

Fragilidad del regionalismo interpresidencial: el caso de la efímera integración de Venezuela al MERCOSUR

Oscar E. Fernández-Guillén¹

Recibido: 22/02/2021

Aceptado: 08/04/2021

RESUMEN

En treinta años del MERCOSUR su lógica institucional fue transformada de un regionalismo intergubernamental a otro interpresidencial. Como consecuencia, el déficit democrático derivado alentó el incumplimiento de acuerdos, afectó su funcionamiento y socavó las bases y la esencia del proceso. El artículo analiza la adhesión de Venezuela, la omisión de sus incompatibilidades y su efímera integración como efectos de la fragilidad institucional del bloque.

Palabras clave: Regionalismo, Integración económica, Lógica institucional, Interpresidencialismo, Venezuela, MERCOSUR.

¹ Economista (Universidad de Los Andes-ULA, Venezuela); M.Sc. en Economía, mención Políticas Económicas (ULA, Venezuela). Profesor Asistente ordinario e Investigador adscrito al Centro de Investigaciones Agroalimentarias «Edgar Abreu Olivo»-CIAAL-EAO, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-FACES; Profesor de posgrado en los programas de la Maestría en Economía (del IIES-FACES-ULA) y de la Maestría en Desarrollo Agrario (del CERA-FACIJUP-ULA); Investigador del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo-GRID; co-fundador del Grupo de Estudios Económicos sobre Asia-GEEA de la ULA; Becario del Ministerio de Educación de la República Argentina, perteneciente al Programa de Integración Regional 2020, en el Instituto de Integración Latinoamericana-IIL, Universidad Nacional de La Plata-UNLP. *ORCID*: 0000-0003-4806-2641. *Dirección postal*: Av. Las Américas, Núcleo Liria, Edificio G «Leocadio Hontoria», 2° piso, CIAAL, Mérida, 5101, Venezuela. *Teléfono-fax*: +58 274 2401031; +58 274 2403855; *e-mail*: oscarfg.ula@gmail.com; oscared@ula.ve

Inter-presidential regionalism fragility: the Venezuela's ephemeral integration into MERCOSUR case

ABSTRACT

In thirty years of the MERCOSUR its institutional logic was transformed from an inter-governmental regionalism to another inter-presidential one. As a consequence democratic deficit resulting encouraged non-compliance with agreements, affected its operation, and undermined process foundations and essence. This article analyzes Venezuela's accession, country's incompatibilities omission, and its ephemeral integration as MERCOSUR institutional fragility effects.

Keywords: Regionalism, Economic integration, Institutional logic, Inter-presidentialism, Venezuela, MERCOSUR.

Introducción

Uno de los pasajes más escabrosos en los primeros 30 años del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) estuvo protagonizado por Venezuela. Su incorporación al bloque sudamericano se convirtió en tragicomedia, con las tres etapas de toda trama: inicio, nudo y desenlace. Mas, el desenlace no resultó feliz porque el inicio consistió en una adhesión viciada de motivaciones aglutinantes profundas, de modo que su integración se levantó sobre pilares efímeros, sin pertenencia y contraria a los principios de un mercado común en construcción, por las características inherentes al modelo económico venezolano de «socialismo rentista».

Ingresar al MERCOSUR fue una decisión unilateral adoptada por Hugo Chávez, sin considerar a los sectores nacionales que serían afectados por tal medida, ora como miembros salientes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), ora como miembros entrantes al nuevo esquema. Además, no respondía a intereses económicos, políticos, geopolíticos o geoeconómicos compartidos, como ocurrió en los orígenes del MERCOSUR, sino a los intereses políticos y geopolíticos individuales de Chávez: acercarse a gobiernos afines ideo-

lógicamente, liderar una nueva plataforma para enfrentar al gobierno estadounidense y extender su propia influencia internacional.

Desde el punto de vista de las relaciones económicas con el bloque, éstas habían evolucionado en el marco de los acuerdos CAN-MERCOSUR hasta integrar en 2004 una zona de libre comercio (ZLC). No obstante, era insuficiente a los fines personales de Chávez y por ello avanzó en el cometido iniciando el proceso de incorporación como Estado Parte del MERCOSUR en 2006. La convergencia de factores como afinidades político-ideológicas más la mayor bonanza petrolera de la historia venezolana alentó su iniciativa y abrió la puerta al nuevo miembro por las expectativas positivas que entonces generaba su rol: ser un importante proveedor de energía y consumidor de productos mercosurianos.

Empero, la vulnerabilidad estructural de la economía venezolana frente al comportamiento del precio internacional del petróleo junto con la profunda crisis política desatada en 2014, sin omitir la ausencia del liderazgo y el carisma de Chávez, revirtieron y condicionaron los avances de otrora en política exterior, afectando negativamente su participación en el MERCOSUR. Desde entonces, y en menos de tres años, pasó de ser un Estado Parte ausente a un Estado suspendido. Aquel proceso de adhesión iniciado en 2006 cerró en 2012 con la incorporación de Venezuela como miembro pleno, pero su condición de Estado Parte solo duró cinco años, hasta 2017.

Aunque desde entonces la tragicomedia quedó en suspenso, su conflictivo desenlace dejó en evidencia las incompatibilidades económicas, políticas y jurídicas originales del país con el bloque, lo cual conduce a cuestionar ¿qué factores intervinieron para que el regionalismo mercosuriano incorporase a un socio contradictorio, opuesto a los principios de la integración económica y del mercado común, y sin pertenencia a él?

Dentro de este marco, el objetivo del artículo es analizar la adhesión de Venezuela al MERCOSUR y sus implicaciones operativas, entre ellas la omisión de incompatibilidades de origen, su efímera integración y su posterior desintegración económica, como efectos resultantes de la fragilidad institucional del bloque, derivada de la tergiversación del regionalismo intergubernamental en interpresidencial y de la politización negativa vertida sobre la integración.

Al efecto, el artículo consta de cuatro apartados. En el primero se abordarán los fundamentos teóricos que sustentarán el análisis; en el segundo se identificarán los momentos del proceso de adhesión de Venezuela y las características de su efímera pertenencia al bloque; en el tercero se realizará un análisis cuantitativo de la integración eco-

nómica Venezuela-MERCOSUR para determinar el grado de interdependencia bilateral en tres tiempos: antes de la incorporación, durante su membresía y después de la suspensión; mientras que en el cuarto se expondrán las perspectivas del futuro de la relación. El documento cierra con las conclusiones del tema.

1. MERCOSUR: tres décadas de regionalismo ¿intergubernamental?

1.1. Nociones teóricas

Para efectos del análisis, es necesario comenzar asumiendo ciertos principios teóricos. En los procesos de integración convergen dos elementos característicos e interrelacionados: motivaciones y mecanismos de funcionamiento. El primero abarca las razones aglutinantes que inducen la unión de un grupo de países, determinantes –a su vez– de su naturaleza (expresada en los objetivos y en el nivel o alcance de la integración) y de los mecanismos para su puesta en marcha.²

El segundo comprende la lógica institucional del regionalismo, entendida como la funcionalidad jurídico-institucional que adopta el proceso de integración para su gobernabilidad; valga decir, las reglas de juego e instancias encargadas de conducirlo, tomar decisiones o dirimir conflictos³. Por consiguiente, los mecanismos de aplicación del acuerdo incluyen dos ámbitos: el tipo de conducción, ya sea intergubernamental⁴ o supranacional⁵, y la estructura institucional, conformada por órganos con funciones ejecutivas y sus respectivos sistemas para tomar decisiones, aplicar normas y solucionar controversias.⁶

² Briceño Ruiz, José. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global, 2018.

³ Mellado, Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Córdoba, Lerner, 2010.

⁴ Cuando los Estados miembros ejercen conjuntamente la soberanía y toman decisiones al mismo nivel de representación o veto: por consenso. «En este tipo de estructuras la sesión de soberanía es posterior a la conformación del bloque y surge del derecho derivado, es decir de aquel que brota de los órganos conformados a nivel regional». Gajate, Rita. «Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?», en: Mellado, Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Córdoba, Lerner, 2010, p. 38.

⁵ Cuando los Estados delegan derechos de autoridad o soberanía al nivel regional para que sea dirigido por instancias superiores a los gobiernos nacionales.

⁶ Briceño Ruiz, J., *op. cit.*; Fernández-Guillén, Oscar. «¿Supranacionalidad o intergubernamentalismo? Los casos ASEAN y MERCOSUR», *Informe INTEGRAR*, no. 124, octubre, 2020, pp. 16-37.

Esas particularidades, inherentes a cada proceso de integración regional, están moldeadas por el contexto histórico, económico, social y cultural que antecede la decisión de integrarse⁷. En otras palabras, las raíces del regionalismo son históricas, económicas, socio-culturales, geopolíticas o geoeconómicas, y trascienden los vínculos político-ideológicos habidos entre determinados mandatarios durante un momento dado. Las primeras son profundas mientras que los segundos, superficiales.

Es de capital importancia tener en cuenta dichos factores porque actúan como conectores entre los Estados Partes y se traducen en el grado de cohesión existente entre ellos, así como en el sentido de pertenencia de cada uno para con el nuevo espacio (político, económico, de poder; subregional, regional o transregional). En consecuencia, a medida que las motivaciones sean más profundas, habrá mayor solidez en la integración y su esencia o razón de ser tenderá hacia intereses regionales de amplio alcance, que devienen en objetivos de largo plazo. Por el contrario, si los vínculos obedecen a razones superficiales, sus pilares serán frágiles y el proceso será vulnerable a intereses nacionales, con acciones de corto plazo.

El regionalismo inicia con una decisión gubernamental (*i.e.*, política), pero tiene por base las citadas razones aglutinantes. Entonces, para intentar comprender el éxito o fracaso de la integración deben observarse tanto sus raíces, porque conforman la infraestructura del proceso, como la estructura institucional, que busca darle forma y regir las relaciones entre actores. Luego, la solidez y avance de la integración dependerán del sentido de pertenencia de los miembros⁸ y de la eficiencia burocrática regional⁹. De ahí la interrelación existente entre los componentes identificados hasta ahora.

⁷ Briceño Ruiz, J., *op. cit.*

⁸ Es relativo a compartir un proyecto común, sentirse parte e identificarse con él. Esto incide directamente sobre el compromiso de cada Estado miembro para con los valores y objetivos comunitarios y sobre la definición de una agenda regional con intereses compartidos. Mellado, Noemí. «La integración sudamericana entre interrogantes y teorías», en: Mellado, Noemí (ed.). *MERCOSUR y UNASUR ¿hacia dónde van?*, Córdoba, Lerner, 2009; Mellado, Noemí (ed.). *Latinoamérica: inserción global e integración regional*, Córdoba, Lerner, 2016.

Es necesario para que el poder de los Estados se continúe en la región; es decir, pasar de un «yo» como Estado-nación a un «nosotros» como bloque de Estados organizados y nuevo espacio de poder con intereses, metas y objetivos grupales, no individuales. Han, Byung-Chul. *Sobre el poder*, Barcelona, Herder Editorial, 2016; Fernández-Guillén, O., *op. cit.*

⁹ Mellado, Noemí, «La integración sudamericana...»; Mellado, Noemí, «*Gobernabilidad e instituciones...*».

Como proceso de integración el MERCOSUR posee sus propios rasgos distintivos en motivos aglutinantes y lógica institucional. El contexto previo a la firma del Tratado de Asunción da cuenta de una paulatina creación de compatibilidades y lazos comunes entre Argentina y Brasil, primero, extendidos a Uruguay y Paraguay, después. Estas convergieron en motivaciones aglutinantes que vieron en la integración un instrumento de acción conjunta para alcanzar propósitos compartidos y compatibles. Tales razones y sus objetivos implícitos pueden resumirse en tres ejes:

1) *Económicos*: lograr el desarrollo por medio de la industrialización, la integración productiva, la apertura comercial y la inserción internacional de los socios;¹⁰

2) *Políticos*: consolidar y blindar la democracia y sus instituciones representativas en la subregión, así como eliminar cualquier intento de injerencia militar en el plano político doméstico de los países;¹¹ y

3) *Geopolíticos*: subdivididas en internas y externas al bloque. A lo interno, acabar con las fricciones históricas entre Argentina y Brasil y crear un balance de poder entre ambas potencias para evitar conflictos futuros; y a lo externo, responder al proteccionismo de EE. UU. y la Unión Europea (UE), buscar nuevos mercados y crear otro con su propia asociación, ampliar el poder de negociación exterior y defender sus intereses como grupo en instancias económicas multilaterales, hacer contrapeso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre otras¹².

¹⁰ Piñeiro, D. MERCOSUR Y AGRICULTURA: una perspectiva desde los actores, Documento de trabajo no. 17, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, 1996; Bernal-Meza, R. *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Nuevohacer, 2000; Mellado, Noemí, «La integración sudamericana...».

¹¹ Bernal-Meza, *op. cit.*; Mellado, Noemí, «La integración sudamericana...»; Gardini, G. *Theorigins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010.

¹² Axline, W.A. «El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana», en: Briceño Ruiz, José (comp.). *Escenarios de integración regional en las Américas*, Mérida, ULA, Consejo de Publicaciones, 1999, pp. 11-74; Ferrer, A. «Problemas y perspectivas del MERCOSUR», en: Barbato, C. (coord.). *MERCOSUR, una estrategia de desarrollo*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2000; Peña, F. «El Mercosur veinte años después y su futuro», en: Briceño Ruiz, J. (ed.). *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, ULA, CDCHTA, 2011, pp. 105-119; Briceño Ruiz, José y Fernández-Guillén, Oscar. «Venezuela en el Mercosur: un análisis de su proceso de integración y las potenciales consecuencias políticas y económicas», en: Uzcátegui, Astrid y María De Jesús (comp.). *Venezuela ante el Mercosur: sobre geopolítica, cuestiones*

Con base en ellas puede afirmarse que la constitución del MERCOSUR estuvo en función de variables económicas, políticas, geopolíticas y geoeconómicas, incluso.

Queda claro que las razones expuestas buscaban un mismo fin: fortalecer a los Estados Partes fundadores, tanto al nivel interior (a través del desarrollo económico y la consagración del sistema político democrático) como al nivel exterior (uniendo sus economías para responder a la dinámica de la globalización, ora con mayor y mejor inserción en la economía global, ora con más poder de negociación). Por tanto, ese común denominador influyó en la definición de sus objetivos –plasmados en el Tratado de Asunción (1991)– y en la lógica institucional intergubernamental adoptada –con el Protocolo de Ouro Preto (1994)– para su puesta en marcha¹³, tal y como teoriza Briceño Ruiz¹⁴.

1.1. Teoría versus hechos: del MERCOSUR intergubernamental al MERCOSUR interpresidencial

Treinta años después de su fundación, lejos de mostrarse como bloque integrado y coordinado, el MERCOSUR exhibe la creciente coexistencia de heterogeneidades y contradicciones, no sólo en términos de los intereses de sus miembros sino también en su funcionalidad jurídico-institucional, agravadas por la ausencia de instancias capaces de compatibilizar necesidades e intereses, planificar, ejecutar lo convenido y hacer seguimiento al logro de metas y objetivos. Todo ello propicia la incoherencia política, la desunión, la falta de una agenda común interna y externa, el incumplimiento de los acuerdos y la indisciplina de los Estados miembros¹⁵. Pero, ¿a qué se debe?

Aunque la lógica institucional del MERCOSUR consagrada en el Protocolo de Ouro Preto (1994) define su carácter intergubernamental, en la práctica éste fue tergiversado, condicionando su funcionamiento, la definición de metas y objetivos y la ejecución de políticas públi-

generales y aspectos de la propiedad intelectual, Mérida, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ULA, UCAB, 2015, pp. 79-117; Cardozo, Elsa. «Venezuela y la (GEO) política del MERCOSUR», en: Uzcátegui, Astrid y María De Jesús (comp.). *Venezuela ante el Mercosur: sobre geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual*, Mérida, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ULA, UCAB, 2015, pp. 39-52.

¹³ Ver Fernández-Guillén, O., *op. cit.*

¹⁴ Briceño Ruiz, J., *op. cit.*

¹⁵ Mellado, Noemí, «La integración sudamericana...»; Mellado, Noemí, «*Gobernabilidad e instituciones...*».

cas comunitarias para ello. Además, repercute en que su desarrollo esté sometido a la voluntad política, al ánimo de los mandatarios de turno, y no al cumplimiento de los compromisos suscritos.

Este problema surgió porque su estructura burocrática quedó condicionada o relegada por una conducción política hiperpresidencialista responsable de haber introducido la dinámica propia del interpresidencialismo¹⁶. Significa que la actuación de los órganos decisorios y ejecutivos fue reducida y asumida por los gobiernos, cuyas actuaciones no siguen proyectos comunitarios sino los lineamientos político-ideológicos de los mandatarios de turno. Como consecuencia, el regionalismo quedó supeditado a intereses personalistas, nacionales, y no a los regionales, por lo que los objetivos de la integración cambian conforme lo hacen los gobiernos.¹⁷

Tal y como lo expresan Mellado y Alí, «el proceso y su funcionalidad pasa a depender de estas élites políticas gubernamentales y queda sujeto a transitorios consensos en el marco de los diversos intereses nacionales en juego y no de los regionales.»¹⁸. Esto impide la formación de una auténtica voluntad común basada en una comunicación fluida y orientada hacia la negociación y el entendimiento. Sin entendimiento entre los Estados Partes, el MERCOSUR no termina por organizarse; y si se entiende que la organización es poder¹⁹, el bloque como un todo carece de él por su propia desorganización.

Dicha desorganización se debe a lo que pudiera catalogarse como una tergiversación de la lógica institucional del MERCOSUR: el regionalismo intergubernamental concebido fue transformado en un regionalismo interpresidencial, que reproduce la prevalencia de los intereses nacionales aludidos y los impulsa o resguarda, por ejemplo, facilitando la incorporación de socios sin pertenencia ni pertinencia o bloqueando cualquier acción contraria a ellos empleando la capacidad de veto conservada por los Estados.

¹⁶ Malamud, Andrés. «Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience», en: Laursen, F. (ed.). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003, pp. 53-73.

¹⁷ Mellado, Noemí y Urriza, Luis. «Integración, derecho comunitario y MERCOSUR», *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, año XVII, no. 1/2, enero-junio, 1994, pp. 129-143; Mellado, Noemí, «*Gobernabilidad e instituciones...*».

¹⁸ Mellado, Noemí y Alí, María. «Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad», en: Mellado Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*, Córdoba, Lerner, 2010, p. 167.

¹⁹ Han, Byung-Chul, *op. cit.*

El resultado de haber desplazado en el MERCOSUR el intergubernamentalismo por el interpresidencialismo²⁰ es el debilitamiento de los cimientos institucionales que deben sostener el proceso, ligado al déficit democrático causado por la concentración de potestades decisorias en manos de los poderes ejecutivos nacionales. Esta hipertrofia de los ejecutivos da lugar a los constantes incumplimientos de los gobiernos en materia de compromisos regionales, porque omiten la institucionalidad al no existir control ni consecuencias o sanciones para ellos²¹. No obstante, es el proceso de integración quien corre con las consecuencias y las paga a un alto costo: con estancamiento, inoperancia, pérdida de credibilidad y con su fracaso.

Sin duda, la tergiversación o deformación de la lógica institucional y el incumplimiento de compromisos por el déficit democrático son condicionantes que limitan el avance de la integración en el MERCOSUR, estancándolo, y sus resultados en términos del desarrollo nacional y subregional. A ellos se suma la denominada «politización negativa»²² incorporada al bloque con mayor fuerza desde comienzos del 2000, variable quizás ambivalente como causa y efecto de las anteriores. Y entre otros, frutos de la concurrencia de dichos factores son el debilitamiento del sentido de pertenencia de sus miembros, por múltiples desencuentros políticos entre gobiernos, y el descuido u omisión de la pertinencia del ingreso de nuevos socios que puedan complicar aún más el panorama.

2. Venezuela en el MERCOSUR: una manifestación del regionalismo interpresidencial

La incorporación de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR es sólo una muestra de los efectos de la tergiversación institucional del bloque que puede verse desde dos fases: en la primera, el interpresidencialismo omitió la ausencia de motivos aglutinantes y objetivos claros por parte del nuevo socio que abona-

²⁰ Malamud, Andrés, *op. cit.*

²¹ Serbin, Andrés. «Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe», *Revista Mexicana del Caribe*, vol. 1, no. 2, 1996, pp. 7-52; Grandi, Jorge. «Déficit democrático y social en los procesos de integración», *Estudios Internacionales*, vol. 30, no. 119/120, 1997, pp. 423-460; Mellado, Noemí, «Gobernabilidad e instituciones...»; Mellado, N. y Alí, M., *op. cit.*

²² Bouzas, Roberto. «El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjàvu?», *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, no. 162, julio-setiembre, 2001, pp. 179-200.

ran en la causa común, abriéndole el acceso con base en afinidades político-ideológicas superficiales al regionalismo, amén de concretar la adhesión aprovechando coyunturas políticas; y en la segunda, ya como miembro pleno el gobierno venezolano fue partícipe del déficit democrático y de su manifestación sobre el incumplimiento jurídico-institucional.

Al final, las endeble bases de su incorporación quedaron en evidencia tras una integración efímera y sin logros, cuyos principales rasgos serán abordados sucintamente en esta sección.

2.1. Momentos claves en la integración de Venezuela al MERCOSUR

Por el fondo y la forma de su proceso de adhesión, su cuestionada incorporación como Estado Parte y su controversial desempeño durante el breve período en que fungió como miembro pleno activo, el caso de Venezuela en el MERCOSUR es altamente complejo. Empero, es preciso apuntar los momentos más importantes que marcaron dicha participación²³.

Si bien existían antecedentes que se remontaban al segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-1999), la vinculación económica de Venezuela al bloque la concretó el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013) en 2004 con la suscripción del ACE 59 entre la CAN y el MERCOSUR. Este acuerdo creaba una ZLC, fase suficiente para normar la materia sin abandonar la sociedad con la CAN, por la pertenencia natural de Venezuela a ella. Sin embargo, los desencuentros políticos surgidos entre Chávez y los presidentes de Colombia (Álvaro Uribe) y Perú (Alan García), aunado a su proximidad ideológica hacia los de Argentina (Néstor Kirchner) y Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva), hicieron que el mandatario venezolano decidiera unilateralmente abandonar la CAN y el Grupo de los Tres (G-3) para adherirse al esquema del Cono Sur.²⁴

Acto seguido, suscribió en julio de 2006 el Protocolo de Caracas (PC) y dio apertura al tortuoso proceso de adhesión que culminó seis años después con su incorporación como miembro pleno, en julio de 2012, en un acto cuestionado porque la suspensión de Paraguay del MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia, con motivo de

²³ Con base en Fernández-Guillén, Oscar. *Venezuela en el MERCOSUR: El proceso de integración económica y su impacto sobre el sector agroalimentario nacional* (tesis de maestría), Mérida, Repositorio institucional de la ULA, 2019.

²⁴ *Ibidem*.

la crisis política que sacó del poder al presidente Fernando Lugo, permitió saltar el obstáculo restante: la oposición del Parlamento paraguayo. A partir de ese momento, y en un todo de acuerdo con los compromisos adquiridos al firmar el PC, comenzó a correr el lapso de cuatro años concedido para adoptar el acervo normativo mercosuriano y realizar los procedimientos relativos a la UA y demás mecanismos necesarios para el avance de la integración.²⁵

Vencido el lapso, en 2016 surgieron turbulencias por conflictos políticos entre los gobiernos de los Estados fundadores y el de Nicolás Maduro (2013-¿?), heredero del gobierno de Chávez. Primero, la Argentina gobernada por Mauricio Macri revivió la discusión de aplicarle la «Cláusula Democrática» del MERCOSUR en respuesta al no reconocimiento de la Asamblea Nacional electa en diciembre de 2015. Luego, discutieron la pertinencia de su participación por el manifiesto incumplimiento de los compromisos contraídos, llegando a darle un *ultimátum* para que cumpliera con ellos a más tardar diciembre de ese año, so pena de suspensión, y a no transferirle la Presidencia Pro Tempore (PPT) correspondiente en el segundo semestre de 2016. Sin embargo, el gobierno venezolano desestimó la decisión y asumió la PPT unilateralmente, entregándola después vía Twitter²⁶.

Llegado diciembre persistía el incumplimiento normativo y como «penalización» los miembros fundadores acordaron cesarlo «del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR»²⁷, primera suspensión de Venezuela por incumplir el PC. El día 15 la Canciller venezolana Delsy Rodríguez elevó la tensión diplomática al máximo cuando irrumpió en el Palacio de San Martín de Buenos Aires y trató de entrar por la fuerza a una reunión de Cancilleres del MERCOSUR a la que no había sido invitada, aunque su homóloga argentina, Susana Malcorra, ya le había comunicado por escrito tal decisión.²⁸

Con el recrudecimiento de la crisis política nacional en enero de 2017, luego de que el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) asumiera las competencias del Poder Legislativo venezolano, los demás Esta-

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Arenas, V. «Venezuela traspasa una presidencia Pro Tempore de Mercosur que no ejerció», *Efecto Cocuyo*, 30 de diciembre de 2016; DW. «Venezuela «entrega» presidencia del Mercosur», *Deutsche Welle*, 31 de diciembre de 2016.

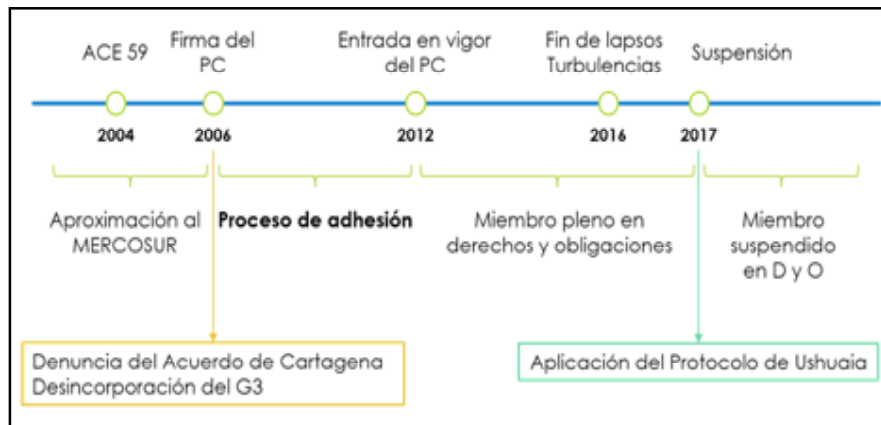
²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. «Situación de Venezuela en el MERCOSUR», Información para la Prensa N°: 419/16, 2 de diciembre de 2016.

²⁸ Cué, Carlos. «La canciller venezolana trata de entrar a la fuerza en una reunión de Mercosur». *El País*, 15 de diciembre de 2016.

dos Partes coincidieron en activar el Protocolo de Ushuaia. Tras comprobarse el quebrantamiento del orden constitucional y democrático, dicho instrumento terminó aplicándose el 5 de agosto y significó la suspensión definitiva de Venezuela, en derechos y obligaciones²⁹. Desde entonces su participación en el acuerdo quedó «congelada».

Tal fracaso provino de la inexistencia de claridad en su pertenencia –y pertinencia– al MERCOSUR y de la consiguiente ausencia en compromisos comunitarios. Su adhesión solo fue un mecanismo usado por Chávez para levantarse sobre una plataforma subregional desde donde enfrentar a EE. UU. y lo logró gracias al empleo de la «petrodiplomacia»³⁰. Este efímero basamento, levantado sobre vínculos político-ideológicos y petrodólares, sucumbió cuando al cierre de 2014 cayeron los precios internacionales del crudo y Venezuela entró en la peor crisis político-económica de su historia reciente.

Figura 1
Momentos de la participación de Venezuela en el MERCOSUR



Fuente: elaboración propia.

²⁹ MERCOSUR. *Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur*, 2017.

³⁰ Corrales, J. y Penfold, M. *Un dragón en el trópico*, Caracas, La Hoja del Norte, 2012.

2.1. *Contrariedades originales del socio ausente*

Además de los basamentos superficiales señalados, Venezuela presentaba incompatibilidades de origen para con la propia esencia del MERCOSUR, eludidas por las variables determinantes de su ingreso pero profundizadas con el paso del tiempo en tanto ambas desmejoraron significativamente. Ellas pueden resumirse en tres áreas:

1) Incompatibilidades económicas:

Fundamentalmente su capitalismo rentístico de Estado, cuya creciente intervención gubernamental en la economía pretendió sustituir al mercado empleando el poder del ingreso petrolero y el discurso del modelo de «socialismo del siglo XXI»³¹, incongruente en sí mismo por tratarse de un «socialismo rentista»³² basado en la captación de renta internacional del petróleo, a partir de la explotación y venta de dicho recurso natural no producido, y vulnerable ante las fluctuaciones de ésta.

Asimismo, la economía rentística petrolera e improductiva venezolana se alejaba de los objetivos del mercado común y condicionaba el rol del nuevo socio a dos ámbitos: 1) proveer energía y 2) adquirir productos mercosurianos. En este último plano el auge del consumo ocurrió gracias a los dos momentos de bonanza petrolera de mediados de la primera y principios de la segunda década del 2000³³.

2) Incompatibilidades políticas:

La democracia venezolana fue cuestionada desde el principio y motivó numerosas controversias porque contradecía el espíritu del bloque y su protección de las instituciones democráticas. Con el paso del tiempo el debilitamiento institucional emprendido por el gobierno de Chávez culminó en su completo resquebrajamiento durante el gobierno de Maduro.³⁴

3) Incompatibilidades jurídicas:

Manifiestas en el incumplimiento de diversas obligaciones inherentes a su condición de Estado en proceso de adhesión, primero, y de Estado Parte, después. Esto quedó patente, especialmente la internalización de normas comunitarias, por contradicciones entre éstas y los sistemas económico y legislativo nacionales. El resultado de tal indisciplina fue convertirse en freno para la operatividad del blo-

³¹ Guerra, José. *Del legado de Chávez al desastre de Maduro*, Caracas, Libros Marcados, 2015.

³² Briceño-León, Roberto. *Los efectos perversos del petróleo*, Caracas, Editorial CEC, 2015.

³³ Fernández-Guillén, Oscar, «Venezuela en el MERCOSUR...».

³⁴ *Ibidem*.

que, porque al violar el principio de *vigencia simultánea* obstaculizaba la aplicación de decisiones y demás normas comunitarias³⁵.

Al final, la presencia de Venezuela terminó convirtiéndose en una tragicomedia para todo el MERCOSUR, no solo por su desfavorable desempeño sino también por las turbulencias desatadas a lo interno y los choques diplomáticos previos a la suspensión. Desde el comienzo del proceso de adhesión el gobierno venezolano no trazó reales ni claros objetivos aglutinantes, de largo plazo, más allá de un capricho político, de corto plazo.

En síntesis, el sesgo político-ideológico y la prevalencia de la renta petrolera fueron las variables determinantes de su incorporación, frágiles cimientos para la integración. Así, la participación del país quedó condicionada según su directa relación funcional: a medida que ambas variables (política doméstica e ingreso petrolero) desmejoraron, decayó el desempeño venezolano y su presencia dentro del bloque; desencadenando la siguiente fase de desintegración económica en comercio e inversión.

3. La ¿integración económica? Venezuela-MERCOSUR

Teóricamente, el éxito o avance de la integración económica se verifica en una expansión del comercio y las inversiones intrarregionales. Analizar la proporción de dichos intercambios respecto del total registrado con el exterior (*i.e.*, su peso o importancia relativa) puede dar luces acerca del grado de integración de los mercados y la interdependencia económica existente entre las partes bajo estudio.³⁶

A continuación se analizarán los vínculos económicos habidos entre Venezuela y el MERCOSUR durante el período 2001-2019, en aras de demostrar que el país no poseía antes de la adhesión ni desarrolló durante su membresía un mínimo grado de interdependencia con el mercado común, como para considerarla motivo de la decisión.

³⁵ *Ibidem*.

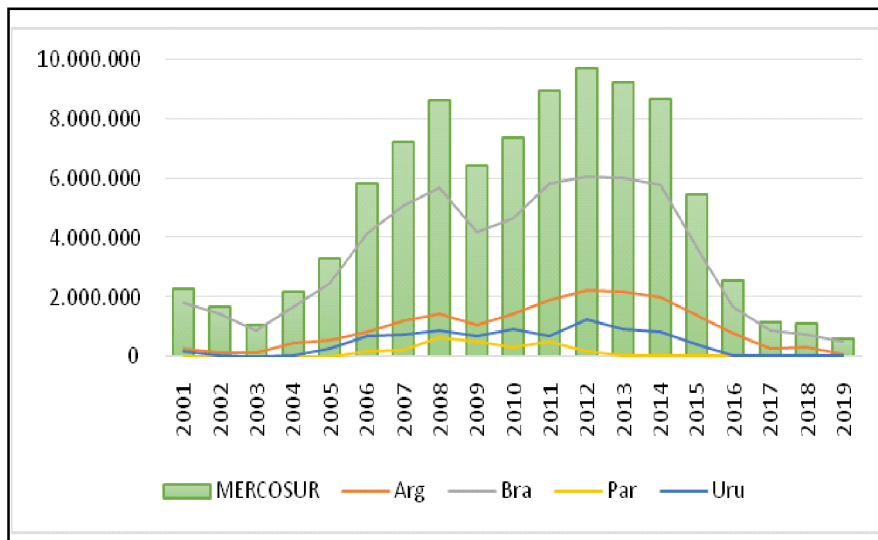
³⁶ El-Agraa, A.M. «Regional integration among developing countries», en: Grilli, Enzo Salvatore, Dominick (eds.). *Economic Development. Handbook of Comparative Economic Policies*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1994, pp. 211-260.; Hosono, Akio. *Asia-Pacific and Latin America: dynamics of regional integration and international cooperation*, Santiago, UN-ECLAC, 2017.

3.1. Relaciones comerciales

Previo a emprender el proceso de adhesión, el intercambio total de bienes (IT = exportaciones [X] + importaciones [M]) del país con el bloque iba cayendo y a partir de 2004 comenzó a crecer, tendencia que se mantuvo hasta 2012. Desde 2013 cambió nuevamente la tendencia con un notable descenso y caídas interanuales más aceleradas a partir de 2015. Brasil fue el socio de mayor relevancia comercial, seguido por Argentina, Uruguay y Paraguay. El máximo valor transado se registró en 2012, cercano a 10.000 millones de USD; mientras que el mínimo del período 2001-2019 se presentó en el último año, por poco más de 600 millones de USD. En el año de su suspensión (2017) el valor del intercambio cayó a niveles previos a la integración, rondando los 1.150 millones de USD (figura 2).

En cuanto a los flujos transados, las M venezolanas procedentes del bloque superaron a las X nacionales destinadas a él, razón por la cual el saldo comercial se mantuvo deficitario para Venezuela (figura 3). Nótese que desde 2014 el déficit comercial con MERCOSUR se

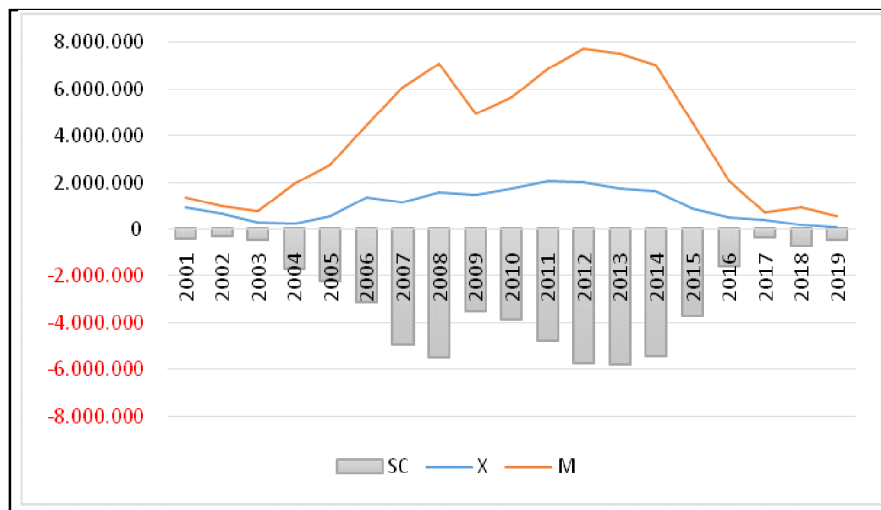
Figura 2
Intercambio total de Venezuela con MERCOSUR
(miles de USD)



Fuente: elaboración propia con base en *International Trade Centre (ITC)*. Informante: MERCOSUR.

fue reduciendo, pero esto sólo obedece a la acelerada caída de las M que fue cerrando la brecha respecto de las bajísimas X.

Figura 3
Balanza comercial de Venezuela con MERCOSUR
(miles de USD)

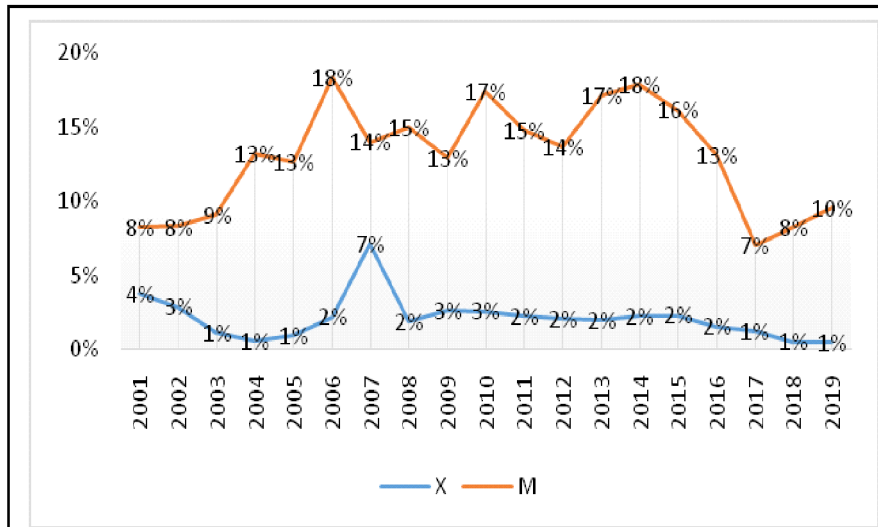


Fuente: elaboración propia con base en ITC. Informante: MERCOSUR.

Al evaluar la importancia relativa del MERCOSUR dentro del comercio total de Venezuela con el mundo, se observa que la subregión ha tenido mayor peso como proveedor de las M que como mercado para las X venezolanas. En promedio, entre 2001 y 2019 el bloque explicó apenas el 2 % de las X y el 13 % de las M globales del país (figura 4). Los mejores momentos de las M originarias del bloque se registraron en 2006 y 2014, proveyendo casi una quinta parte del total de M demandadas.

Los resultados más significativos estuvieron en el intercambio agroalimentario. Integrarse con países de producción agrícola altamente competitiva al nivel mundial y exportadores netos agroalimentarios creó el comercio en este sector. A diferencia del intercambio total, el agroalimentario (ICAA = exportaciones agroalimentarias [XAA] + importaciones agroalimentarias [MAA]) fue más sostenido en el tiempo, aunque también declinó fuertemente desde 2015 a raíz de la caída de la renta petrolera acontecida desde

Figura 4
Peso del MERCOSUR dentro del comercio internacional de Venezuela

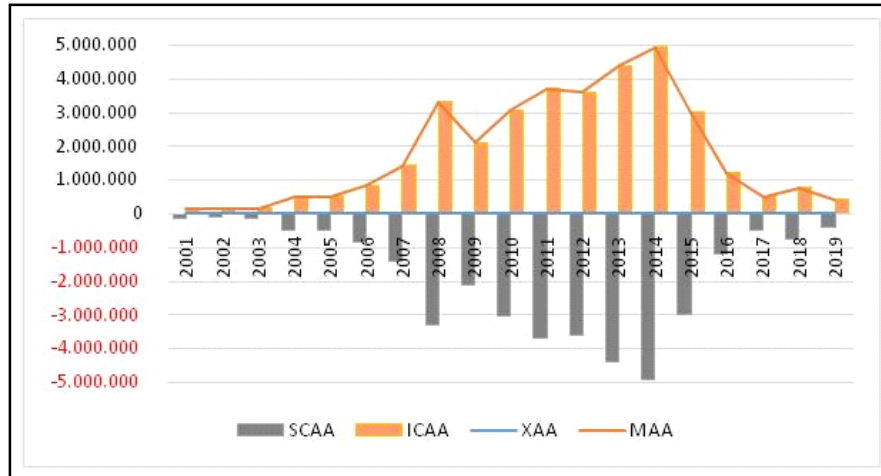


Fuente: elaboración propia con base en ITC.

el último trimestre de 2014. La figura 5 ilustra el predominio de las MAA por encima de las insignificantes XAA venezolanas, muestra del papel desempeñado por el MERCOSUR como proveedor de bienes agroalimentarios necesarios para completar la oferta nacional de alimentos. Así, la integración contribuyó con la seguridad alimentaria de Venezuela hasta 2014³⁷.

³⁷ Fernández-Guillén, Oscar, «Venezuela en el MERCOSUR...»; Fernández-Guillén, Oscar. «El Sector Agroalimentario en los procesos de Integración Económica: una mirada a la asociación Venezuela-MERCOSUR», *Agroalimentaria*, vol. 26, no. 51, julio-diciembre, 2020

Figura 5
Balanza comercial agroalimentaria de Venezuela con el
MERCOSUR (miles de USD)

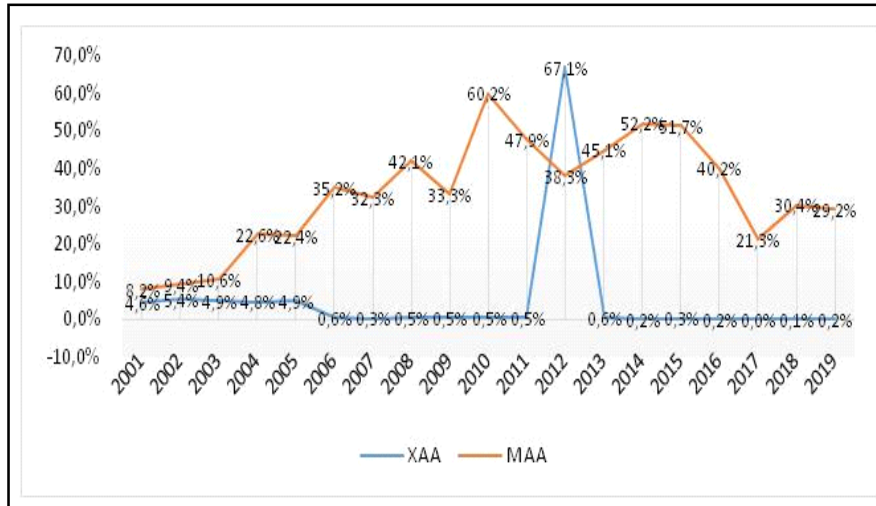


Fuente: elaboración propia con base en ITC. Informante: MERCOSUR.

La figura 6 muestra la forma en que el bloque ganó importancia como proveedor de bienes agroalimentarios para Venezuela, cuyo peso se aceleró a partir de 2004 y llegó al punto máximo de proveer más del 60% de las MAA del país en el año 2010. A partir de entonces su importancia como origen de las MAA osciló en torno al 50% de éstas y entre 2016 y 2017 descendió aproximadamente al 40% y 21%, respectivamente. Desde 2018 cerca del 30% de las pocas MAA venezolanas provienen de él. En resumen, Venezuela era un mercado seguro para las exportaciones agrícolas del MERCOSUR, quien durante el período 2001-2019 suministró en promedio un tercio de las MAA totales de Venezuela (33,3 %) y recibió apenas el 5,1 % de sus XAA globales.

Pese a que los pocos resultados positivos obtenidos por Venezuela durante su período de actividad en el bloque se dieron en el sector agroalimentario, y sólo desde el punto de vista comercial, igualmente desaprovechó oportunidades de cooperación técnica agrícola donde los demás socios poseen importantes competitividades mundiales, como fue el caso del laboratorio para el desarrollo de capacidades productivas en el subsector lácteo promovido por el gobierno uruguayo. Y en cuanto al creciente dinamismo del comercio agrícola,

Figura 6
Peso del MERCOSUR en el comercio agroalimentario internacional de Venezuela



Fuente: elaboración propia con base en ITC.

este se mantuvo hasta que la corriente de pagos para honrar deudas con los socios existió: una vez incurrió en impagos, cayó el comercio agroalimentario a partir del año 2015.³⁸

Como se afirmó, el MERCOSUR contribuyó notablemente con la seguridad alimentaria de Venezuela durante las primeras décadas del siglo XXI, con una fase de acelerado ascenso en su importancia relativa dentro del comercio agroalimentario total venezolano desde que inició el proceso de adhesión y hasta el año 2015, cuando por entonces más de la mitad de las importaciones agroalimentarias totales del país provenían del bloque.

La acelerada merma posterior del intercambio agroalimentario sólo es imputable a cuestiones estructurales de la economía nacional, como la dependencia petrolera y su resultante vulnerabilidad frente al precio internacional del crudo, amén de externalidades conducentes a la caída del precio del *commodity*, combinadas con malas políticas gubernamentales que desaprovecharon las oportunidades productivas existentes frente al MERCOSUR y desestimularon la producción

³⁸ *Ibidem*.

nacional. Aun tras su suspensión Venezuela intercambia rubros agrícolas mercosurianos, aunque no con la intensidad de otrora debido a la dramática caída de su capacidad adquisitiva³⁹.

Vale apuntar que en este sector también hubo contrariedades, pues la tendencia liberalizadora en mercaderías agroalimentarias del MERCOSUR (propia de productores eficientes al nivel mundial y exportadores netos de diversos rubros) chocaba con el fuerte intervencionismo del gobierno venezolano y sus políticas restrictivas para el comercio agrícola, justificadas por razones de seguridad y soberanía agroalimentaria, en el contexto de un «modelo de producción semiabierto»⁴⁰ (abierto para las importaciones, pero cerrado para las exportaciones de bienes agroalimentarios) y un sistema alimentario de «autonomía crítica», dependiente de las importaciones de alimentos⁴¹.

En la actualidad las relaciones comerciales de Venezuela con el bloque se ciñen a reproducir el patrón de importador neto agroalimentario. La composición del comercio en el año 2020 (de enero a octubre) indica que exportó al MERCOSUR productos químicos (generalmente fertilizantes) y algunos minerales y sus derivados, por poco más de 53 millones de USD, e importó de éste mercaderías agroalimentarias, por más de 763 millones de USD; ambos flujos estuvieron altamente concentrados en cerca de 10 rubros. La tabla 1 resume la estructura comercial actual.

Con base en el patrón expuesto, los hechos confirman que de aquel socio con grandes expectativas energéticas para la región no queda el mínimo rastro. Y como mercado para los rubros mercosurianos, a duras penas puede adquirir algo de azúcar, arroz, maíz, grasas y materias primas para lo que sobrevive de la industria alimenticia nacional; mientras que las ingentes importaciones de proteínas y lácteos de otrora desaparecieron.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Gutiérrez, Alejandro. «Venezuela: un sistema alimentario en el contexto del capitalismo rentístico», en: Gutiérrez, Alejandro (coord.). *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos*, Mérida, ULA, FACES, Consejo de Publicaciones, 2013, p. 80.

⁴¹ Gutiérrez, Alejandro. *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) en tiempos del Chavismo* (Documento preparado para el libro interacadémico 2017. Capítulo de la Academia Nacional de Ciencias Económicas [ANCE] de Venezuela), Mérida, ULA, CIAAL, 2019.

Tabla 1
Estructura del comercio de bienes de Venezuela con el
MERCOSUR. Año 2020 (enero-octubre)

	Exportaciones hacia MERCOSUR			Importaciones desde MERCOSUR		
	Producto	FOB USD	Peso	Producto	FOB USD	Peso
	Total X	53.270.549		Total M	763.628.043	
1	Urea c/contenido de nitrógeno > 45 %	22.573.492	42,4%	Azúcar de caña o remolacha y sacarosa	106.792.439	14,0%
2	Metanol(alcohol metílico)	20.094.921	37,7%	Aceite de soja refinado	83.642.958	11,0%
3	Aluminio s/alealear	5.296.664	9,9%	Arroz c/cáscara no parbolizado	57.944.240	7,6%
4	Otras sulfonamidas	1.369.262	2,6%	Arroz no parbolizado, pulido o glaseado	41.697.043	5,5%
5	Resto de los ítems	1.012.604	1,9%	Azúcares de caña ncop., en bruto	41.646.656	5,5%
6	Alambre de aleaciones de aluminio	1.002.943	1,9%	Maíz en grano	41.157.336	5,4%
7	Negros de humo excluido acetileno	499.533	0,9%	Margarina excluida la margarina líquida	36.654.148	4,8%
8	Otros tereftalato de etileno	488.897	0,9%	Mezclas y pastas p/preparación de productos de panadería, pastelería o galletería	29.493.977	3,9%
9	Desperdicios y desechos de cobre	404.731	0,8%	Preparaciones alimenticias a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche	25.572.310	3,3%
10	Envases tubulares flexibles de aluminio	354.726	0,7%	Resto de los ítems	274.054.933	35,9%
11	Cámaras de caucho p/neumáticos	172.776	0,3%	Sin descripción	24.972.003	3,3%
TOTALES		53.270.549	100%	TOTALES	763.628.043	100%

Fuente: elaboración propia con base en MERCOSUR-SECEM. Informante: MERCOSUR.

Esta estructura también muestra la dramática pérdida de seguridad alimentaria y nutricional que sufren los venezolanos, pues sus requerimientos calóricos no son cubiertos totalmente y la dieta está basada prácticamente en carbohidratos y grasas para cubrir una pequeña parte de estos o, al menos, saciar el hambre. Las malas políticas públicas del gobierno nacional, que deprimieron la producción interna y desaprovecharon las oportunidades externas de la integración, causaron el actual estado de inseguridad alimentaria.⁴²

En fin, pese a continuar en mínimos niveles históricos, el comercio entre Venezuela y el MERCOSUR sigue siendo de tipo interindustrial, complementario. La calidad de la composición comercial, amén del valor transado, habla por sí sola del estado de subdesarrollo y destrucción de la economía venezolana.

3.2. *Relaciones de inversión*

La inversión extranjera directa (IED) recibida por Venezuela desde el MERCOSUR así como la IED venezolana destinada a él fue poco significativa, destacándose la posición de Brasil como principal inversor del bloque y destino de las inversiones nacionales. El mejor momento relativo en la posición de IED entrante se registró en 2018, cuando Brasil explicó el 10,2 % de éstas. En general, las inversiones cayeron en entradas y salidas, tanto al nivel subregional como mundial (tabla 2).

Además, con base en datos disponibles desde 2010 se infiere que el principal inversor extranjero en Venezuela es EE.UU., seguido por países europeos, euroasiáticos (Rusia) y asiáticos (principalmente India y China). El último año con datos completos sobre posición de IED reportado por el gobierno venezolano fue 2017 y en él sólo figuró Brasil dentro del *top 10* de inversores (que concentraron el 77 % del total), ocupando el quinto lugar con cerca del 7 % de la IED recibida ese año (tabla 3).

⁴² *Ibídem*; Fernández-Guillén, Oscar, «Venezuela en el MERCOSUR...».

Tabla 2
Posición de IED de Venezuela con el MERCOSUR
(USD millones)

Años	Flujos	Contraparte					Mundo	Peso MERCOSUR
		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR		
2010	Inward		679,3			679,3	34.988,0	1,9%
	Outward		50,7		68,0	118,8	8.094,0	1,5%
2012	Inward*	574,0	1.474,0		215,0	2.263,0	52.512,2	4,3%
	Outward		-218,0	0,0	-210,4	-428,4	14.385,2	3,0%
2014	Inward*	309,0	1.210,0		233,0	1.752,0	40.465,6	4,3%
	Outward		-402,4	23,3	-351,0	-730,1	5.462,4	13,4%
2016	Inward*	158,0	1.506,0	0,0	213,0	1.877,0	30.399,2	6,2%
	Outward	24,4	-210,8	23,8	C	-162,6	7.687,5	2,1%
2017	Inward*	157,0	1.452,0		263,0	1.872,0	27.610,5	6,8%
	Outward	5,2	33,0	26,6	C	64,8	8.692,9	0,7%
2018	Inward	0,0	2.418,2			2.418,2	23.753,9	10,2%
	Outward	119,6	3,3	26,6	C	149,5	9.776,6	1,5%
2019	Inward	0,0	775,5			775,5	20.492,7	3,8%
	Outward	9,2	19,6	23,4	C	52,3	9.692,3	0,5%

Notas: (*) En ausencia de datos del socio, se toma el reportado por Venezuela solo a nivel bilateral. Posiciones de IED negativas cuando los derechos del inversionista (capital y / o deuda) sobre su empresa son menores que los derechos de la empresa (capital y / o deuda) sobre su inversionista. También podrían ser negativas debido a las posiciones netas negativas o debido a las ganancias retenidas negativas (que pueden resultar de la acumulación de ganancias reinvertidas negativas). Las celdas en blanco reflejan datos no disponibles o no aplicables y las celdas con "c" reflejan datos que fueron suprimidos por la economía de informes para preservar la confidencialidad.

Fuente: elaboración propia con base en *International Monetary Fund* (IMF). Informante: contraparte (cifras espejo)*

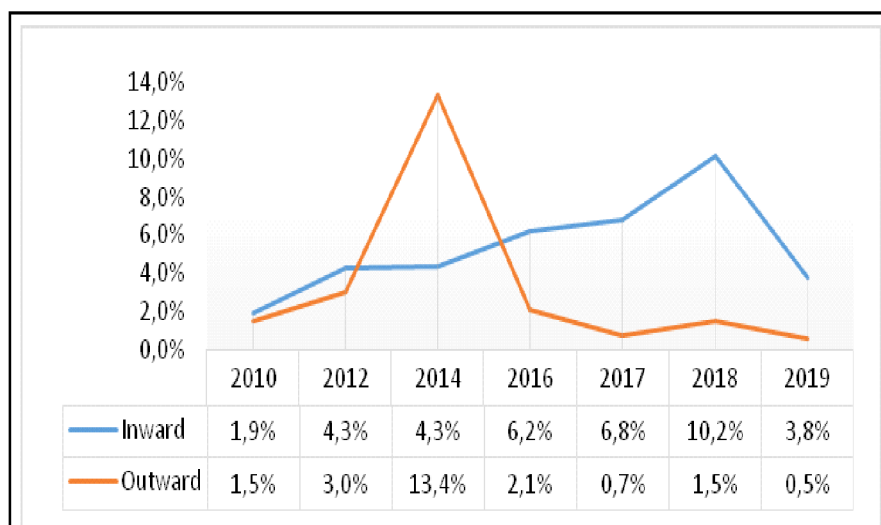
Tabla 3
Posición de IED recibida por Venezuela (Top 10 economías inversoras), al término de 2017 (USD millones)

	Origen	IED	Peso del socio
	Total Mundo	21.452	100%
1	EE. UU.	3.310	15,4%
2	Rusia	2.744	12,8%
3	Francia	1.875	8,7%
4	Países Bajos	1.821	8,5%
5	Brasil	1.452	6,8%
6	India	1.190	5,5%
7	España	1.160	5,4%
8	Reino Unido	1.082	5,0%
9	Suiza	1.062	5,0%
10	Italia	796	3,7%
	Acumulado	16.492	76,9%

Fuente: elaboración propia con base en IMF. Informante: Venezuela.

En resumen, las relaciones de inversión entre Venezuela y el MERCOSUR tampoco mostraron avances en la integración económica. Por el contrario, describieron una baja importancia relativa, donde la posición venezolana en el bloque se deprimió aún más desde 2017 y la de sus contrapartes en el país tuvo una ligera elevación comparativa entre 2010 y 2018 producto del descenso de la posición mundial en Venezuela, pero en 2019 también incurrió en caída (figura 7).

Figura 7
Importancia relativa del MERCOSUR en la posición de IED de Venezuela al cierre de los años seleccionados



Fuente: elaboración propia con base en tabla 2.

A partir de los hechos mostrados en esta sección se concluye que entre Venezuela y el MERCOSUR no hubo verdadera integración. Mientras tanto, el actual estado de sus intercambios manifiesta mayor proximidad hacia la desintegración económica con el bloque.

4. Perspectivas de la integración: un destino incierto

Al intentar visualizar el futuro de Venezuela en el acuerdo, pueden plantearse varios escenarios que dependen plenamente del desarrollo de dos contextos: el nacional y el internacional.

En primer lugar, el contexto nacional está en función de un cambio político que restaure en el país el orden constitucional y democrático, luego de lo cual podrían darse dos escenarios: 1) retornar al bloque, aunque no inmediata sino progresivamente según se cumplan los requerimientos institucionales y democráticos porque los Estados Partes preferirían esperar a que haya normalidad en el país, o 2.) redirigir los intereses del nuevo gobierno hacia otras regiones, redefiniendo así su interacción con la subregión, la región y el resto del mundo.

Quizás este último tenga más posibilidades de ocurrencia si se toma en cuenta el supuesto regreso a la CAN manifestado por el presidente de la Asamblea Nacional venezolana, Juan Guaidó, durante la XX Reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en julio de 2020, con motivo del traspaso de la presidencia pro t mpore de Bolivia a Colombia.⁴³

En segundo lugar, el plano internacional va unido a la dinámica de los intercambios comerciales, de inversión y cooperación, tanto globales como del país con el exterior. Aunque es cierto que las relaciones económicas internacionales han sido impactadas negativamente por los estragos del COVID-19, no es menos cierto que el dinamismo de dichos flujos no se encuentra en el Cono Sur sino en Norte América, Europa y Asia-Pacífico, especialmente con China como eje. En este sentido, el escenario posible sería que no haya retorno inmediato al MERCOSUR porque los mecanismos de la mal definida UA atar an de manos al nuevo gobierno para negociar otros acuerdos que coadyuven con la reconstrucción económica nacional; amén de la baja interdependencia Venezuela-MERCOSUR demostrada.

Para recuperar el crecimiento Venezuela requerirá mayores libertades en materia de políticas comerciales y un retorno completo al bloque implicará –en teoría– armonizaciones o coordinaciones en este ámbito que, además de significar demoras burocráticas, impedirían el empleo de ciertos instrumentos de política necesarios para cumplir con sus objetivos de crecimiento económico a corto y mediano plazo.

Igualmente, reintegrarse sigue siendo una decisión política que –debido a la ausencia de una conciencia integradora a lo interno y de un proyecto conjunto aglutinante– aún descansa en el ánimo de los políticos que est n de turno.

⁴³ Tomillo, Manuel. «Guaidó anuncia reincorporación de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones», *Efecto Cocuyo*, 8 de julio 2020.

En definitiva, la reincorporación de Venezuela al MERCOSUR es tan incierta como incierto es el panorama político nacional de hoy, agravado y estancado por la convivencia *de facto* de fuerzas contrarias más interesadas en resguardar los beneficios de sus feudos y totalmente desconectadas con la realidad del drama nacional.

La única certeza que brinda la clase política es su impacto catalizador sobre la diaria desmejora socio-económica del país, que entre 2014 y 2020 acumuló una caída del PIB real de 120,4% y entre 2013 y 2020 registró una disminución acumulada del PIB per cápita de 117 %, aproximadamente⁴⁴; drama con un altísimo costo presente: el deterioro de las condiciones de vida de generaciones pasadas y actuales, y futuro: el desarrollo de las generaciones venideras.

Conclusiones

De las tres décadas a las que arriba el MERCOSUR, Venezuela participó de las dos últimas y la tragicomedia de su incorporación estuvo marcada por dos fases de auge y caída. Auge, con el gobierno de Chávez, al nivel de presencia política y comercio, donde el mayor peso estuvo en el intercambio agroalimentario, auspiciado por los *booms* petroleros; y caída, con el gobierno de Maduro, manifestada en su ausencia del proyecto y en la reversión de los intercambios, a partir de la crisis económica y políticas domésticas.

Al considerar el avance del proceso, en profundidad y metas a lo largo de estos años, fue menester empezar observando la claridad en la pertenencia de sus Estados miembros porque, como se argumentó, ésta se convierte en una variable determinante del éxito o del fracaso de la integración. Y tras ser evaluada en el estudio para el caso venezolano, dio como resultado lo segundo.

Su fracaso se advirtió desde el principio porque la decisión de adhesión fue tanto como un capricho personal de Hugo Chávez, no existían claros o reales objetivos aglutinantes de largo plazo, ni se tomó en cuenta a los sectores directamente afectados. Es decir, comenzó sin pertenencia –ni pertinencia– al MERCOSUR, pues su incorporación sólo fue un recurso usado por el extinto mandatario para levantarse sobre una plataforma subregional desde la cual enfrentar a EE. UU. e influir en la política regional, lo cual logró gracias al empleo de la «petrodiplo-macia».

⁴⁴ NU-CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, NU-CEPAL, 2020.

No obstante, transmitió la vulnerabilidad de los petrodólares al proceso. Lo mismo sucedió con la política doméstica y los endeblez lazos interpresidenciales. En suma, la integración del país al MERCOSUR estuvo en función del sesgo político-ideológico de la época y la renta petrolera nacional, escasas variables determinantes que al empeorar incidieron negativamente sobre la participación de Venezuela.

Si bien es cierto que el regionalismo es multidimensional, no es menos cierto que la economía es su primer motor porque la integración se concibe como un instrumento para el desarrollo de las naciones latinoamericanas. Empero, el análisis económico permitió contrastar que no existía ni se creó interdependencia entre Venezuela y el MERCOSUR: dentro del comercio internacional venezolano y en lo atinente a la IED total, recibida o efectuada, el bloque fue y aún es poco significativo. Asimismo, las relaciones comerciales y de inversión de los últimos años evidencian que Venezuela pasó de la integración a la desintegración económica con el MERCOSUR.

La economía rentística petrolera e improductiva venezolana se alejaba de los principios del mercado común (*i.e.*, libre circulación de mercaderías y factores productivos, más políticas comerciales comunes, etc.). El resultado económico más relevante –y quizás único– estuvo en la creación de comercio agroalimentario y su contribución con la seguridad alimentaria del país; sin embargo, esta manera más eficiente de completar la oferta nacional de alimentos fue momentánea y también se vio restringida al mermar la renta petrolera.

En general, Venezuela presentaba incompatibilidades de origen para con la propia esencia del MERCOSUR: económicas, políticas y jurídicas. Aun así, fueron eludidas en su momento por los nexos político-ideológicos interpresidenciales y por la práctica de la petrodiplomacia. Pero a medida que tales factores de elusión cesaron, las contradicciones se profundizaron y fueron más evidentes.

Todo lo expuesto permite concluir que la entrada de Venezuela, un socio notablemente incompatible, contradictorio y sin una considerable interdependencia económica con el MERCOSUR, ingresó gracias a las hendiduras generadas en su estructura funcional por la fragilidad jurídico-institucional del regionalismo interpresidencialista y la politización negativa surgida en el bloque desde principios del siglo XXI.

Referencias

- Arenas, V. «Venezuela traspasa una presidencia Pro Tempore de Mercosur que no ejerció». *Efecto Cocuyo*, 30 de diciembre de 2016, disponible en: <http://efectococuyo.com/politica/venezuela-traspasa-una-presidencia-pro-tempore-de-mercosur-que-no-ejercio/> (consulta: 20 de octubre de 2018).
- Axline, W.A. «El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana», en: Briceño Ruiz, J. (comp.). *Escenarios de integración regional en las Américas*, Mérida, ULA, Consejo de Publicaciones, 1999, pp. 11-74.
- Bernal-Meza, R. *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Nuevohacer, 2000.
- Bouzas, Roberto. «El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjàvu?», *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, no. 162, julio-setiembre, 2001, pp. 179-200.
- Briceño-León, Roberto. *Los efectos perversos del petróleo*, Caracas, Editorial CEC, 2015.
- Briceño Ruiz, José. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global, 2018.
- Briceño Ruiz, José y Fernández-Guillén, Oscar. «Venezuela en el Mercosur: un análisis de su proceso de integración y las potenciales consecuencias políticas y económicas», en: Uzcátegui, Astrid y María De Jesús (comp.). *Venezuela ante el Mercosur: sobre geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual*, Mérida, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ULA, UCAB, 2015, pp. 79-117.
- Cardozo, Elsa. «Venezuela y la (GEO) política del MERCOSUR», en: Uzcátegui, Astrid y María De Jesús (comp.). *Venezuela ante el Mercosur: sobre geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual*, Mérida, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ULA, UCAB, 2015, pp. 39-52.
- Corrales, J. y Penfold, M. *Un dragón en el trópico*, Caracas, La Hoja del Norte, 2012.
- Cué, Carlos. «La canciller venezolana trata de entrar a la fuerza en una reunión de Mercosur». *El País*, 15 de diciembre de 2016, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/14/argentina/1481740133_482095.html (consulta: 19 de diciembre de 2020).

- DW. «Venezuela «entrega» presidencia del Mercosur». *Deutsche Welle*, 31 de diciembre de 2016, disponible en: <https://p.dw.com/p/2V5DC> (consulta: 19 de diciembre de 2020).
- El-Agraa, A.M. «Regional integration among developing countries», en: Grilli, Enzo y Dominick Salvatore (eds.). *Economic Development. Handbook of Comparative Economic Policies*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1994, pp. 211-260.
- Fernández-Guillén, Oscar. *Venezuela en el MERCOSUR: El proceso de integración económica y su impacto sobre el sector agroalimentario nacional* (tesis de maestría), Mérida, Repositorio Institucional de la ULA, 2019. <https://saber.ula.ve/handle/123456789/46091>.
- Fernández-Guillén, Oscar. «El Sector Agroalimentario en los procesos de Integración Económica: una mirada a la asociación Venezuela-MERCOSUR», *Agroalimentaria*, vol. 26, no. 51, julio-diciembre, 2020.
- Fernández-Guillén, Oscar. «¿Supranacionalidad o intergubernamentalismo? Los casos ASEAN y MERCOSUR», *Informe INTEGRAR*, no. 124, octubre, 2020, pp. 16-37, disponible en: <http://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar.pdf>.
- Ferrer, A. «Problemas y perspectivas del MERCOSUR», en: Barbato, C. (coord.). *MERCOSUR, una estrategia de desarrollo*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2000, pp. 39-44.
- Gajate, Rita. «Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?», en: Mellado, Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Córdoba, Lerner, 2010, pp. 33-58.
- Gardini, G. *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010.
- Grandi, Jorge. «Déficit democrático y social en los procesos de integración», *Estudios Internacionales*, vol. 30, no. 119/120, 1997, pp. 423-460.
- Guerra, José. *Del legado de Chávez al desastre de Maduro*, Caracas, Libros Marcados, 2015.
- Gutiérrez, Alejandro. «Venezuela: un sistema alimentario en el contexto del capitalismo rentístico», en: Gutiérrez, Alejandro (coord.). *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos*, Mérida, ULA, FACES, Consejo de Publicaciones, 2013, pp. 43-96.

- Gutiérrez, Alejandro. *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) en tiempos del Chavismo* (Documento preparado para el libro interacadémico 2017. Capítulo de la Academia Nacional de Ciencias Económicas [ANCE] de Venezuela), Mérida, ULA, CIAAL, 2019.
- Han, Byung-Chul. *Sobre el poder*, Barcelona, Herder Editorial, 2016.
- Hosono, Akio. *Asia-Pacific and Latin America: dynamics of regional integration and international cooperation*, Santiago, UN-ECLAC, 2017.
- Malamud, Andrés. «Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience», en: Laursen, F. (ed.). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003, pp. 53-73.
- Mellado, Noemí. «La integración sudamericana entre interrogantes y teorías», en: Mellado, Noemí (ed.). *MERCOSUR y UNASUR ¿hacia dónde van?*, Córdoba, Lerner, 2009, pp. 13-41.
- Mellado, Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Córdoba, Lerner, 2010.
- Mellado, Noemí (ed.). *Latinoamérica: inserción global e integración regional*, Córdoba, Lerner, 2016.
- Mellado, Noemí y Alí, María. «Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad», en: Mellado Noemí (ed.). *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Córdoba, Lerner, 2010, p. 167.
- Mellado, Noemí y Urriza, Luis. «Integración, derecho comunitario y MERCOSUR», *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, año XVII, no. 1/2, enero-junio, 1994, pp. 129-143.
- MERCOSUR. *Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur*, 2017, disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/decision-sobre-la-suspension-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-en-el> (consulta: 15 de diciembre de 2020).
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. «Situación de Venezuela en el MERCOSUR», Información para la Prensa N°: 419/16, 2 de diciembre de 2016, disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/situacion-de-venezuela-en-el-mercosur> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

NU-CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, NU-CEPAL, 2020, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/18/S2000881_es.pdf (consulta: 19 de diciembre de 2020).

Peña, F. «El Mercosur veinte años después y su futuro», en: Briceño Ruiz, J. (ed.). *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, ULA, CDCHTA, 2011, pp. 105-119.

Piñeiro, D. *MERCOSUR Y AGRICULTURA: una perspectiva desde los actores*, Documento de trabajo N° 17, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 1996.

Serbin, Andrés. «Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe», *Revista Mexicana del Caribe*, vol. 1, no. 2, 1996, pp. 7-52.

Tomillo, Manuel. «Guaidó anuncia reincorporación de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones». *Efecto Cocuyo*, 8 de julio de 2020, disponible en: <https://efectococuyo.com/politica/guaido-anuncia-reincorporacion-de-venezuela-a-la-comunidad-andina-de-naciones/> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

Fuentes de información estadística y normativa consultadas:

ALADI. *Sistema de Información de Comercio Exterior (SICOEX)*, disponible en: <http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam> (consulta: 15 de diciembre de 2020).

IMF. *IMF Data, Coordinated Direct Investment Survey (CDIS)*, disponible en: <https://data.imf.org/> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

ITC. *Trade Map*, disponible en <https://www.trademap.org> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

MERCOSUR. *Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR (SECEM)*, disponible en: <https://estadisticas.mercosur.int/> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

OEA. *Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)*, disponible en: <http://www.sice.oas.org> (consulta: 19 de diciembre de 2020).

Anexo 1 Intercambio comercial de Venezuela: total mundial bilateral con el MERCOSUR (USD miles)

Año	EXPORTACIONES						IMPORTACIONES						SALDO COMERCIAL							
	Mundo	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR	Peso MERCOSUR	Mundo	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR	Peso MERCOSUR	Mundo	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
2001	25.304.279	75.440	746.984	2.814	174.497	948.735	4%	16.435.582	234.486	1.093.511	7.354	22.421	1.357.772	8%	8.868.697	-209.046	-346.527	-4.540	152.076	-408.01
2002	23.987.240	7.315	683.058	5.176	44.233	688.782	3%	11.673.380	1.484.111	798.139	9.880	11.177	967.417	8%	12.313.860	-141.096	-165.081	-4.514	33.056	-277.61
2003	24.974.287	8.917	275.154	2.898	1.101	288.070	1%	8.357.732	1.391.723	607.477	6.867	5.698	759.545	9%	16.616.555	-130.806	-332.323	-3.749	-4.597	-471.47
2004	38.886.651	34.449	190.081	5.021	1.822	244.373	1%	14.697.162	431.769	1.468.289	8.303	32.691	1.941.052	13%	25.189.489	-397.320	-1.269.208	-3.282	-30.889	-1.701.67
2005	55.402.875	35.671	255.603	5.370	244.750	541.394	1%	21.848.135	509.738	2.221.836	6.892	33.725	2.772.291	13%	33.554.740	-474.067	-1.966.233	-1.622	211.025	-2.230.81
2006	61.385.241	24.804	594.622	148.220	599.458	1.384.104	2%	24.406.326	809.484	3.583.623	34.888	78.379	4.486.474	18%	36.978.915	-784.689	-2.972.001	113.232	521.079	-3.122.37
2007	16.889.110	23.592	345.925	152.196	637.562	1.158.275	7%	43.446.240	1.176.183	4.721.804	93.856	97.113	6.088.456	14%	-27.257.130	-1.152.591	-4.375.879	58.840	540.449	-4.929.18
2008	83.477.823	25.191	588.772	388.276	647.093	1.598.332	2%	47.130.199	1.419.684	5.147.626	257.885	235.394	7.060.069	15%	36.347.624	-1.394.499	-4.608.854	130.891	411.699	-5.460.71
2009	56.983.104	15.497	581.595	361.113	523.617	1.481.822	3%	38.262.446	1.042.561	3.605.716	126.634	186.744	4.961.655	13%	18.320.658	-1.027.064	-3.024.121	234.079	336.873	-3.679.81
2010	66.982.676	21.489	882.666	226.448	660.057	1.748.660	3%	32.276.095	1.426.185	3.849.767	113.097	246.665	5.635.714	17%	34.686.581	-1.404.638	-3.017.101	113.351	413.392	-3.895.01
2011	91.084.180	23.689	1.266.354	380.107	398.871	2.078.021	2%	46.576.814	1.867.126	4.588.432	107.848	314.305	6.877.711	15%	44.517.366	-1.843.437	-3.322.078	282.239	84.566	-4.798.61
2012	95.084.871	24.927	996.836	132.019	826.839	1.988.621	2%	56.530.711	2.220.332	5.053.076	60.823	415.366	7.749.297	14%	38.504.160	-2.195.405	-4.056.240	71.496	411.473	-5.768.61
2013	87.961.214	51.600	1.180.740	138	492.268	1.728.746	2%	43.774.807	2.156.767	4.847.466	58.318	446.390	7.593.741	17%	44.186.407	-2.105.167	-3.666.726	-58.780	45.678	-5.784.91
2014	71.237.046	9.673	1.174.121	744	488.370	1.622.908	2%	39.374.121	1.987.149	4.630.547	34.876	406.653	7.059.225	18%	31.862.925	-1.977.476	-3.456.406	-34.132	31.717	-5.436.31
2015	38.388.362	6.555	679.889	3.619	199.174	888.227	2%	28.439.049	1.370.049	2.986.261	34.966	205.855	4.596.761	16%	9.929.313	-1.863.494	-2.306.372	-30.987	-6.681	-3.707.51
2016	30.972.482	67.948	445.195	869	3.790	481.802	2%	15.651.501	706.880	1.275.566	26.206	49.296	2.057.948	13%	15.320.981	-638.932	-860.371	-25.337	-46.506	-1.570.14
2017	33.888.390	15.613	391.694	4.540	550	412.397	1%	10.507.153	2.651.229	469.622	2.808	19.957	737.316	7%	23.361.237	-229.516	-77.928	1.932	-19.407	-324.91
2018	37.342.014	8.479	170.873	215	25.299	204.866	1%	11.113.498	294.357	576.897	18.688	26.971	916.863	8%	26.628.516	-285.878	-406.024	-18.423	-1.672	-711.91
2019	16.402.381	916	80.802	689	184	82.591	1%	5.601.052	88.143	418.116	2.318	27.203	535.990	10%	10.891.329	-87.227	-337.314	-1.829	-27.019	-453.31

Fuente: elaboración propia con base en ITC.⁴⁵⁴⁵ La data del MERCOSUR se obtuvo de los socios (cifras espejo).