



## *La modalidad de adhesión de Venezuela al MERCOSUR*

# De la definición política a la incertidumbre jurídica

Lincoln Bizzozero Revelez\*

### La adhesión y los temas de la agenda regional

La reciente suscripción del Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR generó repercusiones de diversa índole en el Continente. La mayoría de los análisis se concentraron en aspectos vinculados a la evolución coyuntural, a partir de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Venezuela y su impacto en la región, y también al papel que podría tener Venezuela en tanto que impulsor del proceso regional frente a las insuficiencias de liderazgo de Brasil. Otros análisis visualizaron la consolidación del bloque regional en

América del Sur, tanto en términos geográfico-espaciales, como en población y en recursos económicos, naturales y humanos. En esa dirección, desde una perspectiva geopolítica la adhesión de Venezuela potencia al MERCOSUR en su área de influencia y sus connotaciones, ya que pasa de ser un bloque exclusivamente del atlántico y sur de Sudamérica, a tener una proyección caribeña y en el norte del Continente, con los cuatro mil kilómetros de costas que tiene el territorio venezolano.

Los análisis sobre la evolución del escenario político regional a partir de la incorporación de Venezuela, si bien son en su mayoría coyunturales, no dejan de plantear temas sensibles con vistas al futuro inmediato,



como lo son las relaciones externas, en los distintos ámbitos de referencia. En especial esa evolución cuenta en el ámbito multilateral de la OMC, en el continental de las relaciones con Estados Unidos incluido el ALCA, el biregional con la Unión Europea. Además, la adhesión de Venezuela coadyuva a plantear distintos temas que se encuentran en la agenda regional y a incluir otros que resultan necesarios para profundizar el debate sobre la orientación del bloque regional del MERCOSUR y sobre sus contenidos. Este debate se está expresando ya de diversas formas y atañe a las relaciones entre los socios del bloque regional, a temas vinculados a los recursos naturales, a asuntos referidos a la biodiversidad, el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Algunos de los asuntos planteados se relacionan con los aspectos jurídico-institucionales y se remiten a distintos asuntos sensibles sobre los principios de funcionamiento entre los socios, la toma de decisiones, la articulación regional-nacional, la incorporación de normas, entre otros puntos. Desde esta perspectiva analítica, el ingreso de Venezuela planteó también un desafío regional ya que constituye la primera experiencia de adhesión al MERCOSUR. Por ende, la modalidad del ingreso de Venezuela es un punto referencia para otras adhesiones que se puedan dar posteriormente en el bloque regional y además posibilita probar el modelo de adhesión que se siguió en el proceso en este bloque de integración regional.

El punto a considerar resulta de una extrema importancia y sensibilidad en cuanto a que el proceso de adhesión define las reglas de juego entre el bloque regional y el país que se adhiere. El Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR planteó como requisito para la incorporación con todos los derechos y obligaciones al bloque regional, la adhesión a los Tratados de Asunción, Ouro Preto y Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR. A su vez, creó un Grupo de Trabajo con representantes de las Partes con diversos cometidos, entre los que se incluyen el establecimiento de cronogramas para la adopción en forma gradual del acervo normativo vigente del MERCOSUR y para la Adopción del Arancel Externo Común (AEC), contemplando las eventuales excepciones de acuerdo con las normas pertinentes, a más tardar cuatro años contados a partir de la entrada en vigencia del instrumento de adhesión.

## La modalidad de adhesión: etapas, transiciones y cronogramas

La modalidad de ampliación que asumió el MERCOSUR resulta una innovación en relación con el bloque europeo, en que el proceso de adhesión cubre un periplo más extenso que se completa con la firma del Tratado de Adhesión. La modalidad de adhesión que planteó el bloque regional del MERCOSUR tiene algunas características específicas que es dable señalar. La primera, tiene que ver con la importancia política que se le asigna a la adhesión de Venezuela, ya que, además de los requisitos de adhesión a los Tratados señalados, el país deviene Estado Parte una vez que se deposite el quinto instrumento de ratificación. La prioridad del factor político proviene del hecho que Venezuela podrá ser miembro del bloque regional una vez que se apruebe el Protocolo de Adhesión por los Parlamentos de los cinco países, antes de que se cumpla con la incorporación del acervo normativo vigente del MERCOSUR y con la adopción del Arancel Externo Común.

Esta “originalidad” plantea tres fases en lo que concierne los derechos y deberes que surgen de la adhesión de Venezuela al MERCOSUR, que se acompaña de tres etapas de transición.

\* La primera fase que es la actual, comenzó con la suscripción del Protocolo de Adhesión por parte de los cinco Estados y se mantendrá hasta el trigésimo día posterior al depósito del quinto instrumento de ratificación. En esa fase, la República Bolivariana de Venezuela integrará la delegación del MERCOSUR en las negociaciones con terceros, el Foro de Consulta y Concertación Política, así como se irá incorporando en los ámbitos e instancias de la estructura institucional del bloque por solicitud o por invitación del órgano correspondiente con la anuencia de los cuatro Estados-Parte. Durante esta etapa de transición, que coincide con la fase actual, Venezuela, como ya fue indicado, tendrá una categoría especial en tanto Estado Asociado plus, con la posibilidad de participar en las negociaciones con terceros.

\* La segunda fase comenzará con la entrada en vigencia del Protocolo de Adhesión, al trigésimo día luego del depósito del quinto instrumento de ratificación. En esa fase 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. Venezuela tendrá el estatuto de Estado Parte, pero no tendrá la normativa regional incorporada ni tampoco adoptado el Arancel Externo Común. Durante esta etapa de transición que tendrá una duración de cuatro años, Venezuela comenzará a incorporar el acervo normativo vigente del MERCOSUR y adoptará la Nomenclatura Común del MERCOSUR y el Arancel Externo Común. Este proceso de transición será el más delicado desde el punto de vista de la consolidación jurídica de la normativa regional. Probablemente derivará en un seguimiento y negociación permanente sobre la incorporación de la normativa y también sobre la adopción del AEC y de las excepciones que se vayan estableciendo.

\* La tercera fase se iniciará una vez que se complete la segunda y aparejará la adopción del acervo normativo vigente en forma gradual, a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del Protocolo de Adhesión. En esta tercera etapa de transición, que se iniciará conjuntamente con la anterior, Venezuela implementará un Programa de Liberalización Comercial con cronogramas definidos con cada uno de los cuatro Estados Partes. Este proceso de transición estará caracterizado por un seguimiento desde instancias bilaterales de comercio de Venezuela con cada uno de los Estados Parte del MERCOSUR con el fin de supervisar el cumplimiento del cronograma para la liberalización del comercio.

Los cronogramas que dan contenido operativo a esas fases y etapas, serán definidos por el Grupo de Trabajo creado entre Partes, que los concretará de acuerdo a determinados principios planteados (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).

## La ecuación etapas de transición-funcionamiento institucional

De acuerdo a la relación existente entre el estatuto de Venezuela y las distintas fases con sus respectivos compromisos, se definió como prioritaria la incorporación de Venezuela como Estado Parte, sin contemplar el necesario período de

transición que implicaría la incorporación del acervo integracionista esencial.

Esta aceleración sobre la base de prioridades políticas del proceso regional apareja derivaciones en las fases siguientes de la adhesión de Venezuela. Al tener estatuto de Estado Parte sin la normativa regional incorporada, pueden generarse diversas situaciones de inestabilidad institucional y de fragilidad normativa, ya que se podría producir el cuestionamiento en el Grupo de Trabajo o bien la no incorporación de alguna norma esencial del acervo normativo, teniendo Venezuela como Estado Parte voz y voto en los órganos de decisión. Aun cuando no necesariamente se llegue a una situación límite, la fragilidad institucional y normativa de esta situación resulta evidente. De esta manera, es factible que la fase de transición de cuatro años constituya una prueba fundamental para evaluar las capacidades del bloque y sobre todo el potencial de renovación con la inclusión de un socio externo con una tradición regional diferente de sus socios en cuanto a funcionamiento operativo, capacidades institucionales y dinámica normativa de incorporación y su aplicación.

Si bien se inicia una etapa de pruebas para el bloque regional sobre la base de la fragilidad que planteará la fase de transición una vez que Venezuela adquiera la condición de Estado Parte del MERCOSUR, hay que destacar también el potencial de posibilidades que aparejará el ingreso de un quinto miembro en la estructura institucional, en la toma de decisiones y en las definiciones de la agenda regional.

La adhesión de Venezuela plantea varios interrogantes derivados de la original modalidad que adoptó el bloque regional al priorizar el ingreso y dejar, para una posterior etapa, la incorporación del acervo normativo vigente. Desde una perspectiva funcional, ateniéndose al desarrollo del proceso, el ingreso de Venezuela producirá modificaciones en las bases de funcionamiento del bloque y con ello se planteará una nueva dinámica institucional y de definición de temas de la agenda regional.

\* *Presidente de la Comisión Sectorial del MERCOSUR de la Universidad de la República-Uruguay. Investigador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República*  
E-mail: bizzoe@adinet.com.uy

