. En su informe técnico n.º 012/05, *Relevamiento completo de las normas (tratado, protocolos, acuerdos, decisiones, etc.) y declaraciones que Venezuela debería ratificar y/o adherir para convertirse en estado parte del MERCOSUR*, del 11 de noviembre del 2005,⁶⁰ la Secretaría confeccionó una lista de todos los actos jurídicos primarios y secundarios previos, así como demás normas pertinentes aprobadas en el marco del MERCOSUR.

3.4. Primeros resultados

Apenas unos pocos días después de la firma del protocolo de adhesión al MERCOSUR el 4 de julio del 2006, la Asamblea Nacional de Venezuela fue el primer parlamento de un Estado parte en aprobar el protocolo de adhesión, el 14 de julio, que fue ratificado por el presidente venezolano y promulgado el 19 de julio.⁶¹ Al mismo tiempo, los cuatro presidentes de los Estados del MERCOSUR suscribieron la *Declaración presidencial del MERCOSUR*,⁶² en la que —obviamente como forma de controlar y rechazar conceptos políticos excesivamente rigurosos de Hugo Chávez— hicieron expresa referencia a la “finalidad política” del MERCOSUR,⁶³ tal como fuera consagrada en la *Declaración presidencial sobre el compromiso democrático en el MERCOSUR*⁶⁴ del 25 de junio de 1996 en San Luis/Potrero de los Funes y ampliada en el

⁶⁰ Preparado por la Secretaría del MERCOSUR, Sector de Normativa y Documentación, Sector de Asesoría Técnica: Nota PPTU n.º 593/2005 (Presidencia Pro Tempore), 31 de octubre del 2005.

⁶¹ Ley aprobatoria del “Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”, 13/07/2006, GOAC n.º 38.482, 19/07/06; véase “Reforma de la adhesión al MERCOSUR”, en *Legislación Económica*, t. 43, n.º 519, diciembre 2006, pp. 2307 ss.

⁶² Texto en “Lula da Silva apostó por negociar asimetrías. Mercosur en Caracas: Chávez aspira al Megaestado”, en *MERCOSUR ABC* del 6/7/2006; <<http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=794&IDSección=7>>.

⁶³ Véase en este contexto W. Hummer: “El ‘diálogo político’ y el ‘compromiso democrático’ en las zonas de integración económica en América Latina”, en Z. Drnas de Clément (coord.): *Estudios de derecho internacional en homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro* (2002), pp. 1257 ss.

⁶⁴ Véase W. Hummer: “Demokratiesicherungsklauseln in regionalen Präferenzzonen - Europäische versus lateinamerikanische Praxis”, en *Journal für Rechtspolitik*, 2001, p. 197 s.; Hummer: “El ‘diálogo político’...” (nota 63), pp. 1260 ss.

Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, del 24 de julio de 1998⁶⁵ más tarde.⁶⁶

Sin embargo, parece evidente que no todos los Estados miembros del MERCOSUR pudieron ser tranquilizados e inducidos a ratificar el protocolo de adhesión, dado que hasta octubre del 2007, solo Argentina⁶⁷ y Uruguay⁶⁸ habían procedido a su ratificación. Los Congresos de Brasil y de Paraguay se opusieron con mucha vehemencia al ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Sobre todo el Congreso brasileño criticó la actitud de Chávez de no renovar la licencia de transmisión a la única emisora televisiva de oposición, Radio Caracas Televisión (RCTV), de modo que esta se vio obligada a dejar de emitir sus programas el 27 de mayo del 2007. En adelante, en su lugar transmitirá el canal estatal Televisora Venezolana Social (TVes), concebido como radioemisora estatal y cuya principal finalidad será propagar el “socialismo del siglo XXI”.

El argumento esgrimido oficialmente para no renovar la licencia de RCTV fue la denuncia de graves violaciones a la “deuda social”, establecida por ley, cometidas por la emisora. De nada sirvieron las protestas del Parlamento Europeo, que el 24 de mayo del 2007 aprobó por 43 votos contra 22 una resolución⁶⁹ en la se califica la medida de “acto alarmante”. También se desoyó la palabra del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, quien señaló que la medida constituía un acto sin precedentes en la historia democrática más reciente de Latinoamérica.⁷⁰

Si los Congresos de Brasil y Paraguay no aprueban el protocolo de adhesión en el próximo trimestre, Venezuela retiraría su solicitud, aseguró Chávez el 3 de julio del 2007, de vuelta de una gira por Eurasia, en un discurso transmitido por radio y televisión.⁷¹ En esta ocasión Chávez atribuyó el retraso a los “intereses del imperio”, como llama a los Estados Unidos, y en un agrio intercambio de palabras con

⁶⁵ Véase “Aprobación de la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Protocolo de Ushuaia, sobre el compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile y a la Declaración Presidencial sobre el compromiso democrático en el MERCOSUR”, reunión del CMC, Asunción 18-19 de junio del 2005.

⁶⁶ Véase Hummer: “Demokratiesicherungsklauseln...” (nota 64), pp. 198 s.; Hummer: “El ‘diálogo político’...” (nota 63), pp. 1262 ss.

⁶⁷ Aprobado previamente por ley 26192, 7/12/2006, *Boletín Oficial*, 11 de diciembre del 2006; Argentina depositó el instrumento de ratificación en el depositario Paraguay el 14 de febrero del 2007.

⁶⁸ Ley 18053, 6 de noviembre del 2006, *Diario Oficial* 13 de noviembre del 2006.

⁶⁹ “Caso de la cadena ‘Radio Caracas Televisión’ en Venezuela”, resolución del PE del 24 de mayo del 2007, P6_TA (2007) 0216.

⁷⁰ “Venezuela zwingt Privatsender in die Knie”, en *Neue Zürcher Zeitung*, 26-27 de mayo del 2007, p. 5.

⁷¹ Sin embargo, posteriormente Chávez negó haber dado semejante ultimátum a los congresos de Brasil y Paraguay; “Chávez nega ter dado ‘ultimato’ para entrada no Mercosul”, *BBC Brasil Folhaonline*, 6 de agosto del 2007, <<http://tools.folha.com.br/>>.

el Congreso brasileño lo acusó de “repetir como un loro” lo que dice Washington.⁷² A la vez, aseguró que la oposición de Brasil al ingreso de Venezuela se basa en la posición del empresario, que pretende “eliminar las protecciones a los productos venezolanos”. Chávez advirtió a los empresarios brasileños que, si Venezuela no ingresara al MERCOSUR, serían ellos los verdaderos perdedores, basándose en los datos relacionados con que las exportaciones brasileñas a Venezuela en los últimos años ascendieron de 539 millones de dólares en el 2003 a 2973 millones en el 2006. Con ello, Brasil tiene con Venezuela su quinto mayor superávit comercial, con crecimiento de las exportaciones de 486% en los últimos tres años.

Al final de su discurso Chávez declaró:

Venezuela está interesada en ingresar plenamente al MERCOSUR, pero con la base de un nuevo modelo de integración. Nosotros sí estamos interesados en ingresar a un nuevo MERCOSUR, pero si no hay voluntad de cambio retiramos la solicitud de ingreso y nos dedicamos de lleno a la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), porque si no sería perder el tiempo en reuniones y cumbres que al final no llegan a nada.⁷³

Luego de la reunión de los dos presidentes, Lula y Chávez, el 20 de septiembre y de una visita a Caracas del ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, el 1.º de octubre del 2007, los frentes parecen haberse flexibilizado un tanto, porque Amorim señaló en esta oportunidad que su gobierno trabaja en el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y expresó su confianza en que el Congreso brasileño tomará una decisión que favorezca a ambos países y al proceso de integración regional.⁷⁴

Ya se hizo reiterada referencia al rechazo manifestado por el presidente Chávez por zonas de preferencia regionales creadas de acuerdo con los lineamientos del GATT, así como su intención de activar la creación de la ALBA, de modo que parece indicado hacer una breve digresión acerca de este concepto político poco ortodoxo.

Asimismo, y para una mejor comprensión del *ímpetu de emancipación* de Hugo Chávez de las instituciones tradicionales de la integración regional, cabe hacer también una digresión sobre la creación del Banco del Sur, otra iniciativa del mandatario venezolano.

4. Digresión: La Alternativa Bolivariana para Nuestra América (ALBA)

El origen de la Alternativa Bolivariana para Nuestra América (ALBA), impulsada por la República Bolivariana de Venezuela, se encuentra en la oposición de este

⁷² “Brasil le abre la puerta del MERCOSUR a Chávez”, en *La Nueva IGI*, 1 de octubre del 2007, <<http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=340496&IdxSeccion=0>>-

⁷³ “El presidente de Venezuela pone plazo para la Integración al MERCOSUR”, en *MERCOSUR ABC*, 5 de julio del 2007, <<http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1184&IdSeccion=2>>.

⁷⁴ “Brasil le abre la puerta del MERCOSUR a Chávez”, art. cit. (nota 78).



país al proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA),⁷⁵ inspirado por los Estados Unidos.⁷⁶ El proyecto ALCA surge de la Iniciativa para las Américas (IPA), presentada por el entonces presidente de los Estados Unidos George Bush (p) en junio de 1990. Las negociaciones en torno al ALCA tuvieron su inicio en la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Miami entre el 9 y el 11 de diciembre de 1994, y se extendieron durante el resto de la década de los noventa y el primer lustro del siglo XXI. Luego los Estados Unidos abandonaron su proyecto original y optaron por continuarlo por grupos regionales, reuniendo a los interlocutores que estuvieran dispuestos a suscribir el acuerdo por grupos regionales. Se negoció y firmó un Tratado de Libre Comercio con Chile, otro con Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA)⁷⁷ y se iniciaron las negociaciones con Colombia, Perú y Ecuador de la CAN, sobre una base de múltiples acuerdos bilaterales de negociación.

En este contexto surgió en diciembre del 2001, durante la III Cumbre de Jefes de Estado de la Asociación de Estados del Caribe, la propuesta venezolana de integración “Alternativa Bolivariana para Nuestra América” (ALBA). Desde su propio surgimiento, el ALBA se entendió como una alternativa opuesta al ALCA. En este sentido, es difícil pensar el surgimiento del ALBA sin el ALCA como antecedente.⁷⁸ El primer paso concreto en la constitución del ALBA se dio en diciembre del 2004, con la firma en La Habana de un acuerdo entre los gobiernos de Venezuela y Cuba. Por otra parte, Bolivia se incorporó a dicha iniciativa en abril del 2006.⁷⁹

Tal como se mencionó, el ALBA tomó distancia de los esquemas de integración de corte netamente económico, para situar la llamada *deuda social* en el centro de su estrategia integracionista.⁸⁰ En el plan estratégico del ALBA también se contemplan las siguientes cuestiones:

- intercambio comercial stricto sensu; un trato preferencial para los inversores nacionales (de uno u otro Estado), en los respectivos territorios nacionales;
- utilización de mecanismos de comercio compensado;
- utilización de las respectivas monedas nacionales para el pago de las transacciones comerciales entre los países;
- eliminación de barreras paraarancelarias a las importaciones de productos entre los Estados;

⁷⁵ Véase Hummer: “Integration in Lateinamerika” (nota 5), pp. 30 s.; W. Hummer: “Integration”, en G. Drekonja-Kornat (ed.): *Lateinamerikanistik. Der österreichische Weg* (2005), pp. 140 ss.

⁷⁶ Véase Hummer: “Integration in Lateinamerika” (nota 5), pp. 30 s.

⁷⁷ Véase W. Hummer y K. Henning: *Hundert Jahre völkerrechtliche (Schieds-)Gerichtsbarkeit in Zentralamerika*, Viena: LIT, 2006, pp. 67 ss.

⁷⁸ Oddone y Granato (nota 57), p. 66.

⁷⁹ Laredo, Cignacco, Díaz y Angelone (nota 10), p. 64.

⁸⁰ Oddone y Granato (nota 57), p. 68.

- eliminación de la imposición sobre utilidades de las inversiones estatales, mixtas e incluso privadas, en tanto produzcan la recuperación de la inversión;
- trato preferencial al transporte marítimo y aéreo, en territorio nacional, de las compañías de la subregión, y financiación de proyectos productivos en sectores estratégicos para las economías.⁸¹

En este sentido, el ALBA se presenta como una “nueva y verdadera integración”.⁸² No quiere ser solo una forma de integración más justa y menos “neoliberal”, sino que aspira a convertirse en una alternativa “superadora” de todas las otras modalidades previstas y aceptadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC). De este modo se instala en forma paralela a las zonas de preferencia regional establecidas de conformidad con el régimen GATT en América Latina y el Caribe⁸³ —SICA, ALADI, MERCOSUR, Comunidad Andina, CARICOM, etcétera—, un modelo opuesto que no es compatible con aquel.

Halperín puntualiza la problemática en los siguientes términos:

¿En qué consiste la tan mentada alternativa latinoamericana “nueva y verdadera” frente a los esquemas “tradicionales”, desarrollados en el seno de la OMC? Se trata de diversas acciones de cooperación en el campo social y también económico. Estas acciones cubren un amplio espectro de prestaciones (promoción, capacitación, estudios de factibilidad, dotación de financiamiento etc.) que por su propia naturaleza solidaria no son objeto de negociación bajo términos de reciprocidad. Dichas acciones de cooperación pueden ser aplicadas —y de hecho lo son— sin relación alguna con los formatos de integración económica que requieren el reconocimiento de la OMC. Resulta entonces un sistema rudimentario de vinculación económica interestatal que, contra las reglas y prácticas de las economías de mercado, asigna costos y beneficios como parte del ejercicio del poder y la concertación política. De esta manera se llevan a cabo “negocios” entre países que, paralelamente, comparten los clásicos esquemas de integración, convalidados por la OMC. Este es el caso de las agendas entre Venezuela y cada uno de los restantes países del MERCOSUR. De este collage emerge una superposición de modelos esencialmente inconciliables.⁸⁴

Difícilmente se pueda expresar con mayor claridad la incompatibilidad de la iniciativa ALBA con las actuales zonas de preferencia regionales según el artículo

⁸¹ H. Chávez Frías: “De la integración neoliberal a la Alternativa Bolivariana para América Latina. Principios rectores del ALBA”, en *Venezuela Bolivariana. Integración latinoamericana y cooperativismo*, Buenos Aires: Ediciones desde la Gente e Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, (2004), pp. 91 s.; Oddone y Granato (nota 57), p. 69.

⁸² Expresión utilizada en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de Bolivia, Cuba y Venezuela, dado el 29 de abril del 2006; véase M. Halperín: “América Latina y un síndrome regresivo. El trámite de la adhesión de Venezuela al MERCOSUR”, *Anticipos del Nomenclador Arancelario Aduanero de la Guía Práctica de Comercio Exterior*, n.º 85, Buenos Aires, 10 de mayo del 2007.

⁸³ Cf. Hummer: “Integration in Lateinamerika” (nota 5), p. 39 ss.

⁸⁴ Halperín (nota 82).

XXIV del GATT 94 y la cláusula de habilitación según el artículo XXV, inciso 5, del GATT 94.

5. Digresión: el Banco del Sur

Aunque la iniciativa de crear un Banco del Sur está íntimamente correlacionada con el deseo del presidente Chávez de emanciparse de los viejos esquemas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM),⁸⁵ surge en la práctica como una alternativa real ante las turbulencias en los mercados financieros internacionales por la crisis de los créditos de alto riesgo. Venezuela, Ecuador, Argentina, Bolivia, Paraguay y Brasil formarán parte de la entidad, en el marco de una actividad dirigida a financiar el desarrollo de las pymes, proyectos de infraestructura e impulso a la internacionalización de empresas latinoamericanas. Chile participará como observador en las reuniones, pero aún no tiene previsto entrar en el capital de la entidad.

En una reunión de ministros de finanzas desarrollada en Río de Janeiro el 9 de octubre del 2007, fue ratificada la ciudad de Caracas para instalar la sede del Banco del Sur.⁸⁶ Las subsedes funcionarán en Buenos Aires y La Paz, en tanto Argentina y Bolivia pergeñaron hace un año este proyecto con Venezuela. La futura institución despegará con un capital de 7000 millones de dólares y cada país hará su aporte de acuerdo con su capacidad financiera y desarrollo relativo. El ministro venezolano de Finanzas, Rodrigo Cabezas, expresó recientemente que lo que diferencia el Banco del Sur de otros organismos financieros es que todos los socios tendrán equivalente poder de voto y de veto. A la vez, defendió el carácter político del consenso.

Según la Declaración de Río de Janeiro, suscrita por los siete Estados fundadores del Banco del Sur, esta institución de desarrollo solo deberá promover el comercio y el desarrollo en Sudamérica, y no —como reclamaba Chávez— extenderse a toda Latinoamérica y el Caribe y favorecer de este modo a Cuba y Nicaragua. En ocasión de la Reunión Cumbre de los Estados Sudamericanos en Caracas, a comienzos de noviembre del 2007, está previsto firmar los estatutos del Banco del Sur. El monto de los aportes de los Estados miembros y la distribución de los derechos de voto deberán definirse en el término de 60 días a partir de la firma de los estatutos. El Banco del Sur iniciará sus operaciones en el 2008.⁸⁷

⁸⁵ Venezuela, Ecuador, Argentina y Brasil ya se emanciparon de esta situación financiera, al haber cancelado anticipadamente sus compromisos con el FMI.

⁸⁶ “Banco del Sur constituido en noviembre”, *MERCOSUR ABC*, 12 de octubre del 2007, <<http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1290&IdSeccion=2>>.

⁸⁷ “Eine Entwicklungsbank für Südamerika”, en *Neue Zürcher Zeitung*, 10 de octubre del 2007, p. 21.

6. Resumen

Una somera revisión de los acontecimientos ocurridos desde el 2006 indica que la adhesión plena de Venezuela al MERCOSUR está lejos de ser una realidad.

En *primer lugar*, aunque los parlamentos de Argentina y Uruguay hayan expresado su consentimiento al protocolo de adhesión de Venezuela al MERCOSUR, todavía falta que los de Brasil y Paraguay hagan lo propio. En consecuencia, Venezuela se encuentra en estos momentos en un estado jurídico híbrido, difícil de describir. Tiene una banca en todos los órganos del MERCOSUR y también participa de todas las deliberaciones en su seno, pero no tiene derecho a voto.

En *segundo lugar*, se observa cierto atraso en las complejas negociaciones que apuntan a que la economía venezolana se ajuste a las reglas del MERCOSUR en las cuatro áreas mencionadas:

- a) incorporación del acervo normativo del bloque;
- b) adopción del arancel externo común (AEC);
- c) liberalización comercial en el contexto de la zona de libre comercio,⁸⁸ y
- d) acuerdos externos firmados por el MERCOSUR.

En tercer lugar, cabe mencionar la existencia de factores políticos imponderables que pueden ser impulsados por la administración del presidente Chávez o por él mismo y no pueden ser ignorados. Por ejemplo, después de haber sido equiparada en el 2006 su participación a la de un “miembro pleno” en las reuniones del MERCOSUR, Chávez lanzó su propia iniciativa de integración: la Alternativa Bolivariana para Nuestra América, llevada adelante conjuntamente con Cuba, Bolivia, Nicaragua y, posiblemente, Ecuador. Aunque el ALBA sea en principio una iniciativa de índole política, resta saber qué dirección tomará en definitiva en el futuro inmediato.

En consecuencia, se pueden visualizar actualmente tres escenarios posibles para el proceso de integración que lleva adelante Venezuela. El primer escenario estaría caracterizado por:

- a) el mantenimiento del statu quo que se observa hoy, en el que Venezuela tiene voz pero no voto en el proceso de toma de decisiones en los órganos del MERCOSUR;
- b) poco o ningún avance en las negociaciones tendientes a la adopción por Venezuela de las reglas tendientes al establecimiento de una unión aduanera;

⁸⁸ El comercio bilateral es regulado por un acuerdo firmado entre el MERCOSUR y Venezuela, Colombia y Ecuador, conocido como Acuerdo de Complementación Económica (ACE) n.º 59, que plantea lograr el libre comercio a más tardar para el año 2014.

- c) suspensión del proceso de ratificación del protocolo de adhesión por los Congresos de Brasil y Paraguay.

¿Cuál de los tres escenarios tiene mayor probabilidad de verificarse en los próximos dos años? La dinámica política que se observa en este momento indica que el primer escenario —mantenimiento del statu quo— tiene mayores posibilidades de concretarse debido a los beneficios políticos y a los menores costos económicos y sociales que acarrea para el gobierno venezolano. Este escenario también favorece a la posición del presidente de Brasil, Luiz Inácio *Lula Da Silva*, al quedar en manos del poder legislativo de su país la responsabilidad de consentir en la ratificación del protocolo de adhesión.⁸⁹

También puede darse un nuevo giro dramático teniendo en cuenta que el 6 de septiembre del 2007 Chávez anunció en la televisión venezolana que quiere volver a integrar la CAN, a la cual había renunciado sin dar explicaciones. La televisión estatal venezolana comunicó que el presidente, después de tantos vaivenes, anunciaría formalmente que no buscará convertirse en el quinto socio pleno del MERCOSUR. Mientras tanto, el secretario general de la CAN, el ecuatoriano Freddy Ehlers, aseguró que Venezuela comenzará su operativo retorno a este bloque.⁹⁰ El presidente de Colombia, Álvaro Uribe, pidió en la Cumbre de la CAN, el 20 de junio del 2007, que se haga todo lo posible para que Venezuela regrese a ese mecanismo de integración que abandonó hace un año. “Es importante el regreso de Venezuela a la CAN. Busquémoslo”, dijo Uribe, y sugirió que Ehlers consultara con el presidente venezolano qué necesita para ello.⁹¹ Durante una visita a Bogotá el 31 de agosto del 2007, Chávez dijo que le había planteado a Uribe “una reunión extraordinaria de presidentes” andinos, que debería ser convocada por Colombia, en ese momento en la presidencia rotativa de la CAN, para tratar sobre el futuro del bloque y el posible reingreso de su país. Además Chávez dio a conocer que Venezuela ha alcanzado “algunos preacuerdos” para el eventual regreso a la CAN y que ya su gobierno consignó “un primer documento, con sugerencias muy respetuosas. Si hay voluntad de cambio estamos dispuestos a regresar, y creo que la hay”.⁹²

Al respecto Magnoli constata casi visionariamente:

En la actualidad en la región andina existe una clara alianza entre Bolivia, Ecuador y Venezuela, en la cual este último juega un papel muy importante. Su influencia

⁸⁹ Véase H. Nogueira: “MERCOSUR y la agenda de incorporación de la República Bolivariana de Venezuela”, en *MERCOSUR ABC*, 26 de julio del 2007, pp. 1 s.

⁹⁰ “Chávez se aburrió y ya no quiere ingresar al MERCOSUR”, 6 de septiembre del 2007; <<http://www.infobae.com/contenidos/336025-100439-0-Chavez-se-aburrio-y-ya-no-quiere...>>.

⁹¹ “Reunión de la CAN. Se concentra en lo social y el reconocimiento de las asimetrías”, en *MERCOSUR ABC*, 21 de junio del 2007, <<http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1170&IdSeccion=>>.

⁹² “Cumbre Grupo IBSA”, en *MERCOSUR ABC*, 18 de octubre del 2007, <<http://mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=1297&IdSeccion=2>>.

permite adelantar varias de sus estrategias de cooperación política y militar así como el desarrollo de un eje, junto con Cuba y en menor medida Nicaragua, anti-Estados Unidos. En función de ello, no puede descartarse una decisión presidencial de retornar a la CAN, ya que en el presente la correlación de fuerzas estaría a su favor y la institucionalidad y agenda andina son más favorables para adelantar su concepción de una integración bolivariana o alternativa.⁹³

Sin embargo, una vez que el Congreso brasileño parece estar dispuesto a abandonar su oposición a la aprobación parlamentaria del protocolo de adhesión de Venezuela al MERCOSUR, la situación vuelve a cambiar por completo. La aprobación del protocolo de adhesión por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de Brasil, el 24 de octubre del 2007, destrabó el trámite parlamentario de un proyecto que había estado siete meses frenado por la oposición. Tras cinco horas de debate y por 15 votos a favor y una abstención, finalmente se impuso la iniciativa del diputado Florisvaldo Fier, conocido como *Doutor Rosinha*, que en su alegato defendió al sistema político venezolano, tachado de autoritario por la oposición. En su exposición ante el pleno de la Comisión, el diputado recordó que el comercio bilateral está en el orden de los 4800 millones de dólares, con unos 3000 millones de superávit para Brasil. “Creo que las polémicas ya fueron superadas”, sostuvo el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, el diputado del Partido Comunista do Brasil Aldo Rebelo, al ser consultado acerca de la posibilidad de que el ingreso de Venezuela al MERCOSUR finalmente sea aprobado por las cámaras de Senadores y Diputados.⁹⁴

Si se aprobara la nueva Constitución de Venezuela, los frentes podrían volver a endurecerse. El 2 de noviembre del 2007, la Asamblea Nacional de Venezuela, luego de haberle dado tres discusiones en algo más de un mes, sancionó una reforma a la Constitución de 1999,⁹⁵ a los efectos de someterla a referendo aprobatorio el 2 de diciembre. “Con ella, en efecto, se cambia radicalmente el modelo de Estado descentralizado, democrático, pluralista y social de derecho que se había venido construyendo y consolidando desde la segunda guerra mundial, por el de un Estado Socialista, centralizado, policial y militarista, con una doctrina oficial ‘bolivariana’, que se identifica como ‘el socialismo del siglo XXI’ y un sistema económico de capitalismo de Estado”.⁹⁶ Incluso uno de los aliados más allegados de Hugo Chávez, el general retirado Raúl Isaías Baduel, cuya intervención fue decisiva para el fracaso del golpe contra Chávez en abril 2004, habló de “golpe de Estado” en relación con la nueva

⁹³ Magnoli (nota 2), p. 27.

⁹⁴ Boletín *Somos MERCOSUR*, 24 de octubre del 2007.

⁹⁵ *Gaceta Oficial* n.º 36 860, 30 de diciembre de 1999; véanse los comentarios en A. R. Brewer-Carías: “La Constitución de 1999”, en *Derecho constitucional venezolano*, 2 vol. (2004).

⁹⁶ A. R. Brewer-Carías: *Estudio sobre la reforma constitucional del 2007 (inconstitucional y fraudulentamente sancionada el 2-11-07)* (2007), p. 7.



Constitución e invitó a los venezolanos a no concurrir a las urnas.⁹⁷ Además de estas reservas constitucionales hacia el texto, de cierta manera *impuesto* por Chávez, despiertan preocupación sobre todo las reformas en la actuación internacional de la República Bolivariana de Venezuela según los artículos 152 y 153 propuestos. Asimismo, las bases constitucionales que se habían establecido en la Constitución de 1999, como una importante novedad para que la república pudiera participar con seguridad jurídica en los procesos de integración económica latinoamericana, han sido totalmente eliminadas y en su lugar se ha establecido un conjunto de principios de política exterior:

La República promoverá la integración, la Confederación y la unión de América Latina y del Caribe a objeto de configurar un gran bloque regional de poder político, económico y social. [...] para el logro de este objetivo el Estado privilegiará la estructuración de nuevos modelos de integración y unión en nuestro continente, que permitan la creación de un espacio geopolítico, dentro del cual los pueblos y gobiernos de nuestra América vayan construyendo un solo proyecto Grannacional, al que Simón Bolívar llamó “Una Nación de Repúblicas”.

Para ello, se establece en la reforma que la República puede “suscribir tratados y convenios internacionales basados en la más amplia cooperación política, social, económica, cultural, la complementariedad productiva Grannacional, la solidaridad y el comercio justo”.⁹⁸ Como mencionamos, en estas circunstancias Venezuela constituye, en cualquiera de las dos zonas de integración —CAN y MERCOSUR— un considerable factor de incertidumbre, que podría desestabilizar la existencia de ambos bloques.

Al margen del resultado final de este intento de Venezuela por *cambiar de lado*, sin duda se observa un efecto que significa un cambio dramático en las relaciones de poder en el Cono Sur, unido a una enorme revalorización política de la República Bolivariana de Venezuela: “Chávez tuvo la habilidad de hacer tambalear todo el tablero geoestratégico sudamericano y no solo de la CAN. De un solo golpe, todas las cancillerías sudamericanas se vieron afectadas”.⁹⁹ No podemos dejar de coincidir con esta apreciación.

(Fecha de entrega: octubre de 2007)

⁹⁷ “Kritik eines Waffengeführten an Hugo Chávez. Die Verfassungsreform als ‘Staatsstreich’”, en *Neue Zürcher Zeitung*, 7 de noviembre del 2007, p. 3.

⁹⁸ Brewer-Carías (nota 96), pp. 52 s.

⁹⁹ C. Malamud: “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte)”, en *ARI*, n.º 54/2006, Real Instituto Elcano, Área: América Latina, 10 de mayo del 2006, pp. 1 s.