

La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Implicaciones políticas y económicas

Félix Gerardo Arellano

Mayo de 2013

La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Implicaciones políticas y económicas

Félix Gerardo Arellano

Caracas, Mayo de 2013

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve
www.desafiandolascrisis.org

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Director de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Félix Gerardo Arellano

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autor y la institución que coordinó su elaboración.

ÍNDICE

Antecedentes y elementos básicos de funcionamiento del MERCOSUR	1
Sobre la evolución del MERCOSUR	2
Algunas bondades de la integración en el MERCOSUR	3
Debilidades o limitaciones del MERCOSUR	4
Algunas contradicciones que se aprecian en el proceso	6
Algunas razones para girar al MERCOSUR	9
Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR: ¿oportunidades o limitaciones?	11
Como corolario y perspectivas	17
Bibliografía	19
Anexo: Comercio de Venezuela con los países del MERCOSUR	20

Antecedentes y elementos básicos de funcionamiento del MERCOSUR

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se crea con una enorme presencia de Brasil y Argentina, respondiendo fundamentalmente a sus intereses y necesidades y concentrado en los temas económico comerciales. Es importante destacar las bondades iniciales que tuvo el MERCOSUR en la generación de confianza entre estos dos países cuyas relaciones siempre fueron complejas. En efecto, el MERCOSUR tuvo su origen en los acuerdos económicos y comerciales que Argentina y Brasil fueron desarrollando progresivamente en el marco de la Organización Latinoamericana de Integración (ALADI); en buena medida el proceso arranca con el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE, 1985-1988) que luego transforman en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD), que se constituye en la base de lo que será el Tratado de Asunción firmado en 1991, con la participación de Uruguay y Paraguay.

El MERCOSUR, tal como se establece en el Tratado de Asunción, tiene como objetivos fundamentales: abrir el mercado para las producciones nacionales de los países miembros -a través de la zona de libre comercio- y garantizar/reservar el mercado a tales producciones mediante la normativa de la unión aduanera, en particular con el Arancel Externo Común.

La incorporación de Uruguay y Paraguay, países de menor desarrollo relativo en el marco de la ALADI, generó mayor complejidad al naciente bloque, pero también un mayor alcance político. Como parte de la complejidad, la incorporación de estos dos países presentó inmediatamente a colación el tema relativo a las asimetrías y el consiguiente trato especial y diferenciado para los miembros de menor desarrollo. Sin embargo este último aspecto no ha sido mayormente resuelto por el bloque; en principio, el tratamiento de las asimetrías se limita al otorgamiento de algunas listas especiales para los países en desventaja, tanto en el marco de la zona de libre comercio como en la unión aduanera, situación que difiere del amplio desarrollo jurídico que se ha logrado sobre esta materia tanto en la ALADI, como en la Comunidad Andina (CAN).

Otro aspecto novedoso del MERCOSUR fue haberse planteado el reto de desarrollar simultáneamente las diversas fases de la integración. Así, desde sus inicios, se ha intentado construir la zona de libre comercio, la unión aduanera y el mercado común. Por el contrario, otros procesos como la integración europea o la Comunidad Andina (CAN) han desarrollado tales fases de manera sucesiva, en un proceso gradual y progresivo.

Ambas estrategias, del MERCOSUR y de la CAN, han confrontado dificultades. La CAN no ha logrado superar la fase del libre comercio y el MERCOSUR no ha logrado completar plenamente ninguna de las fases que pretendía cubrir al mismo tiempo. En este último caso, tanto en la zona de libre comercio como en la unión aduanera se mantienen excepciones e incumplimientos y, en lo que respecta al mercado común, no se ha logrado avanzar en temas fundamentales de armonización de políticas.

Es importante destacar que con el transcurrir del tiempo, el MERCOSUR fue ampliando su agenda incorporando un mayor número de temas; tal es el caso de su internacionalización mediante la suscripción como bloque de acuerdos económicos comerciales con otros países o grupos de países. También se han incorporado en su agenda diversos temas sociales y, más recientemente, nuevos aspectos políticos e ideológicos.

Sobre la evolución del MERCOSUR

La **internacionalización del MERCOSUR** es un proceso que prácticamente arranca desde los primeros días de su creación, con el objetivo fundamental de fortalecer el mercado ampliado que se está creando por medio de la unión aduanera. Entre los acuerdos negociados destacan: a) Los acuerdos de libre comercio que otorgan la condición de País Asociado. En este contexto se han firmado acuerdos de asociación con: Chile, Bolivia, Perú, la Comunidad Andina (Colombia, Ecuador y Venezuela). b) Otros acuerdos económicos comerciales suscritos con Cuba, Israel, India, Egipto, Turquía y Jordania; además se mantiene en negociación un acuerdo con la Unión Europea. En el caso de Venezuela, en el 2006 se suscribió el acuerdo para su incorporación como Miembro Pleno, que entró en vigencia en el año 2012 (está pendiente por definir la situación de Paraguay frente a este acuerdo). En el año 2012 se iniciaron las negociaciones para incorporar a Bolivia como Miembro Pleno.

Sobre **los temas políticos** que han sido incorporados progresivamente en la normativa e institucionalidad del MERCOSUR, destacan especialmente los temas de la democracia y los derechos humanos. Estos temas fueron inicialmente incluidos en el Primer Protocolo de Ushuaia de 1998, dando origen a la cláusula democrática del MERCOSUR; esta normativa fue fortalecida con el II Protocolo de Ushuaia del 2011. Otro elemento importante ha sido la creación del Parlamento del MERCOSUR en el año 2005. Adicionalmente, en 2009, fue incorporado como parte de la institucionalidad del mecanismo, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos.

También varios **temas sociales** han sido introducidos, tanto en la agenda como en la dinámica institucional del MERCOSUR. Al respecto, valdrían la pena mencionar: el desarrollo del MERCOSUR Social (2000), Cultural (2007) y Educativo (2011); las Reuniones Especializadas sobre: Ciencia y Tecnología (1992), Cooperativas (2001), Cinematografía y Audiovisuales (2004) y Agricultura Familiar (2004). También se han establecido los Foros sobre: Migraciones (2003) y Municipios, Provincias y Departamentos (2004). Igualmente cuenta con el Grupo de Integración Productiva (2008) y la Reunión de Altas Autoridades sobre la Mujer (2011).

En los últimos años se observa una progresiva **incorporación del tema político-ideológico** en la agenda del MERCOSUR, que ha sido auspiciada por la presencia de una orientación de izquierda que, con distintos grados de intensidad, ha caracterizado en los últimos años a los gobiernos de los países miembros.

Esta nueva orientación presenta matices que para algunos podrían calificar de post-liberales, en el sentido de que, respetando los avances en los temas económico-comerciales, se estarían jerarquizando nuevos temas en la agenda. Otros grupos más radicales tratan de promover una orientación antiliberal en la que se menosprecian los temas comerciales. El MERCOSUR ideológico ha logrado su mayor expresión con la incorporación apresurada del gobierno bolivariano de Venezuela como miembro pleno. Ahora bien, este panorama ideológico se torna más complejo con los recientes acontecimientos políticos en Paraguay.

Algunas bondades de la integración en el MERCOSUR

El MERCOSUR, como todo esquema de integración conlleva una serie de beneficios para sus miembros. Estos beneficios, asociados con la zona de libre comercio que posibilitó la creación del mercado ampliado, son:

- Desde la creación del bloque se han incrementado las **corrientes de comercio** de cada uno de los países miembros, tanto al interior del bloque como fuera de éste.
- La apertura de los mercados generada por la zona de libre comercio ha estimulado la **participación de mayores sectores** productivos, entre éstos la pequeña y mediana empresa.
- La **diversificación de la cesta de exportación** en el comercio intracomunitario, con una mayor participación de las producciones con **mayor valor agregado**¹. Esta característica es muy importante, sobre todo considerando que si bien los esquemas de integración en la región latinoamericana y caribeña han incrementado las exportaciones al resto del mundo (en términos de % sobre las exportaciones totales), éstas tienden a concentrarse en productos primarios, commodities y otros bienes de bajo valor agregado.
- Con base en la consideración anterior, el MERCOSUR, como en general lo han hecho otros esquemas de integración, ha estimulado un **crecimiento del empleo** vinculado al comercio². También ha propiciado incrementos en la **productividad y competitividad**³. En este sentido, los esquemas de integración representan una plataforma para que los nuevos o pequeños productores puedan avanzar en la curva de aprendizaje sobre las complejidades del comercio internacional, pues permite adentrarse en ese ámbito en condiciones más favorables, dependiendo de las bondades de la normativa del proceso de integración.

¹ Mariano Álvarez (2011) desarrolla ampliamente este tema presentando detalladamente, para cada uno de los países miembros, la progresiva incorporación de productos con mayor valor agregado y uso de tecnología en el comercio intracomunitario.

² En el "16 Informe sobre el Mercosur" presentado por el INTAL-BID en diciembre del 2011, se desarrolla este tema.

³ Entre otros, el Informe del INTAL-BID (2011) desarrolla este tema.

Un factor determinante en los beneficios del MERCOSUR tiene que ver con el **estímulo a la inversión** tanto de los socios del bloque, como de terceros países que observan las ventajas que puede ofrecer el mercado ampliado.

El mercado ampliado tiende a generar mejores condiciones de transparencia y estabilidad jurídica y, en consecuencia, mayor **confianza** para los sectores productivos y para la sociedad civil en su conjunto.

Por otra parte es importante destacar que las negociaciones económico-comerciales en bloque, como las ha realizado MERCOSUR, otorga a los países miembros un mayor **poder al momento de interactuar y posicionarse** en el escenario internacional, incluso frente a instancias como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Debilidades o limitaciones del MERCOSUR

Los esquemas de integración también presentan debilidades o limitaciones que son particulares para cada proceso. En el caso del MERCOSUR pueden identificarse varias, algunas de ellas determinadas por su propia normativa fundacional.

En efecto, algunas de las **limitaciones del MERCOSUR podrían definirse como estructurales**, ya que emanan del mismo Tratado de Asunción en el que se da inicio al MERCOSUR (1991). Ello, sin embargo, evidencia la disposición o flexibilidad de los países miembros con el proceso de integración.

En este contexto, un elemento crucial en las limitaciones del MERCOSUR tiene que ver con la **ausencia de aplicación directa, inmediata y privilegiada de las normas**. Esto significa que la normativa fundamental al proceso de integración, que se aprueba en los órganos comunitarios, debe ser incorporada para su cumplimiento por los órganos nacionales, proceso de incorporación que varía en cada país miembro dependiendo de sus normas jurídicas internas.

Por otra parte, no existe **transparencia** frente a la opinión pública sobre el estado actual de la incorporación de las normativas por parte de cada país miembro, incertidumbre que facilita el significativo incumplimiento de los compromisos adquiridos.

Otra limitación tiene que ver con la **ausencia de un mecanismo automático y eficiente (incluso permanente) de solución de controversias**. Este ha sido uno de los temas sensibles, pues la normativa ha sido modificada en varias oportunidades de manera discrecional, situación que tiende a afectar a los países más débiles.

Tanto la ausencia de la aplicación directa de las normas, como las limitaciones del órgano encargado de dirimir las diferencias, evidencian el marcado celo de los gobiernos por mantener el **predominio de las soberanías nacionales** frente a las posibilidades de fortalecer la naturaleza supranacional del proceso de integración. Naturalmente que no es una garantía de éxito adoptar la dinámica

jurídica de la aplicación inmediata, pero puede contribuir a la consolidación del proceso⁴.

Otra manifestación del nacionalismo acentuado que ha predominado en el MERCOSUR desde sus orígenes, tiene que ver con las serias **limitaciones que imponen a la acción de los órganos comunitarios**, en especial sus secretarías, tanto la general como la técnica.

También se observan limitaciones en el funcionamiento del MERCOSUR derivados de la **ausencia de mecanismos institucionales para enfrentar situaciones de crisis** coyunturales de los países miembros. Esto tiene que ver particularmente con la ausencia de mecanismos de salvaguardia comercial en la normativa fundacional, lo que estimula a que los países, al enfrentar crisis coyunturales de algún sector productivo, recurran a la adopción de mecanismos de protección, en particular a la aplicación de restricciones no arancelarias que pueden resultar desproporcionadas y que afectan la dinámica del proceso.

Con el transcurrir del tiempo y debido a los serios problemas que se presentan constantemente en el ámbito comercial, particularmente en la relación entre Argentina y Brasil, se adoptó un mecanismo deficiente de salvaguardia denominado "Mecanismo de Adaptación Competitiva" que, sorprendentemente, tiene un carácter discriminatorio ya que solo puede ser utilizado por los países grandes.

Otra limitación que se podría definir como estructural en el funcionamiento del MERCOSUR tiene que ver con el **tratamiento poco equilibrado con los países de menor desarrollo relativo**, concretamente, Uruguay y Paraguay. Al respecto, cabe destacar que el Tratado de Asunción no reconoce el concepto de las asimetrías y mucho menos el trato especial y diferenciado, temáticas que han sido desarrolladas en la región tanto en la ALADI, como en la Comunidad Andina.

En este contexto se pudiera agregar el trato discriminatorio que se aplicó al Paraguay, en la reunión de Jefes de Estado del MERCOSUR -efectuado en Argentina en agosto del 2011- en la que se acordó su suspensión temporal como miembro del bloque, sin respetar el debido proceso previsto en la normativa, lo que pudiera calificar como una tendencia de maltrato contra los países pequeños⁵.

Con el tiempo se ha sumado al inventario de limitaciones, la **incapacidad de los países miembros para perfeccionar y consolidar el proceso de integración**. Como se señaló anteriormente, de forma creativa se decidió desarrollar simultáneamente los tres procesos básicos de la integración (zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común), pero hasta ahora no se ha logrado completar ninguno de éstos. A continuación se describe brevemente la situación actual de cada proceso:

⁴ Tanto la Unión Europea como la Comunidad Andina contemplan el principio de la aplicación directa, automática y preferente desde sus bases fundacionales.

⁵ Este caso lo desarrolla ampliamente Sergio Abreu (2012).

- **La zona de libre comercio y la unión aduanera:** no solo se mantienen listas de excepciones nacionales, sino que aún persiste el caso de los sectores exceptuados de carácter general como el azúcar, el sector automotor, informática y bienes de capital.
- **El mercado común:** no se ha logrado avanzar en los temas más duros asociados con la armonización de políticas macroeconómicas.

También se observa que con el tiempo, los países miembros han incrementado la **aplicación de restricciones**⁶ de muy diversa naturaleza al comercio intracomunitario, situación ocasionada, entre otras razones, por problemas bilaterales, tendencias nacionalistas o crisis coyunturales de sectores productivos.

Algunas contradicciones que se aprecian en el proceso

Las contradicciones que se aprecian actualmente en el MERCOSUR son diversas; en su conjunto describen un cuadro de gran complejidad e inestabilidad que puede poner en riesgo la pervivencia misma del proceso de integración. En este conjunto se incluyen las limitaciones estructurales del bloque, ya expuestas con anterioridad, y problemas bilaterales agudos y prolongados, como el conflicto por las papeleras entre Argentina y Uruguay. A éstas, habría que sumarles las contradicciones que evidencian los gobiernos de los países miembros en sus políticas exteriores y perspectivas frente al MERCOSUR, sobre las cuales vale la pena reflexionar.

Dado el enorme peso de **Brasil** tanto en la creación como en la dinámica de funcionamiento del MERCOSUR, esta reflexión debe iniciarse precisamente con una breve evaluación de su caso.

No sería exagerado ver al MERCOSUR como un instrumento fundamental para el proyecto de desarrollo brasileño. Por una parte, la apertura de mercado con la zona de libre comercio facilita a la poderosa y muy diversificada capacidad productiva de este país, un mercado más amplio que complementa el doméstico, de por sí grande, y en condiciones de relativa facilidad y estabilidad de acceso gracias a la normativa del mecanismo; por otra parte, la unión aduanera y, en particular, el arancel externo común, diseñado muy acorde a las capacidades productivas de Brasil, garantiza su liderazgo productivo y otorga más seguridad al mercado ampliado.

En tales condiciones, el gobierno brasileño debería ser muy responsable y proactivo en la consolidación del proceso; empero, en la práctica se observa una situación contradictoria, en la que se pudiera apreciar un posible menosprecio por parte de Brasil sobre el futuro del MERCOSUR.

Resulta evidente que Brasil no ha realizado mayores esfuerzos por superar las debilidades estructurales que desde sus orígenes presenta el MERCOSUR, lo que refleja el predominio de un marcado nacionalismo de su actuación exterior. El mencionado país no quiere un MERCOSUR que limite su capacidad soberana de acción; más bien le conviene un bloque débil o deficiente. Por otro lado, cuando la situación económica internacional afecta los intereses productivos y comerciales

⁶ Aldo Centurión (2012) desarrolla este tema.

brasileros, reúne al MERCOSUR para adoptar medidas proteccionistas como bloque, sin mayor preocupación por las condiciones particulares de los otros países miembros.

Tampoco Brasil propicia la eliminación de las limitaciones estructurales; por el contrario, genera nuevas contradicciones al mantener un esquema muy proteccionista de su mercado interno. Por otra parte, la presión que desarrolló la administración del Presidente Lula para incorporar temas políticos e ideológicos en la agenda del MERCOSUR, ha generado mayores complejidades; un caso emblemático está representado en la incorporación apresurada de Venezuela en el bloque, aprovechando la conflictividad política surgida en Paraguay por la destitución del presidente Fernando Lugo.

Se pudiera pensar que el gobierno brasileño ha concentrado su atención en la consolidación de su actuación como "global player", es decir, su activa participación en otros escenarios como el Grupo de los Veinte, el BRICS y la OMC, entre otros, y su gran objetivo de lograr el estatus de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, puede resultar prematuro asumir que su objetivo de "global player" se está consolidando; por el contrario, el rechazo que experimentó entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad la propuesta del Presidente Lula de mediar junto con Turquía ante el programa nuclear de Irán, evidencia que no resulta fácil este objetivo y que es de largo aliento.

Si efectivamente la intención de Brasil es la de consolidarse como una potencia media ("global player") con un papel muy activo en la región, entonces habría que concluir que su actuación frente al MERCOSUR resulta contradictoria y en alguna medida irresponsable, con potenciales repercusiones negativas sobre su liderazgo regional. Manifestaciones de su actuación contradictoria se pueden apreciar en su posición ambigua frente a los problemas internos de Honduras y Paraguay; en tal sentido se perciben alteraciones en la orientación equilibrada y de respeto a los asuntos internos que caracterizaba la política exterior brasilera.

Por otra parte, tanto en Brasil, como en los demás países miembros, crece el malestar de los sectores productivos, particularmente de los exportadores y competitivos, para los cuales la dinámica de funcionamiento del MERCOSUR, en especial lo relativo al arancel externo común, genera más limitaciones que oportunidades. Algunos sectores críticos aspiran lograr mayor flexibilidad y dinamismo para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado internacional, en especial la conformación de las cadenas globales de generación de valor.

En el **caso de Argentina**, al igual que el de Brasil, como país fundacional embrionario, debería ser muy responsable y proactivo en la consolidación del proceso de integración comercial. Sin embargo, desde la misma creación del MERCOSUR, los gobiernos de la Argentina han asumido posturas nacionalistas destinadas a evitar cesiones de soberanía, lo que ha limitado sensiblemente la consolidación del bloque. En este contexto, y siguiendo la misma tónica de Brasil, Argentina no ha intentado subsanar las limitaciones estructurales del mecanismo; más bien ha generado nuevas contradicciones.

En vista de la complejidad de las relaciones comerciales con los socios del MERCOSUR, en particular con Brasil, y ante la ausencia de mecanismos jurídicos para enfrentar temporalmente las crisis internas, Argentina ha estimulado la adopción de constantes restricciones al comercio. La crisis de las papeleras con Uruguay también generó impactos negativos al interior del bloque. Por otro lado, y más delicado aún, la postura antiliberal asumida en los últimos años por la presidenta argentina, Cristina Fernández de Kirchner, que se traduce en la imposición de restricciones al mercado interno, se proyecta también hacia el MERCOSUR, tanto a través del discurso como por medio de la dinámica comercial.

Los **países de menor desarrollo** relativo, además de enfrentar los problemas que genera la falta de equidad en el MERCOSUR, también confrontan dificultades en las relaciones comerciales ante las restricciones de acceso que imponen los países grandes. Por otra parte, con la nueva tendencia que ha privilegiado orientaciones ideológicas de izquierda, van surgiendo nuevos problemas con los sectores de oposición y críticos a esta tendencia, situación que se está tornando más compleja con los cambios políticos en Paraguay.

Por otra parte, en **Uruguay**, tanto sectores políticos de oposición, como sectores productivos y exportadores, se muestran críticos hacia el MERCOSUR. Estos sectores se debaten entre dos opciones: la primera, representada por una transformación profunda del bloque, que le otorgue mayor flexibilidad al país y; la segunda que propone el retiro del bloque, para desarrollar una política más cercana al modelo chileno de apertura y flexibilidad comercial. En este contexto conviene recordar que durante el periodo del Presidente Tabaré Vázquez, se suscribió un acuerdo marco de carácter económico con los Estados Unidos, que contempla la posibilidad de iniciar, cuando las partes lo estimen conveniente, la negociación de un acuerdo de libre comercio, de un tenor similar a los Tratados de Libre Comercio (TLC) que negocia el país norteamericano.

En el caso de **Paraguay** es necesario reconocer, en primer lugar, su alta dependencia en materia económica y comercial del MERCOSUR, en particular de Brasil, pues los pagos por la energía proveniente de la represa de Itaipú constituyen una porción importante de los ingresos nacionales.

Sin embargo en Paraguay también existe malestar frente al MERCOSUR, situación que se ha acentuado en los últimos tiempos a raíz de la irregular suspensión de la que ha sido objeto. Cuando ocurra su reincorporación al bloque, que debería suceder luego de las elecciones presidenciales de 2013, probablemente reasumirá su posición ante el ingreso de Venezuela como miembro pleno, que ha sido realizada desconociendo los derechos de Paraguay como país fundador.

En este punto valdría la pena realizar una breve reflexión sobre **Venezuela** como miembro pleno del MERCOSUR. Como se mencionara con anterioridad, su ingreso en tal condición ha sido muy accidentado. Si bien es cierto que el acuerdo lo suscribieron los Jefes de Estado en el 2006, la normativa establece, como requisito fundamental para la vigencia del acuerdo, su ratificación por parte de los órganos legislativos de todos los países miembros y, precisamente en esta etapa, la situación se complicó significativamente. Primero, la Cámara del Senado del Congreso brasileño tardó dos años para ratificar el acuerdo. En segundo lugar y

una vez superada esta situación, se mantuvo la rígida oposición del Congreso de Paraguay. Esta oposición, en tanto obstáculo, fue superada de facto, pero de manera transitoria, con la suspensión del Paraguay como miembro del bloque debido a los problemas políticos internos que llevaron a la destitución del Presidente Fernando Lugo.

Sin duda alguna, la incorporación de Venezuela como miembro pleno abre un nuevo abanico de contradicciones al interior del MERCOSUR. Existen diferencias serias entre la orientación del bloque y algunas políticas económicas internas en Venezuela; también se aprecian diferencias en temas que trascienden la esfera económico-comercial, como los referidos a las libertades sindicales, los derechos humanos y la libertad de expresión.

En lo que respecta a la política exterior, las diferencias se acentúan más. La actuación internacional del gobierno bolivariano caracterizada por el discurso antisistema, el radical rechazo al capitalismo, al libre mercado y a los Estados Unidos, no se corresponde con la prudencia que en política internacional ha caracterizado al MERCOSUR. Un punto que ilustra claramente estas contradicciones está representado en el caso del Estado de Israel, país con el cual el MERCOSUR tiene suscrito un acuerdo de libre comercio. Este acuerdo debería ser adoptado también por Venezuela, en tanto miembro pleno del bloque; sin embargo, actualmente Venezuela no tiene relaciones diplomáticas con el mencionado país. Por otro lado, el bloque tiene pendiente negociaciones comerciales con la Unión Europea, orientadas a la conformación de una zona de libre comercio, que se pudieran fortalecer en el corto plazo como resultado de los diálogos sostenidos en el marco de la reciente Reunión de Jefes de Estado de la CELAC efectuada en Santiago de Chile; pero en el discurso el gobierno de Venezuela cuestiona los acuerdos de libre comercio.

Otro tema que pareciera complicar las perspectivas del MERCOSUR tiene que ver con la **creciente ideologización** y eventual radicalización del discurso antisistema con el inminente ingreso como miembros plenos de Bolivia y Ecuador, que en principio podrían reforzar el discurso radical del gobierno venezolano, situación que preocupa a los sectores productivos de los países miembros que aspiran el perfeccionamiento del mercado ampliado a los fines de facilitar las corrientes de mercado al interior del bloque y flexibilizar en alguna medida las opciones de inserción en el mercado internacional, pues resienten la lentitud que vive el bloque frente a los avances que se observan en la región con el Arco del Pacífico y la Asociación Transpacífica a escala mundial.

Algunas razones para girar al MERCOSUR

Las razones que motivaron la solicitud de transformación de miembro asociado a miembro pleno del MERCOSUR por parte del gobierno de Venezuela son, en esencia, de naturaleza político-ideológicas. Lo primero que es necesario destacar es la manera inconsulta a través de la cual el gobierno solicitó su incorporación al bloque. Dadas las enormes implicaciones económicas y sociolaborales que tal decisión pudiera acarrearle al país, ni los gremios sindicales y mucho menos los empresariales tuvieron la oportunidad de involucrarse en la misma. La decisión fue

asumida de manera unilateral por el gobierno, sin mayor consideración por los intereses reales de la sociedad venezolana.

El año 2006, en el cual se presenta la solicitud de incorporación como miembro pleno del MERCOSUR, representó un punto de inflexión en la política exterior venezolana. Particularmente en lo que respecta a los temas de integración económica, es el año en que el gobierno bolivariano denunció tanto el Acuerdo de Cartagena que crea la Comunidad Andina de Naciones -y comenzaron a transcurrir los cinco años que establece la normativa para formalizar el retiro definitivo- como el Tratado del Grupo de los Tres con México. En este último caso, tal como lo establece la normativa, el retiro se concretó a los seis meses.

Como se puede apreciar, es un año en que el gobierno de Venezuela se aísla de los esquemas de integración que representaban mayores compromisos económicos y comerciales y que, en alguna medida, limitaban su capacidad de acción. En este contexto, el caso de la CAN adquiere particular relevancia, por la capacidad de acción de la Secretaría General frente a los gobiernos, la autonomía de las instituciones comunitarias, y la existencia de mecanismos (Tribunal Andino de Justicia) a través de los cuales, incluso los particulares, pueden demandar a sus respectivos gobiernos. El aislamiento del gobierno venezolano de los esquemas de integración contradice su propio discurso integracionista.

En el MERCOSUR, el gobierno venezolano busca aliados más afines con el discurso crítico, socialista, antisistema, antimperialista (particularmente anti Estados Unidos), aprovechando la coyuntura política regional en la que varios países del bloque experimentaron un viraje hacia las visiones de izquierda, con distintos grados de intensidad. Por el contrario, tanto en la Comunidad Andina como en México, se apreciaba una situación política más compleja, por la diversidad de opiniones y por la estrecha relación de los gobiernos de Colombia y México con los Estados Unidos, lo que resultaba incómodo para el gobierno venezolano.

En la Comunidad Andina, Colombia y Perú, además contar con gobiernos defensores y promotores del mercado, buscaban negociar acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. En lo que respecta a México (G-3), el caso era percibido como más delicado por el gobierno venezolano; recuérdese que fue el primer país de América Latina que suscribió con los Estados Unidos un acuerdo de libre comercio muy ambicioso, que además, según las estadísticas, ha reportado importantes beneficios para las exportaciones mexicanas.

Es cierto que a partir de una primera lectura y desde la perspectiva ideológica, el MERCOSUR se presentaba más afín al discurso bolivariano; sin embargo, como se apuntaba anteriormente, una reflexión más rigurosa devela importantes contradicciones entre la visión venezolana y la del bloque en su conjunto. Más allá de que algunos países miembros viraron políticamente hacia la izquierda, en ningún caso promueven un discurso radical antisistema. El MERCOSUR se ha caracterizado por una política internacional prudente que promueve el diálogo y la negociación; sus miembros no están desarrollando políticas de destrucción del mercado, más bien todo lo contrario. En los casos específicos de Uruguay con el Presidente Tabaré Vázquez y Brasil con Ignacio Lula Da Silva, se trataba de gobiernos que promovían una intensa agenda social de distribución de riqueza en

favor de los sectores desposeídos, pero, paralelamente, fortalecieron a los sectores productivos, e incentivaron la productividad y la competitividad para lograr un mejor posicionamiento en el comercio internacional.

También pudiera haber influenciado la decisión de Venezuela, el carácter flexible y las limitaciones de la normativa e institucionalidad del bloque, que no generan mayores barreras a la capacidad de acción soberana de los gobiernos, todo lo contrario, los posiciona como los actores exclusivos del proceso.

Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR: ¿oportunidades o limitaciones?

Venezuela ya es miembro pleno del MERCOSUR; sin embargo, aún se mantiene la incertidumbre en torno a la posición que sobre este tema asuma Paraguay al reincorporarse al bloque. En este contexto, resulta conveniente reflexionar sobre las potenciales oportunidades o limitaciones que plantea este nuevo reto para el país. Ahora bien, conviene destacar que la evaluación de oportunidades y riesgos enfrenta siempre la paradoja de que aprovechar una oportunidad también supone limitaciones.

Potenciales oportunidades

La incorporación como miembro pleno reporta inicialmente beneficios políticos que aspiraba el gobierno de Venezuela. Por una parte, contribuye a reducir el aislamiento que desde el 2006 comienza a enfrentar el proceso bolivariano, que en el discurso mantiene la integración regional como un tema bandera, pero que en la práctica se ha retirado de los procesos de integración en los que participaba, como la Comunidad Andina y el Grupo de los Tres, con una argumentación muy contradictoria, propiciando una mayor desintegración y fragmentación de la región. El simple anuncio de la incorporación como miembro pleno del MERCOSUR, ofrece oxígeno político al gobierno bolivariano y, en alguna medida, contribuye a fortalecer su discurso radical. También en el plano discursivo, el anuncio oficial de la incorporación se suma a los hechos que presenta el gobierno venezolano como indicadores de su liderazgo regional

Fuera del éxito que se atribuye el gobierno venezolano con tal incorporación, es evidente que, en alguna medida, la fortaleza del MERCOSUR como actor internacional, particularmente en los escenarios multilaterales (ONU, OMC, OEA, etc.), puede reportarle beneficios políticos, siempre y cuando puedan establecerse coincidencias en las estrategias de acción. Como se indicó anteriormente, al establecer comparaciones entre el MERCOSUR y el gobierno de Venezuela en aspectos concretos, se identifican contradicciones entre las estrategias, los discursos y la práctica política; así, las coincidencias, sobre todo de fondo, son muy pocas y muy débiles.

La visión oficial venezolana también destaca como una coincidencia y una gran oportunidad el amplio contenido social presente en la agenda del MERCOSUR. En efecto, en los últimos años el bloque ha privilegiado los temas sociales. Ahora bien, al profundizar en los contenidos de tales temas se puede apreciar que se han fortalecido, entre otros, los derechos individuales de los ciudadanos, el

sindicalismo, la libertad de expresión y la libertad de mercado, aspectos en los que se pueden presentar serias divergencias con la práctica política del gobierno de Venezuela.

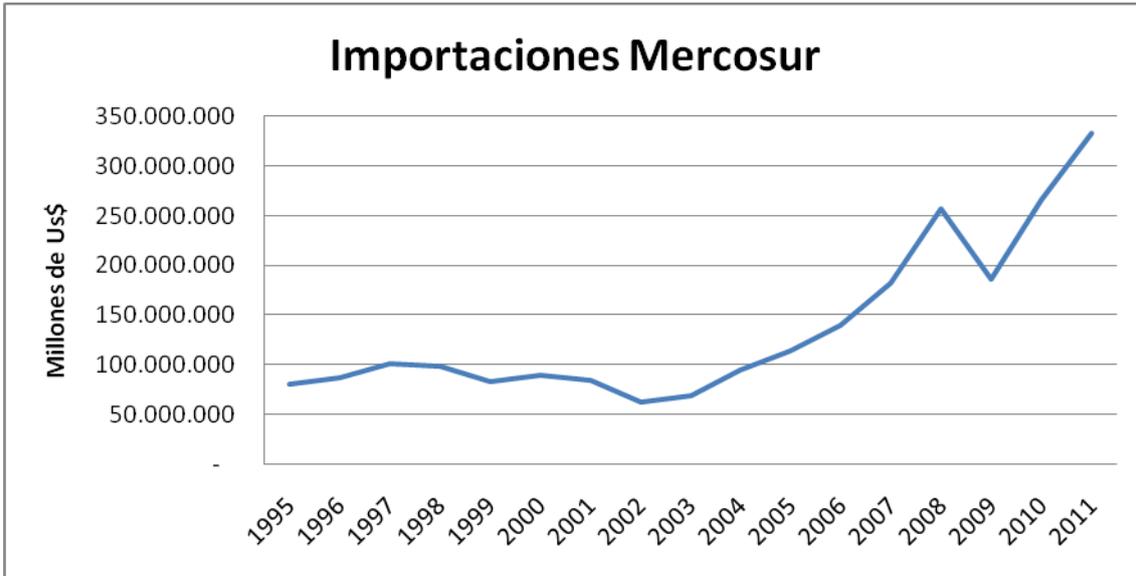
Desde una perspectiva institucional, también se pudiera asumir en principio como una oportunidad el peso de la normativa del MERCOSUR para poner límites a la acción de un gobierno miembro y, por supuesto, para el contradictorio comportamiento del gobierno venezolano frente a los compromisos internacionales. Por ejemplo, los Protocolos de Ushuaia podrían representar instrumentos que beneficien la institucionalidad democrática y los derechos humanos. También, las políticas económicas que han logrado armonizarse en el contexto de la unión aduanera y del mercado común en el MERCOSUR, pudieran impulsar reformas en el modelo económico venezolano.

Tal presunción se complementa con la tesis que la normativa y dinámica de funcionamiento del MERCOSUR beneficia la operatividad del mercado, el libre comercio, la participación del sector privado en la economía, el fortalecimiento de la competitividad; empero, en la práctica esto se ve limitado por las debilidades normativas e institucionales del bloque, antes comentadas. Recuérdese que el MERCOSUR ha privilegiado la autonomía de los gobiernos, de tal forma que la capacidad de acción del bloque es muy limitada.

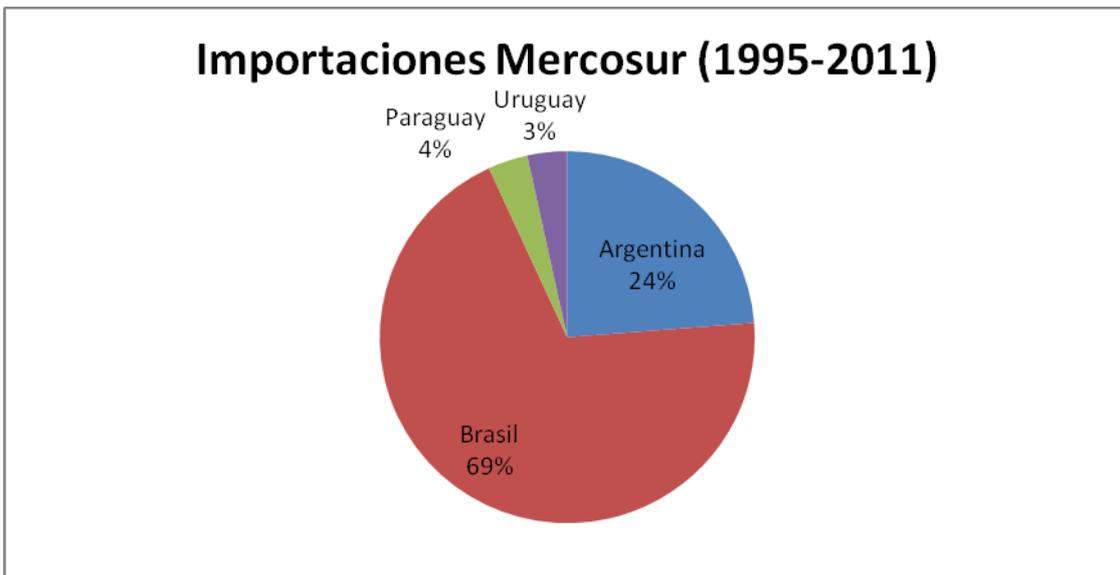
En este contexto, y como ya se indicó, no existen mecanismos eficientes en el MERCOSUR para poner límites efectivos a los gobiernos que incumplen la normativa; incluso los incumplimientos son una práctica común, toda vez que las normas fundamentales, para su cumplimiento, dependen de su incorporación en cada uno de los gobiernos miembros

¿Oportunidades de mercado?

Otra de las oportunidades que se destaca insistentemente, tiene que ver con el mercado que se abre para las exportaciones venezolanas. En el gráfico se puede observar el progresivo crecimiento del poder de compra del MERCOSUR. En este contexto conviene resaltar que es en los últimos años, con las acertadas políticas sociales adoptadas por algunos de sus miembros, cuando se ha reducido la pobreza e incrementado el poder de compra de la población. También se destaca la oportunidad que puede generar en atracción de inversiones, gracias al mercado ampliado que se está conformando.

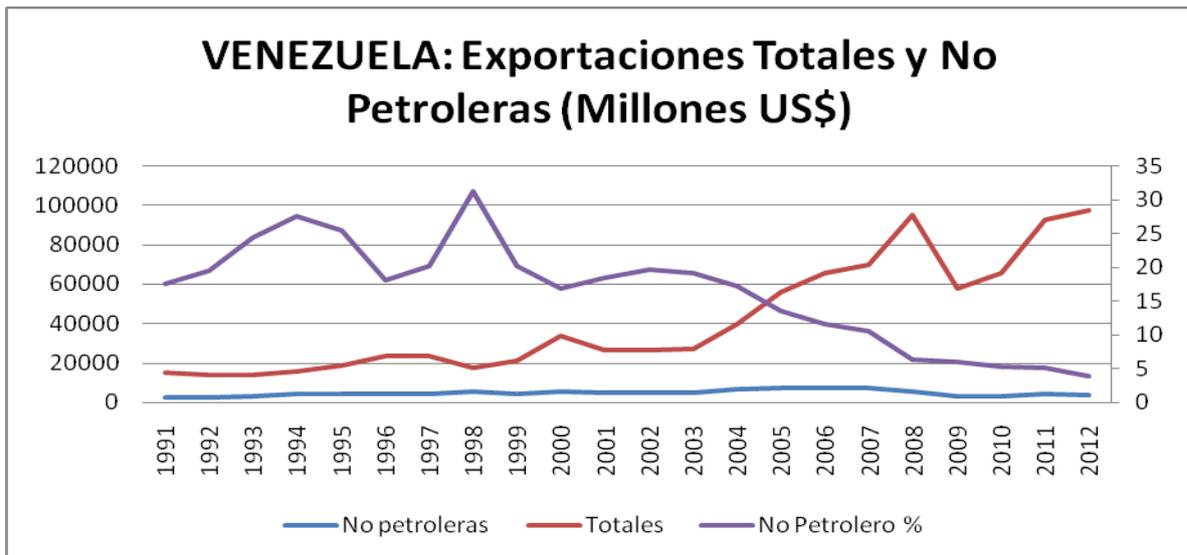


Fuente: ALADI



Fuente: ALADI

La argumentación relativa al gran mercado que se abre para las exportaciones venezolanas ha sido ampliamente difundida por el gobierno venezolano; lo que no se dice es el grave deterioro que enfrenta su capacidad para producir y exportar. La participación de las exportaciones no petroleras (que en la década de los noventa crecieron significativamente y estaban constituidas por productos con un importante valor agregado y una significativa participación del sector privado, incluyendo la pequeña y mediana industria) en las exportaciones totales se ha reducido de manera significativa, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico:



Fuente: BCV, OCEI.

Víctor Maldonado (ILDIS, 2013) resume muy claramente el diagnóstico que la Confederación Venezolana de Industriales (**CONINDUSTRIA**)⁷ ha presentado sobre la situación actual del sector productivo venezolano:

“CONINDUSTRIA, afirma que este proceso se ha llevado a cabo ‘a través de lo que hemos denominado el cerco a la industria por el cual se han venido implantando una serie de políticas y medidas que afectan de manera importante a la industria nacional, que han reducido la capacidad productiva de las industrias existentes, han mermado sus posibilidades de inversión y de generar empleo y han producido la pérdida de más del 36% del parque industrial con el que contábamos en 1998 y reducido a 350 mil puestos de trabajo industriales en el país’. La misma institución ha hecho seguimiento a las medidas anti-empresa y con ellas ha hecho un inventario de decisiones explícitas que reflejan el cerco empresarial que denuncian:

- El control de cambios y la sobrevaluación permanente de la tasa de cambio.
- La insuficiente cantidad de divisas para atender el mercado local y mucho menos el de exportación.
- El control de precios sin revisión periódica, mientras el Gobierno realiza directamente más del 36% del total de las importaciones del país.
- Los controles a la producción y distribución de productos, especialmente medicinas y alimentos, afectando la eficiencia y los costos logísticos de las empresas.
- La inseguridad jurídica evidenciada en más de 1.168 intervenciones de empresas en los últimos años.

⁷ CONINDUSTRIA, 2012

- Las adjudicaciones directas de obras y contratos sin licitaciones.
- La inamovilidad laboral permanente.
- La modificación inconsulta de leyes laborales que afectan a todos los sectores.
- La permanente conflictividad laboral.
- Las restricciones del Derecho a la Libertad Económica.
- El aumento de la inseguridad jurídica y personal.
- Los acuerdos internacionales suscritos, en donde se establecen mecanismos favorables de abastecimiento de petróleo por pagos con importaciones de productos producidos en el país.
- La suscripción de acuerdos de cooperación con beneficios a terceros, superiores a los que tienen los productores nacionales.
- La proliferación de impuestos para fiscales.
- El colapso de la infraestructura portuaria y vial incrementando de forma importante los costos logísticos.
- La falta de una cultura exportadora de los funcionarios públicos en los puertos y aduanas del país.

A este inventario de agravios que se aplican sistemáticamente a las empresas venezolanas en el tránsito hacia el socialismo, habría que añadir la pérdida de cerca del 50% del parque industrial venezolano y cerca de un 20% de toda su estructura empresarial. Es un consenso entre los expertos en el tema y las organizaciones gremiales de los empresarios, que en los últimos 14 años se ha perdido capacidad empresarial y que hay una trama institucional que coloca a Venezuela en la cola de los países cuando se mide la competitividad. Sin diálogo social y con este sesgo explícito es poco lo que pueden aportar los empresarios privados a cualquier intento de unión aduanera y comercial”.

Jorge Botti, Presidente de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS), declaró ante la Organización Internacional de Empleadores (OIE), a propósito de la 101ª conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ⁸, lo siguiente: “en Venezuela existe la clara intención de transformar el modelo político, democrático y de libre competencia contemplado en la Constitución por uno ajeno a las libertades políticas y económicas, denominado Socialismo del siglo XXI; que aunado al sin número de controles que limitan el ejercicio del derecho constitucional de la libertad económica: acceso a las divisas, controles del precio final de los productos, expropiaciones, ocupaciones e invasiones a propiedades privadas sin pago justo y

⁸ Fuente: <http://www.diarioelvenezolano.com.ve/?p=27426#.UXw5aQs93xw.email>

oportuno, controles sobre los márgenes de ganancias o utilidades según la Ley de Costos y Precios Justos, hacen muy difícil a los empleadores venezolanos sostener a sus empresas y hacerlas crecer, y en consecuencia generar mayores beneficios para sus trabajadores. Botti aseguró que la principal preocupación es que los empleadores continúen desapareciendo conforme al comportamiento observado en la última década. Ya alcanzamos la cifra de 170 mil empresas cerradas en diez años y el estado sólo ha desarrollado una intensa política de importaciones, terminó diciendo”.

Por otra parte el Profesor Bastidas⁹ al analizar la política económica del gobierno bolivariano ha señalado que ésta se caracteriza por “una cadena de fracasos en la economía productiva popular: Sistemas de Aldeas Rurales Auto Organizadas Sustentables (Saraos); gallineros verticales de Merentes; cultivos hidropónicos intensivos traídos por la Universidad Agraria de La Habana; Fundos Zamoranos; Núcleo de Desarrollo Endógeno (Nudes); Empresas de Producción Social diseñadas por burócratas de escritorio de PDVSA; Empresas Socialistas que no remuneran a sus trabajadores y en su mayoría paralizadas; supuesta cogestión en la que el gobierno - patrono capitalista se reservó el 51% de las acciones de las empresas estatizadas; Empresas de Propiedad Social; y consejos comunales con el exabrupto de cooperativas de ahorro y crédito como sus bancos; más unas comunas rechazadas en el Referéndum 2007. Ese fracaso fue acompañado por un andamiaje burocrático sin clara política: Ministro de Estado para el Desarrollo de la Economía Social para un Merentes que no había visitado una cooperativa (Nov. 2002); Misión Vuelvan Caras, luego Ché Guevara, 2007; y cuatro ministerios: de Economía Popular (Minep) y el de Desarrollo Endógeno (ambos de Sept. 2004), Economía Comunal (2007), y Comunas y Protección Social (2009). Resultado: Chávez tuvo su cementerio de cooperativas, el mayor del mundo”.

Desde una perspectiva técnica -sujeta a una evaluación más exhaustiva- se pueden apreciar oportunidades para las exportaciones en el área de los servicios, particularmente en lo que respecta a consultoría en ingeniería y servicios ambientales, telecomunicaciones, etc. Pero se requiere mayor investigación pues sobre el tema de los servicios, el MERCOSUR ha desarrollado un largo proceso de negociación para la apertura interna de los mercados nacionales que supone una mayor apertura que la negociada en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Otras limitaciones del ingreso de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR

La decisión de ingresar al MERCOSUR menosprecia, sin duda, los aspectos técnico-institucionales adversos. No se han considerado las limitaciones estructurales del MERCOSUR que pueden afectar la participación venezolana en dicho bloque de integración comercial. Entre este tipo de limitaciones se encuentran: la ausencia de mecanismos de equidad y de consideración de las asimetrías, la ausencia de

⁹ Prof. Oscar Bastidas-Delgado (UCV). Consultor en RSE y Balance Social, Cooperativismo, Participación, Diseño Organizacional.@oscarbastidas25

mecanismos de escape temporal en situaciones de emergencia (salvaguardias comerciales), la debilidad del mecanismo de solución de diferencias, la ausencia de la aplicación directa e inmediata de las normas y el crecimiento de los incumplimientos.

Otras limitaciones están asociadas a las enormes brechas productivas, las profundas divergencias en competitividad y productividad, la alta competitividad agrícola del MERCOSUR, la rigidez de las normas de origen en la zona de libre comercio, las políticas de incentivos a la producción y exportación, el incremento de las restricciones de acceso al mercado y; las contradicciones entre el Arancel Externo Común y la capacidad productiva venezolana.

Sobre este último aspecto vale la pena insistir en que la estructura del mencionado arancel responde fundamentalmente a las necesidades e intereses de Brasil; particularmente el aspecto referido al nivel de apertura en el sector agrícola puede ser muy perjudicial para Venezuela, dadas las actuales condiciones de su sector agropecuario en particular y económicas en general.

Otro tema que puede generar limitaciones para una efectiva participación venezolana tiene que ver con las actuales normas de origen del bloque que, entre otros aspectos, pueden afectar -en sectores específicos- las necesidades de insumos importados cuyos proveedores estén representados por países no pertenecientes al MERCOSUR.

Como corolario y perspectivas

Para lograr una participación efectiva y eficiente de Venezuela, en particular de sus sectores productivos y exportadores, en cualquier esquema de inserción internacional o integración económica, como es el caso del MERCOSUR se requiere, como prioridad fundamental, un proceso de recuperación de la economía nacional, de fortalecimiento de los sectores productivos y de su competitividad.

Al respecto, cabe destacar que países de la región que se están incorporando progresivamente en cadenas globales de agregación de valor en la economía mundial, como serían los casos de Costa Rica, Colombia o Perú, han desarrollado un conjunto coherente de políticas en muy diversos sectores, pero todas orientadas a fortalecer la capacidad productiva y la competitividad: inversiones en infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos) y servicios públicos (luz, agua, comunicaciones, salud); políticas macroeconómicas (fiscal, financiera y monetaria) armonizadas entre sí y, especialmente, importantes esfuerzos por ampliar la calidad y cobertura del sistema educativo. En este contexto, los acuerdos comerciales y de integración económica se constituyen en un medio muy puntual orientado fundamentalmente a lograr un mejor acceso al mercado.

Si se mantiene las actuales políticas venezolanas no existen oportunidades efectivas para Venezuela en el MERCOSUR. Por otra parte, en caso de radicalizarse las políticas y el discurso antisistema en Venezuela, se profundizará la crisis del MERCOSUR. Una alteración del ordenamiento constitucional en Venezuela puede activar la cláusula democrática del MERCOSUR (Protocolo de Ushuaia).

En este contexto, para que Venezuela pueda aprovechar las oportunidades potenciales que ofrece el MERCOSUR, o cualquier otro esquema de inserción en la economía mundial como las cadenas globales de agregación de valor, resulta fundamental un cambio profundo de su actual política económica. Se necesita de una nueva política que le genere a nacionales y extranjeros seguridad jurídica para sus inversiones, que respete las reglas de juego, que estimule la producción y la productividad y contribuya con la diversificación y consolidación de la oferta exportable no petrolera.

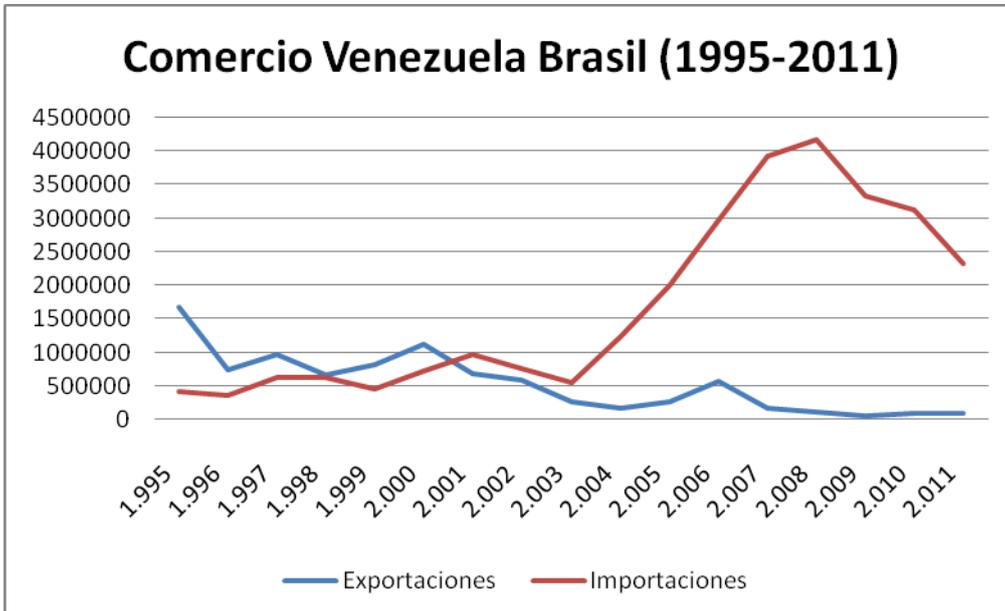
Pero también es necesario promover una transformación de la dinámica de funcionamiento del MERCOSUR, que permita superar sus limitaciones estructurales actuales y facilite su adecuación a las transformaciones que experimentan las relaciones internacionales; esta es sin duda, una condición indispensable para que los países miembros, sobre todo los más pequeños, puedan avanzar efectivamente en la búsqueda de mejores opciones de inserción en la economía mundial para así poder generar crecimiento económico sostenido y bienestar social.

Bibliografía

- Alonso, Osvaldo: Integración al MERCOSUR: efectos potenciales en Venezuela en sectores competitivos vulnerables. ILDIS/IDEGES. Caracas, 2006.
- Abreu, Sergio: Una herida letal al MERCOSUR, Documentos de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) y el Consejo Uruguayo de Relaciones Internacionales, Uruguay octubre de 2012.
- Álvarez, Mariano: Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades, en Series de Comercio Internacional de la CEPAL, Chile, noviembre de 2011.
- Arellano, Félix: "Integración Económica y Globalización: sus paradojas, la experiencia andina", en Aldea Mundo, Revista del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, San Cristóbal, Edo. Táchira, N° 14, Noviembre 2002- Abril de 2003.
- Maldonado, Víctor: El MERCOSUR: un horizonte lejano, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, Marzo 2013.
- INTAL/BID: Informe sobre MERCOSUR N° 16, segundo semestre de 2010 y primer semestre de 2011. Diciembre de 2011.
- SELA: Informe sobre el proceso de Integración Regional 2011-2012, SP/CL/XXXVIII.O Di N°. 23/12. Caracas, Octubre de 2012.

Anexo

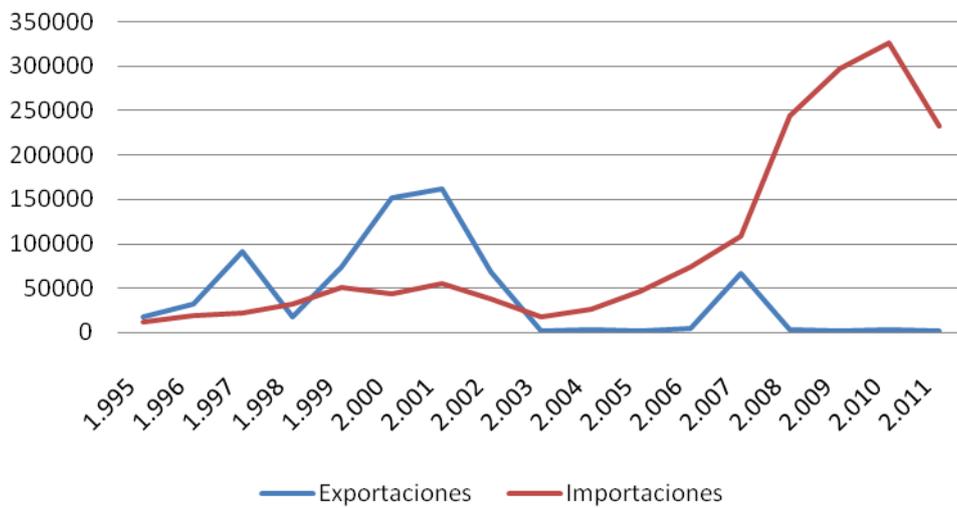
Comercio de Venezuela con los países del MERCOSUR



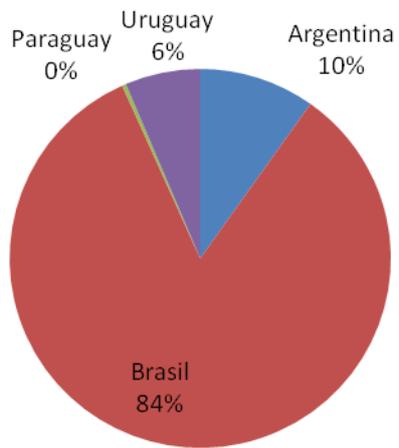
Comercio Venezuela Paraguay (1995-2011)



Comercio Venezuela Uruguay (1995-2011)



Exportaciones Venezuela a Mercosur



Importaciones Venezuela de Mercosur

