

Venezuela: política e integración regional

ALBERTO MARTÍNEZ CASTILLO* pp. 95-114

Resumen

Venezuela es un país con vocación de larga data para la integración regional. Actualmente es miembro de la Alalc, del ALBA, del Mercosur y de Unasur, y acaba de separarse de la CAN, donde desempeñó un papel principal. El ascenso de Hugo Chávez a la presidencia se tradujo en cambios importantes en las políticas de integración regional. El propósito del presente artículo es, mediante una investigación documental, analizar las causas y consecuencias de las políticas de integración regional de Venezuela, desde la Alalc hasta la fecha. La principal conclusión es que la voluntad política es una variable fundamental para explicar la manera como se ha integrado el país con la región.

Palabras clave

Integración regional / Venezuela / Colombia / CAN / ALBA / Mercosur / Unasur

Abstract

Venezuela has usually favored regional integration agreements with other Latin American countries. Currently the country is a member of Lafta, ALBA, Mercosur, and Unasur. Until recently was also part of CAN, where it played a main role. During the Chavez administration the policy of regional integration has undergone important changes. The purpose of this paper is to find out the causes and consequences of Venezuela's regional integration policies from LAFTA on. The main conclusion is that, in the Venezuelan case, politics is a key variable in explaining integration efforts.

Key words

Regional Integration / Venezuela / Colombia / CAN / ALBA / Mercosur / Unasur

* Profesor Titular del Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.
Correo-e: amartine@usb.ve

Introducción

Venezuela ha mostrado una vocación para la integración regional de larga data. La Constitución de 1961 ya la comprometía a promover, favorecer y consolidar la integración latinoamericana y caribeña. En ese mismo año el país se hizo miembro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc); en 1973 se incorporó al Pacto Andino, organismo que posteriormente se convirtió en la Comunidad Andina (CAN) y en 1994, junto con Colombia y México, conformó el Grupo de los Tres (G3). Todos estos acuerdos de integración regional tenían como eje principal los acuerdos comerciales.

Con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia la política de integración regional experimenta dos cambios significativos. Primero, Chávez introduce una interpretación holística de la integración al abarcar no sólo el ámbito económico, como se había hecho hasta la fecha, sino el político, el militar y el social. Además, la política pasa a jugar el papel principal en la estrategia a seguir. Segundo, los esfuerzos de integración se dirigen al Cono Sur y el Caribe. En julio de 2004 Venezuela es aceptada como miembro asociado del Mercado Común del Sur (Mercosur) y en diciembre de ese mismo año se hace miembro fundador de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), que posteriormente será denominada Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), y de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). El primer cambio condujo a la salida de Venezuela de la CAN, lo cual es un evento extraordinario si se consideran los avances logrados en este acuerdo de integración, así como los fuertes vínculos históricos y comerciales existentes entre Colombia y Venezuela.

El objetivo de este trabajo es, mediante una investigación documental, analizar las causas y los efectos de las políticas de integración regional de Venezuela. Para comenzar, se presenta el marco teórico. En las siguientes secciones se analiza la participación de Venezuela en la CAN, particularmente en lo relativo a las relaciones comerciales con Colombia; el Mercosur, el ALBA y Unasur. Finalmente se ofrecen las conclusiones, siendo una de las principales que la voluntad política es una variable fundamental para explicar la manera como se ha integrado el país con la región.

Comercio internacional e integración regional

Después de la Segunda Guerra Mundial el comercio internacional registró un fuerte crecimiento. Los economistas, al tratar de explicar este hecho, aducen factores políticos y económicos, dándole especial importancia a los primeros. Dentro de los factores políticos Paul Krugman (1995) señala, en primer lugar, el cambio en las políticas comerciales de Alemania y Estados Unidos, países que se hicieron cada vez menos proteccionistas a partir de 1950. Esto creó un ambiente propicio para la realización de ocho rondas de negociación en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Trade and*

Tariffs - GATT), con el fin de reducir las trabas al comercio internacional. En segundo lugar el autor menciona el abandono por parte de los países en desarrollo, sobre todo desde los años setenta, del modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI), el cual tenía una marcada orientación proteccionista.

¿Por qué los gobiernos deciden implementar políticas de liberación del comercio internacional? Michael Luschitzig (2004) enumera tres razones: 1) crisis económicas que obligan a un cambio en el modelo de desarrollo, 2) presiones externas, y 3) preferencias de los gobiernos por el libre comercio o deseos de crear un nuevo grupo político aliado. Alemania, Estados Unidos y Gran Bretaña son ejemplos de gobiernos que prefirieron impulsar el libre comercio, eliminando las medidas proteccionistas erigidas durante la década de los treinta, para sacar mayor provecho a su potencial exportador.

A mediados de la década de los cuarenta Estados Unidos y Gran Bretaña diseñaron las bases del GATT y la Organización Internacional del Comercio (OIC) con el fin de expandir y regular el comercio internacional. El proyecto se presentó en la ronda de negociaciones multilaterales sobre comercio internacional celebrada en Ginebra, en 1947, con la participación de veintitrés países. Allí se aprobó el GATT, único instrumento multilateral por el que se rigió el comercio internacional hasta 1995, cuando se fundó la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el marco del GATT se otorgaron cuarenta y cinco mil concesiones arancelarias que afectaban aproximadamente a una quinta parte del comercio internacional. Sin embargo, no se aprobó la creación de la OIC, debido fundamentalmente a la oposición del Congreso de los Estados Unidos. Después de la ronda de Ginebra se hacen siete rondas adicionales que condujeron a la reducción significativa de los aranceles, así como a la regulación de las trabas no arancelarias, del comercio en servicios y de la propiedad intelectual.

En el caso de América Latina la liberación del comercio internacional parece obedecer principalmente a las dos primeras razones, es decir, crisis económicas y presiones externas. El agotamiento de modelo ISI y la crisis de la deuda externa a principios de la década de los ochenta condujeron a gran parte de estas naciones a negociar con el Fondo Monetario Internacional, teniendo que aceptar las condiciones del denominado «consenso de Washington», entre las cuales estaba la liberación del comercio internacional.

El GATT no excluyó la posibilidad de celebrar acuerdos comerciales regionales. Aunque muy pocos se firmaron a partir la década de los sesenta, a principios de los noventa su número crece significativamente. Para enero de 2010 ya la OMC había recibido 462 notificaciones. El 90 por ciento de estos acuerdos regionales correspondía a áreas de libre comercio y el 10 por ciento a uniones aduaneras.

¿Qué factores inciden en la creación de acuerdos regionales de integración? Nuevamente los analistas señalan factores económicos y políticos. Dentro de los primeros se

mencionan el aumento en el tamaño de los mercados, que lleva a mayor eficiencia en aquellas industrias con economías de escala creciente, y la necesidad de atraer inversión extranjera (Fernández y Portes, 1998). Dentro de las razones políticas se señalan la importancia de propiciar un clima de paz para prevenir conflictos bélicos, la necesidad de crear incentivos para que los gobiernos de los países miembros cooperen en la solución de problemas de acción colectiva o la respuesta de los gobiernos a presiones de las empresas locales interesadas en tales acuerdos. Según Helen Milner (1997), las empresas locales presionan por acuerdos regionales cuando los mercados domésticos se vuelven pequeños pero no están listas para competir en el mercado global. Lo interesante es que hay un alto grado de interdependencia entre los factores políticos y económicos. Una decisión política puede iniciar la integración económica, pero esta última incidirá en la esfera política. De igual manera, si los motivos iniciales son económicos, la necesidad de unidad política puede surgir más adelante (Balassa, 1994).

Para E. Dorruci y otros (2004), la experiencia europea en integración regional demuestra que la misma requiere un fuerte compromiso político de parte de los participantes, los cuales deben esforzarse en el fortalecimiento de la integración institucional, es decir, la creación de políticas comunes que faciliten la integración económica. De acuerdo con estos autores, es posible identificar un círculo virtuoso entre la integración económica y la institucional.

Por su parte, S. Baier y H. Bergstrand (2004) encontraron evidencia contundente indicando que la probabilidad de que dos países firmen un tratado de libre comercio (TLC) es mayor: 1) mientras más cercanos estén geográficamente, 2) mientras más lejanos estén dos países continentales del resto del mundo, 3) mientras más grandes y más similares en tamaño económico sean, 4) mientras más grande sea la diferencia en sus razones capital/trabajo y 5) mientras más pequeña sea la diferencia de las razones capital/trabajo de los dos países con respecto a la del resto del mundo.

Finalmente, los economistas afirman que dos países son «socios comerciales naturales» cuando el flujo comercial entre ambos tiene alta probabilidad de ser cuantioso debido a que existen bajos costos de transporte. La vecindad geográfica parece ser una de las principales variables que explican el comercio entre dos naciones. Estudios empíricos que tratan de explicar el comercio entre países utilizando la ecuación de gravedad, cuyas variables independientes son el producto interno bruto (tamaño) y la distancia entre países, usualmente encuentran que la distancia tiene mayor poder explicativo que el tamaño. Todavía no está claro por qué, pero podría ser que a menor distancia es mayor la posibilidad de contacto personal entre gerentes o entre estos y los clientes. De ser así, los cambios tecnológicos que facilitan las comunicaciones terminarán quitándole peso a la distancia como factor decisivo en el comercio entre países.

Venezuela en la Alalc y la CAN

En 1961 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela decidieron crear la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –Alalc– con el fin de establecer un mercado común latinoamericano. Este sistema de integración fracasó por falta de voluntad política de los países miembros para reducir los niveles de protección efectiva de sus industrias (Martínez, 1997). La reducción de aranceles era contraria al modelo ISI que estaba en boga en ese momento. Como respuesta a ese fracaso, en 1969 cinco países de la región andina, a saber, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, deciden formar el Grupo Andino, al cual se incorpora Venezuela en 1973.

A pesar de que el Grupo Andino creó instituciones importantes como el Parlamento Andino, el Consejo Andino de Ministros y el Tribunal de Justicia, desde el punto de vista del comercio no tuvo logros importantes durante sus primeros veinte años. En ese período el comercio intrarregional pasó del 2,3 por ciento del total del comercio exterior de los países miembros en 1969, al 5,4 por ciento en 1989 (ibíd.). Las principales causas de este resultado fueron el excesivo número de excepciones otorgadas al programa de liberación arancelaria y el fracaso para establecer un arancel externo común. Los países miembros seguían comprometidos con el modelo ISI.

Esta situación cambia en 1989, cuando los presidentes de Colombia, Cesar Gaviria, y Venezuela, Carlos Andrés Pérez, deciden relanzar este acuerdo de integración. El momento era propicio porque los presidentes tenían una excelente relación personal, tenían afinidades políticas (ambos eran socialdemócratas) y estaban implementando reformas económicas que propiciaban la liberación de los mercados y el comercio internacional en sus respectivos países. Entonces, apoyándose en la integración institucional, impulsaron la integración económica. A partir de allí los cambios se suceden rápidamente. En mayo de 1990 se crea el Consejo Presidencial Andino, conformado por los presidentes de los países miembros. En noviembre de ese mismo año se firma el Acta de La Paz con la finalidad de profundizar la integración acelerando los procesos de desgravación automática, de eliminación de las listas de excepciones y la implementación del arancel externo común. Además se decide eliminar los obstáculos a la inversión extranjera y permitir la libre circulación de capitales y de personas. En diciembre de 1991 se firma el Acta de Barahona, que establece una zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, y un arancel externo común de cuatro niveles: 5, 10, 15 y 20 por ciento. A comienzos de 1992 Colombia y Venezuela firman el Acuerdo de Maiquetía para acelerar el establecimiento de una unión aduanera. El acuerdo elimina las listas de excepciones entre ambos países y pone en efecto el arancel externo común. Finalmente, en 1996 el Grupo Andino se convierte en la CAN. Todos estos cambios se traducen en un auge nunca antes visto en los flujos comerciales, principalmente entre Venezuela y Colombia, que se disparan de US\$ 492 millones en 1990, a US\$ 7.289 millones

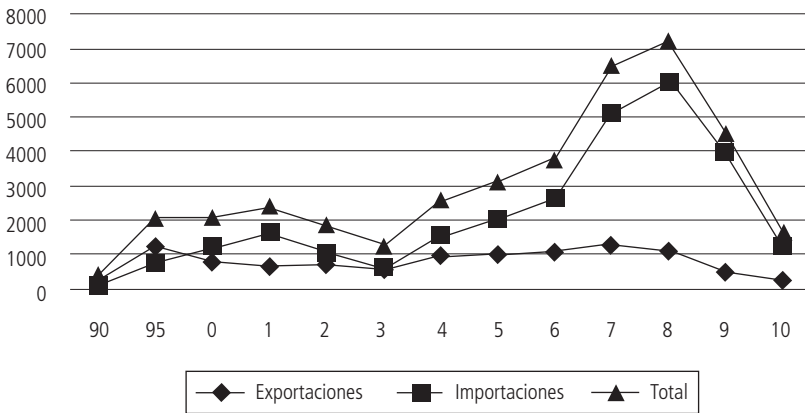
en 2008. Adicionalmente, Venezuela se convirtió en el segundo destino de las exportaciones totales de Colombia y en el primer destino de sus exportaciones no tradicionales. Colombia, por su parte, jugó igual papel para las exportaciones venezolanas. De modo que la voluntad política de ambos presidentes fue el catalizador para que finalmente se diera la integración económica entre estos dos socios comerciales naturales. Sus afinidades políticas también permitieron que negociaran juntos la creación del acuerdo de complementación económica con México, denominado G3.

Durante los primeros años de la década de los noventa la balanza de pagos entre Venezuela y Colombia fue favorable al primer país (figura 1). Pero a partir del año 2004 se hace favorable a Colombia debido fundamentalmente al incremento en el precio del petróleo que, al pasar de 29,44 US\$/barril en enero del 2003, a 126,33 US\$/barril en junio del 2008, permitió financiar el explosivo crecimiento de las importaciones venezolanas.

Figura 1

Comercio de Venezuela con Colombia

(Millones de US\$)



Fuente: Cepal y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia. Las cifras del 2010 son estimadas.

En abril del 2006 el presidente Hugo Chávez anuncia la salida de Venezuela de la CAN, a la que consideró mortalmente herida después de la firma de los TLC negociados por Colombia y Perú con Estados Unidos. Chávez acusó a los gobiernos de ambos países de contravenir disposiciones comerciales regionales, mientras estos, a su vez, acusaban al

gobierno venezolano de haber dispuesto la salida porque estaba negociando con Mercosur. En realidad la Decisión 598 de la CAN establece que en caso de que no sea posible negociar comunitariamente un TLC se podrán celebrar negociaciones bilaterales. De modo que la disputa obedecía más a diferencias ideológicas. Por un lado estaba el gobierno izquierdista de Chávez, que considera a los Estados Unidos una amenaza imperialista para la región; por el otro, los gobiernos liberales de los presidentes Álvaro Uribe y Alan García, que percibían al país del norte como un aliado político y un mercado importante para sus exportaciones.

La salida de Venezuela de la CAN fue anunciada por Chávez mientras ejercía la presidencia *pro tempore* a fin de poder bloquear la convocatoria del Consejo Presidencial Andino (Malamud, 2006). Al mes siguiente anunció el retiro del G3. Según su punto de vista, ambos grupos sólo servían a las élites y a las transnacionales y fueron concebidos bajo esquemas neoliberales. La toma de estas dos decisiones sin consultar a los empresarios venezolanos, ni considerar los efectos negativos sobre la producción nacional, refleja el fuerte enfrentamiento de Chávez con los dueños de las empresas más grandes del país. En este enfrentamiento Chávez le declaró la guerra económica a la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecamaras).¹ Por otro lado, el presidente de la Federación, Pedro Carmona, convocó una huelga general a principios de abril de 2010 que culminó con la breve salida de Chávez de la Presidencia de la República, la cual fue ocupada por el primero.

En un principio el retiro de Venezuela de la CAN no afectó el comercio con Colombia porque está previsto que el país denunciante debe mantener a sus ex socios los beneficios del libre comercio durante cinco años. Esto permitió que el comercio binacional alcanzara en el 2008 la cifra histórica de \$7.200 millones, de cuyo monto \$6.092 millones correspondieron a exportaciones de Colombia hacia Venezuela. Sin embargo, la firma de un tratado militar entre Colombia y Estados Unidos, que permitió a los estadounidenses utilizar siete bases militares colombianas, hizo que Chávez decidiera congelar las relaciones comerciales con Colombia, a pesar del efecto negativo de esta medida sobre la industria venezolana y sin tomar en cuenta mecanismos institucionales como el Tribunal de Justicia de la CAN.² Esta decisión política fue un duro golpe para el comercio entre ambos países, que del pico del 2008 pasó a \$4.613 millones en el 2009, una caída del 36 por ciento. La situación se agravó en julio del 2010, cuando Chávez decidió romper relaciones diplomáticas en respuesta a la denuncia de Colombia, ante la OEA, de presencia de guerrilleros colombianos en territorio

¹ *El Universal*, 2/6/2010, Caracas.

² La CAN es el acuerdo de integración latinoamericano con mayor desarrollo institucional, con organismos similares a los de la Unión Europea (v. Martínez, 2001).

venezolano. Esto produjo una nueva caída en el comercio bilateral de aproximadamente el 70 por ciento.

Todo lo anterior muestra cómo las decisiones políticas han jugado un rol fundamental en el flujo comercial entre Colombia y Venezuela durante la etapa de liberación del comercio internacional que se inicia con la creación del GATT. En un primer momento (1961-1989) el empeño de ambos países en seguir impulsando el modelo ISI frustró los intentos de integración económica. En la segunda etapa (1989-2008) la voluntad política de Gaviria y Pérez permite que ambos países aprovechen su condición de socios comerciales naturales para impulsar el comercio bilateral. Pero a partir de 2009 las diferencias ideológicas entre los gobiernos de Uribe y Chávez afectaron negativamente los flujos comerciales.

Llama la atención que las exportaciones de Venezuela a Colombia se mantuvieron fluctuando alrededor de los \$1.000 millones entre 1995 y el 2007, lo cual contrasta con el fuerte crecimiento de las exportaciones de Colombia a Venezuela. Tomando en consideración que el mayor componente del intercambio entre ambos países corresponde a productos manufacturados (CAN, 2004), se puede afirmar que Colombia sacó mayor provecho de la integración comercial para continuar diversificando sus exportaciones. Esto le permitió disminuir el peso de las exportaciones de su producto tradicional, el café, en el total de sus exportaciones, que del 21 por ciento en 1990, cayó al 5 por ciento en 2008.³ En contraste, Venezuela vio crecer la participación de su producto tradicional, el petróleo, del 81 por ciento al 94 por ciento, en esos mismos años.

En Colombia la participación de los productos manufacturados en el total de las exportaciones creció del 25 al 32 por ciento entre 1990 y 2008 (figura 2). En este último año se exportaron a Venezuela 50.000 vehículos y 650 millones de partes automotrices. En Venezuela, por el contrario, la participación de las exportaciones manufactureras cayó del 11 al 7 por ciento durante el mismo período. Es decir, el país no supo aprovechar todo el potencial que ofrecía la integración con su socio comercial natural para fortalecer su parque industrial, a pesar de que el gobierno de Chávez estableció como meta, en su Plan de Desarrollo Económico 2001-2007, el fomento de las exportaciones no tradicionales mediante el apoyo a la pequeña y mediana empresa.

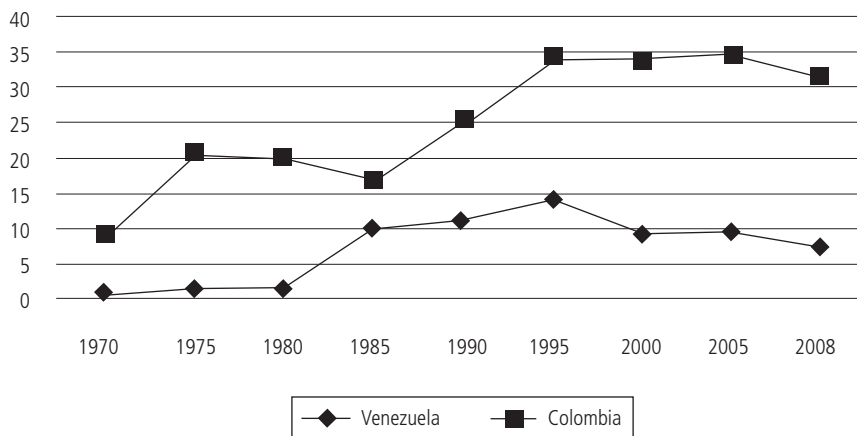
Por último, cabe destacar cómo el pragmatismo y la improvisación del gobierno de Chávez se pusieron en evidencia al final del período de cinco años, después de la denuncia de la CAN, durante el cual se mantuvieron vigentes los derechos y obligaciones de Venezuela con sus cuatro socios comerciales. Al momento de su vencimiento, en abril de 2011, Venezuela no tenía firmados acuerdos de complementación económica con Colombia y Perú.

³ En 1980 las exportaciones de café conformaban el 60 por ciento de las exportaciones totales de Colombia.

Figura 2

Exportación de manufacturas

(% del total)



Fuente: Cepal.

Entonces se decidió prorrogar por tres meses las preferencias arancelarias otorgadas en el marco de la CAN. Con Bolivia y Ecuador se firmaron acuerdos en marzo y abril de 2011. El apresuramiento en firmar estos convenios, especialmente con Colombia, parece indicar que Chávez finalmente ponderó la importancia que tiene ese país como socio comercial natural. Esto permite entender la relación pragmática que mantiene con el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos. Ambos decidieron restablecer las relaciones diplomáticas y comerciales dejando a un lado las diferencias ideológicas. Es decir, la economía terminó prevaleciendo sobre la ideología, muy a pesar de las preferencias de Chávez.

Venezuela y el Mercosur

Durante su segundo período gubernamental (1993-1998), Rafael Caldera hizo esfuerzos por desarrollar el sur de Venezuela. Para ello decidió, entre otras cosas, fortalecer los vínculos comerciales con Brasil. En este sentido fue oportuna la invitación del entonces presidente de ese país, Fernando Henrique Cardoso, para estudiar la adhesión de Venezuela al Mercosur. Caldera, consciente de su vocación andina, inició los primeros acercamientos a través de la CAN (González, 2007). Pero al mismo tiempo firmó acuerdos bilaterales con Brasil para aumentar el intercambio comercial, lo cual era una manera de quitarle peso a las relaciones comerciales con Colombia. En ese momento las volátiles relaciones diplomáticas de Venezuela

con Colombia se habían deteriorado, y entre los presidentes Caldera y Ernesto Samper no existían los excelentes vínculos que establecieron Pérez y Gaviria (Martínez, 1997).

En diciembre de 1998 el recién electo presidente Hugo Chávez declaró que un objetivo estratégico de la política exterior de Venezuela sería lograr su integración con el Mercosur. Pero Chávez quería ir más allá de la integración económica, que era el corazón de los diferentes TLC firmados en Latinoamérica hasta ese momento. Tomando como punto de partida las ideas integracionistas de Simón Bolívar, quien convocó el Congreso Anfictiónico de Panamá con el objeto de defender la soberanía e independencia de las naciones suramericanas e impulsar sus intereses comunes, Chávez propuso incluir, además del ámbito económico, el político, el militar y el social. Para él lo económico es un componente necesario en la integración latinoamericana, pero más importante es el componente político. Por lo general, le ha dado más importancia a la política que a la economía.

La propuesta de Chávez fue vista por algunos como un intento de convertir el Mercosur en un foro político para adversar a los Estados Unidos, apartándolo de su perfil comercial originario (González, 2007). El propio ex presidente Cardoso manifestó que el Mercado Común del Sur se había vuelto más político y menos integracionista. Por otro lado, la tesis de la integración en el ámbito militar mediante la creación de un ejército del Mercosur también creó reacciones adversas. Según Alberto Scavarelli, representante del Partido Colorado de Uruguay, esto colocaría el Mercosur en una lógica de conflicto y confrontación.

El 8 de julio de 2004 los miembros del Mercosur, a saber, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, aceptan incorporar a Venezuela como Estado Asociado. Para ese entonces ya existía un importante intercambio de bienes entre Venezuela y Brasil apoyado en las preferencias comerciales incorporadas en el acuerdo de complementación económica ACE27 suscrito entre la CAN y Brasil en 1999. De modo que esta jugada política de Chávez parece anticipar la separación de Venezuela de la CAN, que al producirse acabaría con esas preferencias comerciales.

El 4 de julio de 2006 los cuatro países miembros de Mercosur firman el protocolo de adhesión plena de Venezuela. Es decir, la adhesión con carácter de Estado Parte o miembro pleno, diferente a la categoría de Estado Asociado que comparten Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Sin embargo, para que el protocolo entre en vigencia debe ser ratificado por los parlamentos de los países miembros. Los de Argentina y Uruguay lo ratificaron ese mismo año con el apoyo de los partidos de izquierda. Pero la historia fue diferente con los parlamentos de Brasil y Paraguay.

En el caso de Brasil hubo una fuerte oposición por parte de los partidos de la socialdemocracia brasileña (PSDB) y demócratas (DEM), que rechazaban lo que ellos denominaban posturas antidemocráticas de Chávez. El ex presidente José Sarney, quien gobernó Brasil entre 1985 y 1990, como miembro del Senado se opuso al ingreso de Venezuela alegando

la «cláusula democrática» adoptada por el Mercosur, que obliga a sus miembros a tener regímenes democráticos. Otro ex mandatario, Fernando Collor de Mello, también manifestó su preocupación por la inestabilidad política en algunos países vecinos de Brasil, de la que responsabilizó a Chávez. En respuesta a estas declaraciones, el vicescanciller venezolano Francisco Arias Cárdenas calificó a los ex presidentes brasileños de groseros e irrespetuosos. Anteriormente, el propio presidente Chávez había llamado a los parlamentarios brasileños «loros que repiten lo que dice Washington», respondiendo a las críticas del Congreso brasileño por la suspensión de las transmisiones de la televisora Radio Caracas Televisión (RCTV) y a las demoras en la discusión del tratado de adhesión de Venezuela.

Por su parte, el senador del PSDB Tasso Jereissati argumentó en contra del ingreso de Venezuela afirmando que «en Venezuela asistimos a un proceso acelerado de desmantelamiento de las libertades democráticas con el objetivo de perpetuación del presidente Chávez en el poder, militarización del país, promoción de un proyecto político/ideológico regional expansionista y constante intervención provocativa en asuntos internos de otros países».⁴

A pesar de la fuerte oposición en el congreso brasileño, y gracias al apoyo del presidente de izquierda Luis Inácio Lula da Silva y del Partido de los Trabajadores, después de tres años Brasil aprobó el ingreso de Venezuela al Mercosur.

Por su parte, en marzo de 2009 el Congreso de Paraguay no aprobó la recomendación del ingreso de Venezuela a pesar de contar con el apoyo del gobierno del presidente Fernando Lugo, quien llegó al poder postulado por la Alianza Patriótica para el Cambio, conformada por diversos partidos de centro e izquierda. El senador Alfredo Stroessner, del Partido Colorado, el principal de la oposición, afirmó que Venezuela no debería ingresar al Mercosur «porque no está cumpliendo con algunos requisitos establecidos por los países miembros como el Protocolo de Usuahia», que obliga a gobernar con democracia. Por su parte, el senador Alfredo Jaeggli, del oficialista Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), especificó que el presidente Hugo Chávez faltó a la democracia «al no renovar la licencia de transmisión de la radioemisora [sic] RCTV».⁵

En mayo de 2010 el Congreso paraguayo volvió a rechazar la adhesión de Venezuela. El senador Julio César Velázquez, del Partido Colorado, comentó en esa oportunidad que «Mientras el gobierno venezolano siga silenciando a la prensa independiente y persiguiendo a los opositores, no recibirá el apoyo del parlamento paraguayo para entrar a Mercosur».⁶ Sin embargo, después de la aprobación de Brasil ese parlamento estará más presionado para aprobar el protocolo de adhesión.

⁴ *Tal Cual*, 1/10/2009, Caracas.

⁵ *El Nacional*, 4/3/2009, Caracas.

⁶ *El Nacional* 4/5/2010, Caracas.

El proceso de adhesión de Venezuela ha sido polémico y tortuoso, muchas veces dificultado por acciones del gobierno de Chávez consideradas poco democráticas, tales como los ataques a los medios de comunicación, la persecución de políticos opositores y sus actitudes militaristas. Otras veces frenado por los partidos de centro y derecha de los países miembros que no comparten la ideología izquierdista de Chávez y perciben su presencia en el Mercosur como una amenaza.

No obstante, el ingreso de Venezuela como miembro pleno sería la primera ampliación del grupo, dándole un mayor peso político y económico. Además, abriría las puertas para la posterior incorporación del resto de los países latinoamericanos como miembros plenos, lo cual fortalecería el Mercosur y crearía un marco institucional donde dichos países pudiesen dirimir sus diferencias. Como señaló el presidente Lula da Silva «No existe ninguna institución en Latinoamérica y cuando tenemos un problema debemos ir al Tribunal de La Haya o a la OEA. No tenemos nuestros propios instrumentos».⁷

Por otro lado, la adhesión es importante para Argentina porque una alianza de este país con Venezuela permitiría balancear el peso de Brasil en el Mercosur. Para Brasil, porque aumentaría la importancia geopolítica de la región y lo convertiría en el gran moderador de Suramérica, aumentando su poder de negociación frente a los Estados Unidos. Para Uruguay y Paraguay, los beneficios no son tan evidentes.

Desde un punto de vista estrictamente comercial Brasil y Argentina cosecharán importantes beneficios. En el 2008 Brasil le vendió \$5.100 millones a Venezuela y le compró escasamente \$538 millones, lo cual representa un saldo comercial favorable de \$4.612 millones. Con las nuevas preferencias arancelarias que emanen de los compromisos del Mercosur, Brasil espera incrementar sus ventas al mercado venezolano, especialmente de manufacturas que se fabrican en la zona franca de Manaus. Además, espera tener acceso a los recursos energéticos de Venezuela necesarios para el desarrollo del norte brasileño. Los productos venezolanos diferentes al petróleo y sus derivados, por su parte, no presentan mayor amenaza para los productores brasileños, sobre todo si se toma en cuenta que la sobrevaluación del bolívar los hace poco competitivos. Esto explica la posición del presidente de la Federación de Cámaras de Industria y Comercio Brasil-Venezuela, Francisco Marcondes, quien apoyó el ingreso de Venezuela ante la inminente desaparición de las preferencias arancelarias del acuerdo Brasil-CAN, en abril de 2011, al hacerse efectiva la salida de Venezuela de la CAN.

Argentina, por su parte, podrá aumentar sus ventas a Venezuela. Siendo un eficiente productor de bienes agrícolas, podrá sacar provecho de la sobrevaluación del bolívar, en

⁷ Agencia Periodística del Mercosur, «Venezuela se suma definitivamente al Mercosur», 26/5/2009, www.prensamerocosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=4350, recuperado el 8/5/2011.

detrimento de los productores venezolanos. Adicionalmente, tendrá acceso a los recursos financieros de Venezuela. Este país no tiene una oferta de productos importante para comercializar en Argentina, nación que en 2008 acumuló un saldo favorable en sus transacciones con Venezuela de aproximadamente \$ 1.400 millones. Adicionalmente, tanto Argentina como Brasil se beneficiarán cada vez que Venezuela decida restringir el comercio con Colombia.

El comercio de Venezuela con Uruguay y Paraguay, por su parte, es muy pequeño y en conjunto estuvo en alrededor de los \$600 millones en el 2008.

Finalmente, es interesante observar que Venezuela renuncia a la CAN en oposición a los TLC negociados por Perú y Colombia con los Estados Unidos. Sin embargo, busca la entrada al Mercosur sin objetar que este organismo firmó un TLC con Israel, país con el que Chávez rompió relaciones diplomáticas, y de que Uruguay está negociando un TLC con Estados Unidos. A pesar de estas contradicciones, es innegable que hoy en día el Mercosur tiene la dimensión política que le faltaba gracias, en parte, a la influencia de Chávez, lo cual es positivo porque le da mayor profundidad a un esquema de integración que inicialmente tuvo un carácter fundamentalmente comercial.

El ALBA: más política, menos economía

La propuesta de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)⁸ la hace Chávez en el 2001, durante la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe. La misma se presenta como una alianza alterna frente al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propuesto por los Estados Unidos. En esa oportunidad Chávez denunció este acuerdo como un modelo neoliberal que no podía ser la base ni el marco de la integración latinoamericana y dijo que: «No es la economía la que nos va a integrar y menos nuestras economías llenas de debilidades, de vulnerabilidades. No. Creo que se impone de nuevo lo que pudiéramos llamar la revancha de la política, que la política vuelva a la carga y que tome la vanguardia de los procesos de integración».⁹ Chávez considera que los TLC con Estados Unidos son mecanismos que permiten que los productos norteamericanos inunden los mercados latinoamericanos.

El 14 de diciembre de 2004 se celebra en La Habana la Primera Cumbre del ALBA, donde los presidentes Hugo Chávez y Fidel Castro firman la Declaración Conjunta que crea el organismo. Como era de esperarse, el ALBA asume una posición de confrontación ideológica con el neoliberalismo y excluye a Estados Unidos y Canadá. Tampoco se interesa en la participación de países como Colombia y Perú, con gobiernos liberales afines a la

⁸ Hoy en día denominada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Nota del Cendes.

⁹ «¿Qué es el ALBA-TCP?», s.f., www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080. (Consultado el 8/5/2011).

socialdemocracia. Carlos Moreno (2007) afirma que el ALBA constituye un modelo humanístico basado en la integración social, política y económica de Latinoamérica y el Caribe, que tiene como objetivos preservar la autonomía e identidad latinoamericana, luchar contra la pobreza y la exclusión social, y lograr la integración energética, comunicacional y militar del subcontinente.

Según Miguel Rodríguez Mendoza, ex director de la OMC, con la creación del ALBA:

Se abandonan los esquemas tradicionales para inventar la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) que no es un mecanismo de integración sino de cooperación con países cercanos ideológicamente, donde el apoyo político se paga con suministro de petróleo venezolano a precios concesionales o con mecanismos especiales de financiamiento. El comercio total entre los países de la ALBA son [sic] una fracción de los que existen con Colombia, Brasil o Argentina, que no forman parte de la Alianza. La ALBA es el ocaso de una vieja manera de relacionarse entre los países.¹⁰

El ALBA da prioridad a la política y la cooperación. En este sentido tiene las características de lo que Bela Balassa (1994) denomina el ideal «dirigista» de la integración económica, que descarta el uso de los mecanismos de mercado y se apoya en mecanismos administrativos del Estado.

Desde el punto de vista económico, el ALBA no tendrá un impacto importante en el crecimiento de la economía venezolana ni en la diversificación de sus exportaciones. La suma del PIB de los ocho socios (Cuba, Nicaragua, Dominica, Honduras, San Vicente y Las Granadinas, Antigua y Barbuda, Bolivia y Ecuador) representa solamente el 4 por ciento del PIB de América Latina y el Caribe y el 61 por ciento del PIB de Venezuela para el año 2008. Por otro lado, a excepción de Ecuador, todos los miembros tienen menos de la mitad de la población de Venezuela y tres de ellos tienen menos de 120.000 habitantes. En el 2010 las importaciones venezolanas provenientes de los miembros del ALBA alcanzaron la cifra de \$1.4 millardos, es decir, el 2,8 por ciento de las importaciones totales, mientras que Venezuela exportó a la región \$2 millardos, es decir, el 2,9 por ciento de sus exportaciones totales (López, 2011).

Con el propósito de sustituir el dólar americano en el intercambio comercial de los miembros del ALBA se creó el Sistema Único de Compensación Regional (Sucre) durante la VII Cumbre del organismo celebrada en 2009. Sus creadores esperan que a través de este mecanismo de pagos se hagan transacciones hasta por \$2.000 millones, cifra que refleja el bajo volumen de los flujos comerciales entre estos países.

¹⁰ *El Universal*, 10/8/2009, Caracas.

Otro organismo creado en el marco de este acuerdo de integración es el Banco del ALBA, cuyo objetivo es aportar recursos para el desarrollo a tasas de interés por debajo de las del mercado. Estos aportes se harán siguiendo principios de complementariedad, no de competencia, y priorizando al hombre sobre los mercados, según declaraciones de Carlos Lage, vicepresidente de Cuba.¹¹ El 85 por ciento de su capital inicial de \$1.000 millones será aportado por Venezuela. Los otros tres socios fundadores, es decir, Bolivia, Cuba y Nicaragua, cuyos gobiernos comparten ideologías de izquierda similares a las del gobierno de Chávez, aportarán el 15 por ciento restante. Tomando en consideración los criterios utilizados para dar los préstamos, la sustentabilidad financiera de este banco es una incógnita.

Podemos, entonces, afirmar que el ALBA es un mecanismo de cooperación entre países que comparten ideologías de izquierda y su creación obedece fundamentalmente al deseo de establecer un nuevo grupo político aliado. En este sentido se asemeja al Consejo de Ayuda Económica Mutua formado en torno a la Unión Soviética en 1949. Siendo Venezuela el soporte financiero del ALBA, su futuro dependerá del comportamiento del precio del petróleo.

Por último, llama la atención que en las negociaciones del ALBA no participó el empresariado venezolano, otra muestra de la poca importancia que Chávez atribuye a la integración regional como mecanismo para impulsar las exportaciones no tradicionales, así como de su mala relación con el sector privado de la economía.

Unasur: ideología y pragmatismo

La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) fue una idea lanzada por el presidente Fernando Henrique Cardoso durante la primera Reunión Cumbre de Presidentes Sudamericanos realizada en Brasilia en 2000. Su intención era lograr la integración sudamericana apoyándose en tres pilares económicos: comercio, infraestructura física y energía (Giacalone, 2006).

Luis Inácio Lula da Silva logra concretar la idea del CSN el 8 de diciembre de 2004, con el apoyo de Argentina y Venezuela, países cuyos gobiernos compartían su ideología de izquierda. Sin embargo Lula, a diferencia de Chávez, es un exponente de lo que Teodoro Petkoff (2005) denomina «izquierda viable». En ese sentido concibe la integración regional como un mecanismo para impulsar el liderazgo político de Brasil y promover las exportaciones de las empresas brasileñas, al igual que su antecesor, el socialdemócrata Cardoso.

La CSN quedó integrada por los países miembros del Mercosur, la CAN, Chile, Guyana y Surinam. Su nacimiento se produjo a pesar del fracaso de las negociaciones entre el Mercosur y la CAN para firmar un TLC, impulsadas por Brasil como alternativa al ALCA. Dicho fracaso

¹¹ «Inaugurado Banco del ALBA», s. f., www.pac.com.ve/index.php?option=com_content&view=article&catid=62&Itemid=85&id=4362. (Consultado el 7/5/2011).

se debió, entre otras razones, a la existencia de objetivos de negociación divergentes, crisis políticas y económicas domésticas y un comercio interregional insignificante (Giacalone, 2006). Lo difícil de las negociaciones en bloque, iniciadas en 1998, dio como resultado que en 1999 Brasil firmara con la CAN el Acuerdo de Complementación Económica ACE27, que Colombia, Ecuador y Venezuela firmaran con el Mercosur el ACE59 en 2004 y que Perú firmara con Mercosur el ACE58 en 2005. Cuatro años después de su creación la CSN cambia su nombre por el de Unión de Naciones Suramericanas –Unasur.

La Declaración del Cusco (2004)¹² establece como fin desarrollar un espacio sudamericano integrado mediante la coordinación política y diplomática; la creación de una zona de libre comercio entre el Mercosur, la CAN y Chile; la inversión en infraestructura; la armonización de políticas de desarrollo rural y la transferencia de tecnología. Asimismo, se afirma la convicción de que el desarrollo económico no puede reducirse a políticas de crecimiento económico, sino que debe incluir estrategias que aseguren una mejor distribución del ingreso y acceso a la educación. En otras palabras, Unasur marca un cambio de rumbo en los procesos de integración latinoamericana al incorporar el ámbito político, coincidiendo con la visión holística de Chávez al integrar los ámbitos económico, político, militar y social, pero a diferencia de las posiciones del presidente venezolano, busca la integración económica de la región a partir del fortalecimiento de la CAN y el Mercosur y no la sacrifica en aras de la política y los enfrentamientos ideológicos.

En el ámbito militar, en diciembre de 2008 se crea el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Sus orígenes se ubican en los estudios realizados por el Núcleo de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de Brasil, organismo que propuso fortalecer la capacidad de defensa creando un sistema colectivo con los países vecinos. De acuerdo con el Estatuto que crea el CDS, entre de sus objetivos están construir una visión compartida en materia de defensa, identificar factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz de la región y promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de la defensa.

Hay que destacar que el CDS aún está muy lejos de la idea de Chávez de crear un ejército con capacidades operacionales. Con el objeto de aplacar las preocupaciones de algunos sectores críticos a su creación, el Ministro de la Defensa de Brasil, Nelson Jobim, afirmó que el CDS no comprende la creación de unidades de combate. «El objetivo no es crear una alianza militar tradicional como la OTAN. El objetivo es crear un grupo de consulta para coordinar políticas de defensa».¹³

¹² Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, 8 de diciembre de 2004, www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm. (Consultado el 7/5/2011).

¹³ El Mercurio, 4/29/2008, Santiago.

Algunos analistas afirman que Unasur se diseñó buscando emular a la Unión Europea (UE). Pero existen diferencias importantes entre ambas experiencias. La UE tiene su origen en el Tratado de París, que crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Martínez, 2001). Es decir, se basó en la fortaleza económica de Alemania y Francia. En el caso de Unasur la integración económica será más difícil de alcanzar debido a las grandes diferencias en el tamaño de las economías, la distancia geográfica con ausencia de buenas vías de comunicación, así como la existencia de elevados niveles de pobreza y fuertes desigualdades en el ingreso. A todo esto hay que añadir la inestabilidad política y social de la región en un marco institucional débil. A pesar de todos estos problemas Brasil, principal beneficiario del éxito de Unasur, pondrá su empeño en el éxito de este acuerdo. Para lograrlo es imprescindible impulsar la integración institucional y evitar las pretensiones de Chávez de homogeneizar con su ideología y su práctica de confrontación con los Estados Unidos.

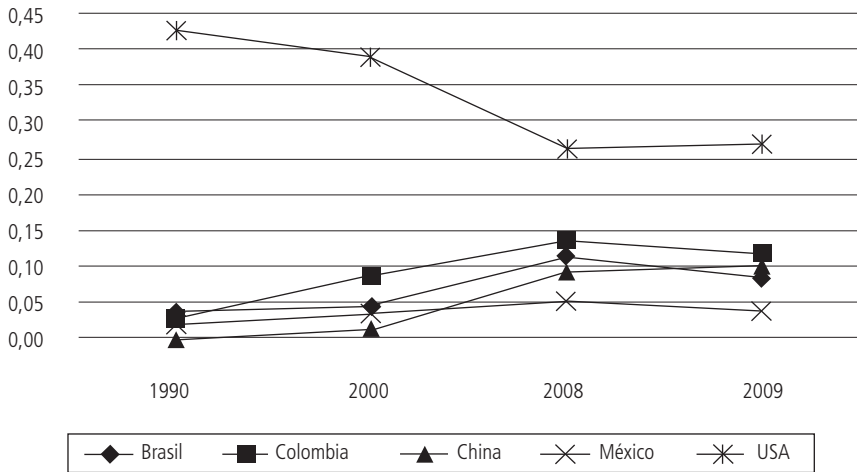
¿Cambiando socios comerciales?

El proceso de apertura comercial de Venezuela iniciado en 1989, que permitió el relanzamiento de la CAN y la creación del G3, tuvo un efecto positivo en la integración de Venezuela con Colombia, Brasil y México. Entre 1990 y 2000 las importaciones provenientes de esos países fueron desplazando los productos estadounidenses (figura 3).

El incremento de los precios del petróleo a partir del 2003 generó una avalancha de divisas que permitió que las importaciones de Venezuela se multiplicaran por cinco, aproximadamente, hasta alcanzar \$54 millardos en el 2008. Chávez aprovechó este poder de compra para utilizar el comercio internacional como un instrumento de apoyo a su ideología política. En este sentido, diversificó las fuentes de importaciones disminuyendo la participación de Estados Unidos, que pasó del 39 al 23 por ciento del total de importaciones entre 2000 y 2009. Aunque Colombia y Brasil se beneficiaron, el principal ganador fue China, cuya participación pasó de menos de uno al 10 por ciento.

Chávez ha intentado hacer lo mismo con las exportaciones, aumentando las ventas de petróleo a Cuba y China. Pero a pesar de que las ventas a Estados Unidos han disminuido, su participación en el total de las exportaciones llegó al 54 por ciento en el 2008, cifra ligeramente inferior al 56,5 por ciento registrado en el 2000. De los destinos latinoamericanos, ninguno representa más del 4 por ciento del total. De modo que la economía ha prevalecido sobre el discurso de confrontación frente a los Estados Unidos, país que sigue siendo el principal destino de las exportaciones venezolanas, así como el principal proveedor de bienes y servicios.

Figura 3

Venezuela: origen de las importaciones

Fuente: cálculos propios con cifras de Cepal, Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y CAN.

Conclusiones

La política es una variable fundamental que permite explicar los procesos de integración regional de Venezuela. La decisión de Carlos Andrés Pérez y Cesar Gaviria de relanzar la CAN convirtió a Colombia en el principal destino de las exportaciones venezolanas no tradicionales, al tiempo que Venezuela se convirtió en el primer destino de las exportaciones no tradicionales de Colombia. Posteriormente, el enfrentamiento ideológico de Hugo Chávez con los gobiernos de Colombia y Estados Unidos resultó en la salida de Venezuela de la CAN y el G3.

Hasta 1998 el ámbito económico de la integración tuvo mayor relevancia, siendo la promoción de las exportaciones no tradicionales su principal objetivo. Chávez le dio prioridad al ámbito político y decidió utilizar la integración regional como un mecanismo para impulsar su ideología izquierdista y de confrontación con Estados Unidos. Apoyado en los cuantiosos recursos producto de la subida de los precios del petróleo creó el ALBA, afectó los tradicionales vínculos con Colombia, su socio comercial natural, y disminuyó las compras a Estados Unidos, al tiempo que favorecía las importaciones provenientes de Argentina, Brasil y China, países con gobiernos más afines a su ideología. La introducción del debate ideológico ha tenido efectos negativos en la unidad de los países sudamericanos.

Desafortunadamente, el énfasis en la política se ha hecho en detrimento de la economía, y la integración regional no se ha aprovechado para diversificar las exportaciones y fortalecer la industria doméstica. Por el contrario, la política de integración regional se ha llevado a cabo a espaldas de los empresarios, hecho que marca una diferencia notable con las estrategias de países como Brasil, Colombia y Chile, cuyos empresarios son tomados en cuenta en las negociaciones de acuerdos regionales. A casi cien años del descubrimiento del primer yacimiento de petróleo, Venezuela registra una alta dependencia de los ingresos petroleros, que han exacerbado el consumo de bienes importados y contagiado el país con la enfermedad holandesa.

Por último, el tratamiento bilateral ha jugado un papel fundamental como potenciador o limitante de la participación de Venezuela en los esquemas de integración regional. En la CAN fue determinante la relación Venezuela-Colombia, con Mercosur lo ha sido aquella entre Venezuela y Brasil y con el ALBA la relación Venezuela-Cuba.

Referencias bibliográficas

- Baier, Scott y Jeffrey H. Bergstrand** (2004). «Economic Determinants of Free Trade Agreements», *Journal of International Economics*, n° 64, pp 29-63.
- Balassa, Bela** (1994). «The Theory of Economic Integration: An Introduction», en *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.
- Comunidad Andina de Naciones - CAN** (2004). «Efectos del TLC Colombia-Estados Unidos sobre el comercio colombo-venezolano», documento de trabajo SG/dt 281, 25 de noviembre, Secretaría General.
- Dorruci, Ettore, Stefano Firpo y Marcel Fratzscher** (2004). «The Link between Institutional and Economic Integration: Insights for Latin America from the European Experience», *Open Economies Review*, n° 15, pp 239-280.
- Fernández, Raquel y Jonathan Portes** (1998). «Returns to Regionalism: An Analysis of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements», *The World Bank Economic Review*, vol. 12, n° 2, pp. 197-220.
- Giacalone, Rita** (2006). «La Comunidad Suramericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?», *Nueva Sociedad*, n° 202, marzo-abril.
- González Urrutia, Edmundo** (2007). *La incorporación de Venezuela al Mercosur: implicaciones políticas en el plano internacional*, Ildis, septiembre.
- Krugman, Paul** (1995). «Growing World Trade: Causes and Consequences», *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1995, n° 1, 23th Anniversary Issue, pp. 327-377.
- López, Manuel** (2011). «Este martes se reúnen cancilleres de los países miembros en Caracas», *Correo del Orinoco*, 25 de abril, www.bancodelalba.org/intercambio-comercial-de-venezuela-con-alba-supera-los-us-22-mil-millones.html. (Consultado el 8/5/2011).
- Lusztig, Michael** (2004). *The Limits of Protectionism: Building Coalitions for Free Trade*, Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Malamud, Carlos** (2006). «La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte)», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n° 54, pp. 1-8.

Martínez, Alberto (1997). «El Grupo Andino y la integración económica de Venezuela y Colombia», *Mundo Nuevo*, año XX, n° 1, pp. 37-50.

Martínez, Alberto (2001). «Unión Europea y Comunidad Andina: dos sistemas de integración», *Argos*, n° 35, diciembre, pp. 9-50.

Milner, Helen V. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, Princeton University Press.

Moreno, Carlos (2007). «Integración latinoamericana: ALBA vs. ALCA», *Pasado y Presente. Revista de Historia*, año 12, n° 23, enero-junio, pp. 155-178.

Petkoff, Teodoro (2005). *Dos izquierdas*, Caracas, Alfadil.