



## **Análisis del CURI**

**ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL INGRESO  
DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE  
VENEZUELA AL MERCOSUR, SU DESEMPEÑO  
COMO SOCIO PLENO Y SU ACTUAL SITUACIÓN  
DE ¿CESACIÓN? EN SUS DERECHOS COMO TAL**

**ANA PASTORINO**

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*19 de abril de 2017*

*Análisis N° 5/17*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

# **ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL INGRESO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AL MERCOSUR, SU DESEMPEÑO COMO SOCIO PLENO Y SU ACTUAL SITUACIÓN DE ¿CESACIÓN? EN SUS DERECHOS COMO TAL**

Por Ana María Pastorino\*

## **PRESENTACIÓN**

En este breve análisis se intenta dar cuenta de algunas cuestiones relativas a la presencia de Venezuela en el MERCOSUR, desde su “forzado ingreso” como miembro pleno (concomitantemente con la suspensión de Paraguay<sup>1</sup>), durante la Cumbre de Mendoza del Consejo del Mercado Común (junio de 2012), hasta su indefinida situación actual, pasando por su desempeño como socio del bloque regional.

En primer lugar se analizará el papel que la democracia cumple en el MERCOSUR, por la posible aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, para, seguidamente, describir el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, realizándose en el tercer apartado un relevamiento de la actuación de Venezuela en la estructura orgánica mercosuriana y su situación respecto al cumplimiento de la normativa del bloque.

Se estudiarán luego, las medidas que se han adoptado por los restantes países, para “cesar” a Venezuela, de manera no prevista en el Derecho originario, y sin aplicación expresa del Protocolo de Ushuaia. Finalmente, se

---

\* Investigadora del Programa de Estudios Internacionales (Unidad Multidisciplinaria) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (UDELAR) y Profesora Adscripta de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho (UDELAR).

<sup>1</sup> En ocasión de la destitución del entonces presidente Fernando Lugo, mediante juicio político, mecanismo previsto constitucionalmente pero que, durante la convulsionada XLIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, se consideró como una ruptura del orden democrático, procediéndose a la suspensión de Paraguay, por decisión -de 29 de junio- en su participación en los órganos y procesos decisorios del MERCOSUR -por parte de las Presidentes de Argentina y Brasil, y del Presidente de Uruguay.

harán algunas reflexiones sobre el tema, a las que se hace alusión en el título de la nota.

## **EL MERCOSUR Y LA DEMOCRACIA**

La restauración democrática en los países de la subregión se encuentra en la base de la concreción del proceso de integración, y, a lo largo del proceso, el respeto de los principios democráticos, se ha convertido en uno de sus ejes centrales. No obstante ello, en el Tratado de Asunción (TA) -instrumento fundacional, firmado en marzo de 1991- no se hace referencia al tema.

Una primera manifestación de su importancia, se produjo en el año 1992, recién iniciado el proceso, en la Declaración Presidencial de Las Leñas, estableciéndose a la democracia como piedra fundamental para la propia existencia del MERCOSUR.

Al cumplirse el primer lustro de la entrada en vigor del Tratado de Asunción -en 1996- se dio un paso más en el mismo sentido con la adopción de la Declaración de Compromiso Democrático del MERCOSUR, que incorporó un mecanismo de consultas y sanciones para regular los eventuales quebrantamientos del orden democrático en uno de los países miembros; así como el mandato de incorporar en los acuerdos con terceros, una cláusula democrática.

Los Estados parte no demoraron en firmar un instrumento de carácter convencional. Se suscribió así, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile<sup>2</sup>, en el año 1998. La inclusión de los Estados Asociados en el mismo instrumento convencional, reafirma la importancia que los principios democráticos tienen para el proceso de integración. El Protocolo se aparta así, de la técnica general utilizada en esas situaciones -tratados con los Estados

---

<sup>2</sup> Desde 1996, ambos países son asociados al MERCOSUR.

asociados-, que es la de adoptar un acuerdo entre los miembros plenos y después realizar otro de igual contenido con ellos<sup>3</sup>.

Luego de señalar que la democracia es una condición fundamental para el perfeccionamiento de la integración<sup>4</sup>, el Protocolo prevé un procedimiento para los casos en que se produzca un quiebre del orden democrático en uno de los Estados Parte, sin esclarecer el concepto ni en esta, ni en otras instancias posteriores. A partir de un mecanismo de consultas con el Estado en el cual se produjo -supuestamente- la ruptura democrática, y entre los demás países miembros entre sí<sup>5</sup>, se pueden adoptar medidas que -de acuerdo a la gravedad de la situación- van desde la inhabilitación para participar en los órganos pertinentes hasta la suspensión de derechos y obligaciones<sup>6</sup>. Llama la atención que, aún sin llegar a la posibilidad de expulsar a un Estado miembro, la suspensión se refiera por igual, a derechos y obligaciones, tratándose claramente de una sanción.

## **VENEZUELA Y SU INGRESO AL MERCOSUR**

Venezuela tiene, desde el año 2004, la categoría de Estado Asociado, habiendo solicitado su adhesión como Estado Parte en el año 2005. En el 2006 abandonó la Comunidad Andina, bloque de integración del que formaba parte desde el año 1973. En ese mismo año se adoptó el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.

Lo relativo a la admisión de nuevos países en el MERCOSUR, se encuentra regulado en el artículo 20 del TA<sup>7</sup>, que dice que “El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración [...] La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes”.

---

<sup>3</sup> De acuerdo al Artículo 8, el Protocolo forma parte del Tratado de Asunción y de los respectivos acuerdos del bloque regional con Bolivia y Chile.

<sup>4</sup> Artículo 1.

<sup>5</sup> Artículo 4.

<sup>6</sup> Artículo 5.

<sup>7</sup> Reglamentado por las Decisión 28/05.

La letra del TA es muy clara; no es posible el ingreso de un nuevo Estado Parte, sin la aceptación de todos los demás que forman el bloque. Así, más allá de la suspensión de Paraguay, su voluntad era necesaria para una admisión válida. Sin embargo, se fueron adoptando diversas normas con la “institucionalidad de hecho” desarrollada.

Así, en la misma Cumbre de Mendoza -29 de junio-, en la que se suspendió a Paraguay, las Presidentes de Argentina y Brasil, y el presidente uruguayo, “deciden”<sup>8</sup> (invocando, por alguna razón no explicitada, el art. 40, incisos ii y iii del Protocolo de Ouro Preto<sup>9</sup>), el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno del bloque regional. No obstante, para su “admisión oficial”, se convocó a una sesión especial, que se realizaría el 31 de julio, en Brasil.

En la X Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común (30 de julio), se aprobaron, con la presencia de Venezuela, las Decisiones 27/12, 28/12 y 29/12. La primera de ellas establece que sería a partir del 12 de agosto que ese Estado adquirirá la condición de miembro pleno, “y participará con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR” (art. 1). Asimismo, se estableció que sólo se tomarían en cuenta las incorporaciones realizadas por “los Estados Partes en pleno ejercicio de sus capacidades” (art. 2).

---

<sup>8</sup> En los términos de los incisos ii y iii del Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto;

DECIDEN:

ART. 1.- El ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.

ART. 2.- Convocar a una reunión especial a los fines de la admisión oficial de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR para el día 31 de julio de 2012, en la ciudad de RÍO DE JANEIRO, República Federativa del Brasil.

<sup>9</sup> Artículo 40

Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo deberá seguirse el siguiente procedimiento:

i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;

ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte;

iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

Asimismo, entre Mendoza y Brasilia, se adoptó en Montevideo<sup>10</sup>, el 13 de julio, la Decisión 26/12, relativa a la sustitución provisional de Paraguay en su calidad de depositario de los tratados suscritos por los Estados partes entre sí o con terceros, por parte de la Secretaría MERCOSUR. El gobierno paraguayo, argumentó a favor de la inalterabilidad en su calidad de depositario, como se expresa en su reclamación al Tribunal Permanente de Revisión (TPR), para solicitar la inaplicabilidad de su suspensión y de la admisión de Venezuela<sup>11</sup>.

Respecto al ingreso de Venezuela, en su alegato de defensa ante el TPR, los demandados Argentina, Brasil y Uruguay, intentaron hacer una distinción entre lo previsto en el artículo 20 del Tratado de Asunción -solicitud de adhesión-, que requiere la unanimidad; del caso de la adopción de una “declaración de incorporación”, para lo cual no sería necesario el consenso de los Estados parte. En esta última categoría se inscribiría lo acordado en Mendoza.

No obstante este intento de justificar lo actuado, las normas aplicables, incluido el Protocolo de Adhesión de Venezuela, requiere para su entrada en vigor, del depósito de los cinco instrumentos de ratificación, lo que constituye una demostración más del requisito de la unanimidad para la admisión de nuevos miembros. Dice el Artículo 12: “El presente Protocolo, instrumento adicional al Tratado de Asunción, entrará en vigencia el trigésimo día contado a partir de la fecha de depósito del quinto instrumento de ratificación”.

Debido a las forzadas interpretaciones del Derecho mercosuriano, la entrada en vigor del Protocolo de Adhesión se produjo el 12 de agosto de 2013, tomando como fecha de referencia la de la ratificación de Venezuela, que se realizó el 13 de julio de 2012. La ratificación paraguaya se realizó el 14 de enero de 2014<sup>12</sup>, una vez que se levantó su suspensión.

---

<sup>10</sup> En virtud de lo establecido en el artículo 6 de la Decisión CMC 20/02.

<sup>11</sup> El Tribunal rechazó la demanda paraguaya, debido a la inadmisibilidad, en el caso, del procedimiento excepcional de urgencia y a la imposibilidad de entender en única instancia, sin consentimiento de la otra parte en la controversia.

<sup>12</sup> La situación de los restantes países es la siguiente: Argentina: 14 de febrero de 2007; Uruguay: 30 de agosto de 2007; y Brasil: 4 de marzo de 2010.

En el instrumento de adhesión, el socio *de facto* del bloque regional se comprometió a:

- adoptar el acervo jurídico del MERCOSUR en no más de cuatro años a partir de la entrada en vigencia del Protocolo (artículo 3)
- recoger, en igual plazo, la Nomenclatura Común del MERCOSUR –NCM- y el Arancel Externo Común –AEC- (artículo 4)
- establecer un programa de liberalización comercial con el resto de los Estados (artículo 5)

## **PARTICIPACIÓN DE VENEZUELA EN EL MERCOSUR**

Como miembro asociado, Venezuela adhirió al Protocolo de Ushuaia, el 20 de junio de 2005<sup>13</sup>. Por su parte, en el Protocolo de Adhesión se establece, a título expreso, que “la República Bolivariana de Venezuela adhiere al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, al Protocolo de Olivos para Solución de Controversias del MERCOSUR, que figuran como anexos I, II y III, respectivamente, en los términos establecidos en el artículo 20 del Tratado de Asunción”.

El Protocolo Modificatorio del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR (2007), no se encuentra en vigor por falta de la ratificación de Paraguay, ya que se requiere que lo ratifiquen los cuatro Estados que suscribieron el Protocolo de Olivos. Venezuela, por su parte, adhirió el 19 de enero de 2007. Por esta causa, aún no cuenta con un árbitro en el Tribunal Permanente de Revisión. Por otra parte, tampoco había presentado la lista de árbitros para la conformación de los tribunales ad- hoc (art. 11.1), hasta el mes de marzo pasado<sup>14</sup>.

Por Decisión 31/12, se establece que la adopción del Arancel Externo Común (AEC) por parte de Venezuela, se llevará a cabo en cuatro etapas,

---

<sup>13</sup> La entrada en vigor de la adhesión se produciría el 14 de febrero de 2007.

<sup>14</sup> De acuerdo a las declaraciones hechas por el coordinador de Venezuela en el MERCOSUR, que pueden consultarse en <http://www.efe.com/efe/america/politica/venezuela-entrega-lista-de-arbitros-para-formar>.

finalizando la última, en abril de 2016. Después de esa fecha, se dispone que podrá aplicar alícuotas diferentes al AEC para 260 códigos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NMC), hasta fines del 2016 y de 160 códigos hasta el 31 de diciembre de 2017. Dicha decisión entró en vigor con la incorporación venezolana mediante Decreto N° 9.430<sup>15</sup>, de 19 de marzo de 2013<sup>16</sup>. Por su parte, la Resolución del Grupo del Mercado Común (GMC) N° 51/2012, establece la adopción por parte de Venezuela, de la NCM, cuya incorporación en este país se produjo por el referido Decreto de marzo.

Por otra parte, el Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la Democracia (2011) fue ratificado por Venezuela, el 7 de mayo de 2013, que aún no ha entrado en vigor. Más recientemente, Venezuela realizó el depósito de la ratificación de los siguientes tratados, el 15 de noviembre de 2016, luego de que fuera conminado a incorporar y/o ratificar la normativa pendiente:

- Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico (1994).
- Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002).
- Acuerdo para la implementación de bases de datos compartidas de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados (2008). No se encuentra vigente.
- Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados (2008), que aún no ha entrado en vigencia.

Asimismo, Venezuela forma parte de diversos acuerdos y memorándum que entran en vigor con la firma de los Estados partes, como el Acuerdo sobre

---

<sup>15</sup> Parcialmente reformado mediante Decreto N° 236 publicado en la Gaceta Oficial, el 15 de julio de 2013.

<sup>16</sup> La Decisión establecía como fecha máxima para la incorporación, el 5 de abril de 2013.



registración migratoria electrónica o el Acuerdo sobre documentos de viaje y de retorno entre los Estados partes del MERCOSUR y Estados Asociados. Cabe destacar, que entre los muchos tratados que no ha ratificado Venezuela, se encuentran el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR (2005) y el Acuerdo de Complementación Económica N° 18.

Partiendo del año 2012<sup>17</sup> y hasta el 2016, una revisión de las Decisiones del Consejo del Mercado Común y de las Resoluciones del Grupo Mercado Común, permite observar el comportamiento de Venezuela sobre incorporación de la normativa mercosuriana durante dicho período. También se hizo un relevamiento de las Directivas de la Comisión de Comercio.

En cuanto a las Decisiones, en el 2012, de las 14 con mandato de internación (de un total de 68), Venezuela no adoptó normativa interna para ninguna. Se adoptaron 4 Decisiones referidas a Venezuela: la ya referida 31/12 y las 33, 34 y 35, relativas a aportes del país a diversas instancias institucionales del bloque regional. Respecto a estas últimas sólo se requiere la incorporación venezolana y la ficha informativa de las Decisiones que se presenta en el gestor documental del MERCOSUR, no contiene referencia a una incorporación venezolana. Respecto a las Resoluciones, de las 52 tomadas en el transcurso del año, sólo 22 requirieron incorporación <sup>18</sup>. De estas últimas, Venezuela únicamente incorporó una: la Resolución N° 51/12 “Adopción por Venezuela de la Nomenclatura Común del MERCOSUR –NCM-“, a la que ya se hiciera referencia.

En el año 2013, en el que se produciría un acusado descenso en el número de Decisiones (18) y Resoluciones (19) tomadas. En cuanto a las

---

<sup>17</sup> No se cuenta aquí el acervo jurídico anterior que Venezuela, debe, asimismo, incorporar a su Derecho interno.

<sup>18</sup> De acuerdo a lo dispuesto en la Decisión 23/00: Art. 5.- Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR no necesitarán de medidas internas para su incorporación, en los términos del artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto, cuando:

a) los Estados Partes entiendan conjuntamente que el contenido de la norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. Este entendimiento será explicitado en el texto de la norma con la siguiente frase: “Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR”. Estas normas entrarán en vigencia a partir de su aprobación.

primeras, de las 3 que necesitaban un proceso de internación, lo requirieron únicamente por parte del “quinto socio”, ya que 2 de ellas fueron sobre aportes financieros (Decisiones 5 y 6) y la tercera sobre la adopción del Arancel Externo Común, la Decisión 14, que estableció como fecha límite de incorporación el 1/1/2014, y cuyo acto de internación no se encuentra citado en la documentación mercosuriana. De las 10 Resoluciones que demandaron actividad normativa interna, ninguna fue adoptada por Venezuela.

Durante el 2014 se aprobaron 47 Decisiones y únicamente 3 necesitaron ser incorporadas. Ninguna fue adoptada por Venezuela ni por los restantes Estados parte. En cuanto a las Resoluciones, se aprobaron 64, siendo 41 las que debieron ser internadas. El gobierno venezolano no incorporó ninguna, impidiendo en el caso de la Resolución N° 9/14 “Modificación de la Nomenclatura Común del MERCOSUR y su correspondiente Arancel Externo Común”, que entrara en vigor, ya que la misma fue internada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

De las 58 Decisiones adoptadas en el 2015, 41 demandaron la adopción de normas internas, 4 de ellas no pudieron entrar en vigor por la falta de la incorporación venezolana: la Decisión 25/15, relativa a bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones y las 3 restantes (Decisiones 26, 29 y 30) se referían al AEC. Las Resoluciones aprobadas fueron 60, de las cuales 33 lo fueron con mandato de incorporación, siendo internada por Venezuela una sola de ellas, la Resolución 23/15, relativa al tema sanitario.

Por último, en el año 2016, se tomaron sólo 10 Decisiones, referidas a cuestiones institucionales y operativas del proceso de integración regional, motivo por el cual ninguna necesitó ser incorporada en los órdenes jurídicos de los Estados parte. En cuanto a las 31 Resoluciones adoptadas, 21 requirieron la adopción de normas internas, incorporando Venezuela 3, relativas a requisitos fitosanitarios.

Para el total del período analizado, Venezuela quedó ligada por 140 Decisiones que entraron en vigor en la fecha de su adopción y por 99

Resoluciones de las mismas características. Contando además, las Decisiones y Resoluciones que sí incorporó, el total de este tipo de normas alcanza la cifra de 244.

En el caso de la actividad normativa de la Comisión de Comercio, en el año 2012, de las 28 Directivas tomadas, sólo una entró en vigor en la fecha de su aprobación, siendo las restantes, en su gran mayoría, incorporadas únicamente por Brasil. En el 2013 se adoptaron 28 Directivas, y ninguna entró en vigor automáticamente, manteniéndose la tendencia de Brasil, que continuaría en los dos siguientes años. Aumenta la actividad de la Comisión en el 2014, verificándose para este año la aprobación de 53 Directivas, 52 de las cuales requirieron un proceso de adopción interno. Idéntica situación se dio en el correr del 2015. En el año 2016 se emitieron 40 Directivas que debieron ser incorporadas, caracterizándose esta etapa por la gran cantidad de Directivas no incorporada por ningún Estado parte.

En otro orden, cabe recordar que la primera vez que la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR recayó en Venezuela, luego del traspaso por parte de Uruguay (producida el 12 de julio de 2013), se verificó una circunstancia anómala en el período semestral de cambio. En efecto, a raíz de diversas circunstancias y con la anuencia de los demás miembros del MERCOSUR, Venezuela retuvo la presidencia del bloque por un año.

## **SITUACIÓN RECIENTE DE VENEZUELA EN EL MERCOSUR**

En el momento de la terminación de la Presidencia Pro Tempore uruguaya, en julio de 2016, se suscitó una diferencia entre Uruguay y los restantes miembros originarios del MERCOSUR, dado que estos últimos eran contrarios al traspaso del cargo a Venezuela. A partir de esta situación, dicho país –sin mediar un traspaso formal, como es habitual- se proclamó a cargo de la Presidencia Pro Tempore

En la Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al

MERCOSUR, de 13 de setiembre de 2016, firmada por los Cancilleres de los cuatro Estados fundadores del proceso de integración, los mismos dan cuenta de un plazo perentorio para que Venezuela adopte el acervo jurídico del bloque, al 1º de diciembre<sup>19</sup>, so pena de perder los “derechos inherentes a la condición de Estado parte del MERCOSUR, hasta que los Estados parte signatarios del Tratado de Asunción convengan con la República Bolivariana de Venezuela las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado parte” (art.4)<sup>20</sup>.

En el último de los considerandos de la Declaración se realiza esta críptica afirmación: “Que la presente Declaración se aprueba por consenso de los cuatro Estados partes signatarios del Tratado de Asunción, con el apoyo expreso de la República Argentina, de la República Federativa de Brasil y de la República del Paraguay y con la abstención de la República Oriental del Uruguay”.

En cuanto a la conducción de los asuntos del bloque regional, la Declaración establece que “a fin de asegurar el funcionamiento del MERCOSUR, los cuatro Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción definirán los cursos de acción y adoptarán las decisiones necesarias en materia económica y comercial y otras materias esenciales”. Asimismo, se señala que las negociaciones externas del bloque regional, serán coordinadas por los cuatro países.

En diciembre, luego de analizar el estado de cumplimiento por parte de Venezuela, de acuerdo al plazo establecido en la Declaración de septiembre, los Estados fundadores consideraron que persistía el incumplimiento y decidieron el cese del país como miembro pleno del bloque, estableciendo que “la medida adoptada regirá hasta que los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción convengan con ese país las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado Parte”. El fundamento de la decisión, el grupo lo estableció “en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, tanto en

---

<sup>19</sup>Este plazo fue producto de la propuesta uruguaya de dar un mayor plazo a Venezuela para ponerse al día con la incorporación de las normas del bloque regional.

<sup>20</sup> El texto de la Declaración puede verse en <https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/13-09-2016%20Declaraci%C3%B3n%20sobre%20Venezuela%20y%20el%20MERCOSUR.pdf>.

carácter de principio general del derecho como en su condición de norma consuetudinaria”<sup>21</sup>.

Por su parte, Venezuela se dispuso a activar el Protocolo de Olivos, el 5 de diciembre de 2016, para iniciar las negociaciones directas entre las partes, a las que convocó mediante notas enviadas el 30 de noviembre<sup>22</sup> y el 2 de diciembre, en las que marca que lo hace “en ejercicio pleno de sus derechos como Estado Parte”. A la reunión en la sede de la Secretaría no acudió ninguno de los miembros plenos.

Argentina asumiría la conducción del bloque, el 14 de diciembre de 2016, fecha en la que se realizó la XI Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC), a la que se le negó el acceso a la Canciller venezolana, que se presentó sin ser convocada. Luego de una Presidencia ¿virtual? de Venezuela, el país hizo “formal entrega de la presidencia de MERCOSUR a la República Argentina, tal como corresponde a la legalidad y los tratados constitutivos de este bloque regional”<sup>23</sup>.

El 15 de de diciembre se reunió en Montevideo, la Comisión de Coordinadores Nacionales, en el marco del Protocolo de Olivos, en la que quedó establecida la existencia de una controversia entre Venezuela y los países fundadores. Una segunda reunión se llevó a cabo el 9 de febrero y la tercera el 17 de marzo de 2017, en la que, como se señalara, Venezuela presentó su lista de árbitros. Paraguay no participa de las reuniones.

Un cambio de enfoque, en lo que se refiere a la unidad de criterios y a la contundencia de las apreciaciones por parte de los miembros originarios, sobre la situación política venezolana, se dio a partir de las medidas adoptadas por el Supremo Tribunal de Justicia de Venezuela con el objetivo de vaciar totalmente

---

<sup>21</sup> Situación de Venezuela en el MERCOSUR- 02 Diciembre 2016- Información para la Prensa Nº: 419/16. disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/situacion-de-venezuela-en-el-mercosur>.

<sup>22</sup> Un día antes de que venciera el plazo que se le había dado para la incorporación de las normas mercosurianas.

<sup>23</sup> Nota de la Ministra del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela –Delcy Rodríguez–, fechada el 30 de diciembre de 2016, que puede verse en: <https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/01-04-17%20DECLARACION%20DE%20LOS%20ESTADOS%20PARTES%20DEL%20MERCOSUR%20SOBRE%20VENEZUELA.pdf>

(ya se habían dado pasos puntuales) de poderes a la Asamblea Nacional, en la que la oposición política cuenta con mayoría. En la Declaración adoptada el 1 de abril de 2017 se describe la situación venezolana como “ruptura del orden democrático”, y se pide al gobierno venezolano que tome medidas para garantizar la separación de poderes y que respete el cronograma electoral establecido (arts. 1 y 2), entre otras consideraciones<sup>24</sup>.

Venezuela, mediante un comunicado de su Cancillería, señaló lo siguiente: “La República Bolivariana de Venezuela expresa su categórico rechazo a la reunión de Cancilleres de Argentina, Uruguay y Paraguay, y el Canciller de facto de Brasil, celebrada hoy en Buenos Aires, quienes excediendo sus competencias y atribuciones, y persistiendo en la ilegalidad de vulnerar la condición de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, han tomado decisiones contra Venezuela al margen de la legalidad e institucionalidad de esta organización y del Derecho Internacional”<sup>25</sup>.

Todo ello en el marco de un proceso de solución de controversias...

## **ALGUNAS REFLEXIONES FINALES**

En primer lugar, señalar la importancia que el respeto de los principios democráticos tiene en el proceso de integración del MERCOSUR, que desde sus comienzos empezó a desarrollar mecanismos para la preservación de la democracia en los Estados parte, hasta la suscripción del Protocolo de Ushuaia.

En cuanto al ingreso de Venezuela como miembro pleno, el camino seguido fue violatorio del ordenamiento jurídico mercosuriano, desconociendo la necesidad de consenso entre todos los Estados parte. Lamentablemente, al ser desechada la demanda paraguaya -por razones de forma-, ante el Tribunal

---

<sup>24</sup>

<https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/01-04-17%20DECLARACION%20DE%20LOS%20ESTADOS%20PARTES%20DEL%20MERCOSUR%20SOBRE%20VENEZUELA.pdf>

<sup>25</sup> El contenido completo del comunicado puede consultarse en: [http://www.eluniversal.com/noticias/politica/venezuela-rechaza-decision-del-mercosur-por-considerarla-injerencista\\_646494](http://www.eluniversal.com/noticias/politica/venezuela-rechaza-decision-del-mercosur-por-considerarla-injerencista_646494).

Permanente de Revisión, el Laudo 1/2012 no pudo arrojar luz sobre las cuestiones de fondo.

Del relevamiento que aquí se ha hecho para el período 2012 - 2016 sobre las normas derivadas de carácter obligatorio, se desprende que, si bien Venezuela tiene un alto grado de incumplimiento en materia de incorporación, no es el único Estado que incumple, ya que es notoria la falta de entrada en vigor por esa causa, desarrollándose la creciente práctica, no siempre adecuada en razón de la materia tratada, de que algunas Decisiones y Resoluciones entren en vigor desde la fecha de su aprobación.

No obstante el grado de incumplimiento generalizado, cabe resaltar que la falta de incorporación de las normas MERCOSUR por parte de Venezuela, ha impedido la entrada en vigor de ciertas reglas que habían sido incorporadas por los restantes socios y en las que figura como el único país obligado a incorporar. En cuanto a las Directivas, la casi totalidad de las mismas requieren de un acto normativo interno y es notoria la falta de vigencia de las mismas, llegándose en el último año analizado -2016- a que la mayoría de estas normas no han sido incorporadas por ninguno de los Estados parte, lo cual resalta que, al margen de la situación específica de Venezuela, el MERCOSUR se encuentra necesitado de cambios profundos.

En materia convencional, si bien Venezuela ya había adherido a algunos acuerdos y protocolos, sólo dos semanas antes del plazo del 1 de diciembre, realizó el depósito de ratificación de cuatro más, dos de los cuales no se encuentran vigentes. Sin embargo, entre los mismos no se encuentran dos instrumentos fundamentales para su condición de miembro pleno: el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR y el Acuerdo de Complementación Económica N° 18.

Otra situación destacable de la participación venezolana en el bloque de integración, es el desempeño de la Presidencia Pro Tempore durante dos períodos semestrales seguidos, que si bien es de responsabilidad plural, no había ocurrido en los 22 años anteriores. Por otra parte, y con la activación del

Protocolo de Olivos a raíz del “cese” de Venezuela, se sitúa a este país en una situación desfavorable ya que por no haber entrado en vigor el Protocolo de Modificadorio del Protocolo de Olivos, no cuenta con un árbitro en el Tribunal de Revisión Permanente. Si bien no es su responsabilidad directa, es consecuencia, como tantas otras cuestiones, de la base ilegal de su ingreso.

La razón esgrimida para el apartamiento de Venezuela de su condición de miembro pleno, fue la falta de incorporación de la normativa mercosuriana, de acuerdo al cronograma establecido. Aunque pueda ser de recibo, la misma no tiene anclaje en el orden jurídico vigente en el MERCOSUR. Así fue que se invocó, en la notificación a Venezuela, de 2 de diciembre de 2016, a la Convención de Viena “tanto en carácter de principio general del derecho como en su condición de norma consuetudinaria”, expresión no adecuada técnicamente<sup>26</sup>, aunque queda claro que fue incluida debido a que Venezuela no se encuentra vinculada convencionalmente por la misma.

En cuanto a las disposiciones de la Convención que guardan relación con la suspensión de los tratados que es a lo que parece apuntar la notificación de diciembre, las encontramos en la Parte V “Nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de los tratados”. Así, la hipótesis que encuadraría en el caso, sería la prevista en el art. 60.2: “Una violación grave de un tratado multilateral, por una de las partes facultará a las otras partes, procediendo por acuerdo unánime para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente o darlo por terminado,... en las relaciones entre ellas y el Estado autor de la violación”.

Se considera violación grave “...un rechazo del tratado no admitido por la presente Convención; o...la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado” (art. 60.3). Para la aplicación de las normas sustantivas, el Convenio de Viena prevé un procedimiento específico, que no se ajusta a los pasos dados por los países fundadores del proceso de integración regional.

---

<sup>26</sup>No se entiende como un tratado con 85 artículos pueda ser entendido como principio general de derecho o tener todas sus disposiciones, el carácter de normas consuetudinarias.



Con la experiencia venezolana, es preciso introducir modificaciones en la admisión de nuevos miembros plenos, en el camino seguido por la Unión Europea, en la que el proceso de incorporación del acervo jurídico europeo se realiza concomitantemente con la negociación de Tratado de Adhesión entre el Estado candidato y la Unión, más allá que se permitan regímenes especiales en determinadas materias.

Toda esta indefinición podría salvarse, ya que el 1 de abril los países fundadores, aunando criterios que eran difusos hasta entonces, lograron una caracterización de la situación política venezolana como de “ruptura del orden democrático”. Hace años que la democracia en Venezuela se ha ido deteriorando a pasos agigantados, llegando en estos últimos tiempos, a grados en los parece inevitable la aplicación de las medidas previstas para estos casos, en las distintas instancias: subregional, regional y continental.

Por ello correspondería que, para suspender efectivamente a Venezuela, se empleara el instrumento que, de acuerdo al Derecho mercosuriano, es el que es de recibo en estos casos: el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Abreu, Sergio (2012). “Una herida letal al Mercosur”, en *Estudios del CURI*, N° 6/12, Montevideo. Disponible en: [curi.org.uy/archivos/Estudiodelcurio6del12Abreu.pdf](http://curi.org.uy/archivos/Estudiodelcurio6del12Abreu.pdf), consultado el 12 de marzo de 2017.

Arbuet Vignali, Heber (2012). “Crisis en Paraguay o en los conceptos políticos y jurídicos de su región?” en *Estudios del CURI*, N° 4/12, Montevideo. Disponible en: <http://curi.org.uy/archivos/Estudiodelcurio4del12Arbuet.pdf>, consultado el 5 de marzo de 2017.

Arellano, Félix Gerardo (2013). La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Implicaciones políticas económicas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/10325.pdf>, consultado el 3 de abril de 2017.

.Bizzozero, Lincoln (2012). “El MERCOSUR tras la Cumbre de Mendoza. Debates abiertos para el regionalismo del siglo XXI”, en *vadenuevo.com.uy*, Año 4 N° 47, 1° de agosto. Disponible en: [www.vadenuevo.com.uy/index.php/thenews/2737-47vadenuevo05](http://www.vadenuevo.com.uy/index.php/thenews/2737-47vadenuevo05), consultado el 20 de marzo de 2017).

Peña, Félix (2012). “¿La Transición hacia una nueva etapa? El futuro del MERCOSUR tras la Cumbre de Mendoza”, en *Newsletter mensual*, julio. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar>, consultado el 1 de abril de 2017.

Suárez M., Jorge Luis (2015). La aplicación de las normas del MERCOSUR en Venezuela, en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 6/2015, pp. 299-328. Disponible en: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2016/01/REDAV-6.pdf>, consultado el 4 de abril de 2017.