

# LA POLITICA DE INTEGRACION SUBREGIONAL MAS ALLA DEL NEOLIBERALISMO \*

*Jorge Reinel Pulecio \*\**

## **Introducción**

Las estrategias de integración regional y subregional en América Latina fueron concebidas en los años 60 y hasta mediados de los 80 como estrategias de **industrialización**, es decir, como parte esencial de los programas nacionales de sustitución de importaciones, diversificación de la base productiva y ampliación de los mercados necesarios para la industrialización.

A finales de los años 80 se generalizaron en el subcontinente las políticas neoliberales, es decir, las políticas que procuran cambiar los modelos de desarrollo proteccionistas por modelos que privilegian la liberación comercial y la reducción del papel del Estado en la asignación de los recursos. En este nuevo contexto, las estrategias de integración regional o subregional igualmente perdieron su objetivo explícito industrializador para convertirse, básicamente, en instrumentos que favorecen y viabilizan

---

\* Ponencia presentada al *Seminario Tres años de la Administración Gaviria: Análisis y perspectivas*, Santafé de Bogotá, Agosto de 1993.

\*\* Funcionario de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia —FESCOL— y Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Las opiniones aquí expresadas no comprometen a las instituciones a las cuales está vinculado el autor.

la propia liberación comercial, no importa que el resultado derive en mayor industrialización o en reprimarización de las economías.

En esencia, los procesos de integración subregional de los 90 se rigen bajo el conocido paradigma del "consenso de Washington", favoreciendo la liberación comercial, la inversión de capitales extranjeros en la región, el cumplido servicio de la deuda, la desregulación estatal incluyendo programas de privatización de empresas públicas, la iniciativa privada en la asignación de los recursos, etc. <sup>(1)</sup>.

En los casos de Colombia y Venezuela —objeto de este análisis—, los planes de desarrollo presentados por las administraciones de los presidentes César Gaviria y Carlos Andrés Pérez no contemplaron, de forma explícita, una política de integración subregional o binacional como estrategia de desarrollo e industrialización. No obstante, de hecho la dinámica alcanzada recientemente por los intercambios comerciales mutuos, los flujos recíprocos de capitales, el desarrollo de los acuerdos comerciales y de cooperación, y los propios avances en la agenda de armonización de políticas, permiten concluir que la integración comercial binacional no sólo fue un instrumento clave en la viabilización de la apertura comercial global de las dos economías, sino que, además, se presenta como oportunidad de afectar (transformar) significativamente las estructuras industrial, agrícola, comercial, financiera y de diversa índole en los respectivos países.

Por diversos motivos que se enuncian adelante, queda claro que en los primeros 20 años de existencia del Grupo Andino la integración en contextos proteccionistas no logró sus más ambiciosas metas de industrialización. Tampoco puede afirmarse que constituyó un obstáculo a la consolidación de la industrialización intermedia en los países donde las condiciones endógenas y exógenas lo permitieron. En todo caso, el desarrollo institucional y jurídico del Grupo Andino, el más alto de los proyectos de integración de los países en desarrollo, fue aprovechado, en el marco

---

1. Al respecto es aleccionadora la declaración de principios que encabeza el Acta de la Paz, firmada por los Presidentes de los países andinos (1990): "Los Presidentes(...) constataron con beneplácito la convergencia creciente entre las políticas económicas de los países andinos, en la búsqueda de una mayor eficiencia y competitividad de sus economías, mediante la liberación y apertura al comercio y la inversión internacionales, con la línea de los intereses de nuestros países, y la implantación de una racionalidad económica fundada en la iniciativa privada, en la disciplina fiscal y en un Estado redimensionado y eficaz".

de la actual liberalización global de las economías regionales, para impulsar un nuevo tipo de integración "competitiva", con efectos estructurales en los socios comerciales.

La pregunta que surge de inmediato es: ¿más allá del neoliberalismo, esto es, de la apertura comercial que recuperó la dinámica de la integración subregional bajo nuevos parámetros, es sustentable el actual proceso de integración? En otras palabras, cómo hacer para que la euforia de la integración comercial no se detenga en la mera realización de excedentes exportables o en la oportunidad de negocios especulativos, y alcance una dimensión que potencie la capacidad productiva de las naciones asociadas.

Más aún, dado que los costos sociales, económicos y aún políticos de las recientes políticas de apertura comercial con ajuste macroeconómico, adelantadas tanto en Colombia como más agudamente en Venezuela, ya afectan a sectores sustanciales de la sociedad y del aparato productivo (sectores de productores agrarios, exportadores, empresas más expuestas a la competencia externa o de bienes transables, trabajadores despedidos del sector público y privado, entre otros), cómo hacer para que la redefinición necesaria de las políticas (algunas ya emprendidas y las que asumirán los gobiernos a elegir el año entrante) no recaiga sobre la dinámica de la integración subregional y especialmente colombo-venezolana.

En el período reciente las propuestas neoliberales se apropiaron de los espacios políticos, económicos y aún culturales y académicos para conducir la sociedad. Aún así, los costos sociales que se soportan, las encrucijadas políticas a que asistimos (ver por ejemplo los casos cercanos de Venezuela, Perú o Brasil y, más lejanos, los cambios de tercio en Estados Unidos o el largo abandono del neoliberalismo en Europa), la insuficiencia de las transformaciones estructurales emprendidas, etc., obligan a sugerir estrategias más heterodoxas y pragmáticas en las nuevas políticas. El neoliberalismo tuvo la virtud de agudizar y hacer transparentes los conflictos y carencias aguantadas en el marco del viejo intervencionismo, pero no es la única ni la definitiva salida de la encrucijada.

Parece un hecho que los gobiernos deben abandonar el tratamiento meramente discursivo sobre la integración subregional y binacional. Esta, en tanto hecho económico, político y cultural debe generar transformaciones en el conjunto del tejido social y productivo de las naciones involucradas. Implica nuevos riesgos e

incertidumbres propias de la dinámica competitiva (empresarial), incluyendo desaparición de algunas empresas y relocalización de otras, así como costos derivados de la pérdida de soberanía económica implícita en la necesaria armonización de políticas.

En el caso colombo-venezolano, parece que los aspectos de orden político o de delimitación de espacios limítrofes han perdido importancia como obstáculos a la integración, tanto por la experiencia mutua en el manejo diplomático del diferendo como por la propia dinámica de los flujos comerciales y de capitales que crean intereses comunes en grupos otrora proclives a la confrontación.

Se impone, entonces, profundizar en el análisis de las condiciones macro y microeconómicas (de competencia) en que se definirán los nuevos espacios de la integración. Este aspecto se aborda sintéticamente más adelante.

De otra parte, corresponde a los académicos y a los partidos políticos contribuir a definir las prioridades en la estrategia de inserción internacional de las economías, y buscar su legitimación social y política por los medios expeditos de la democracia. No resulta conveniente que sean las tecnocracias, por más bien intencionadas que parezcan, quienes definan, a espaldas de la sociedad civil y las instancias de concertación democrática, las prioridades en las estrategias de internacionalización e integración.

En la actualidad Colombia mantiene un acuerdo marco de tipo comercial con los Estados Unidos en el contexto de la "Iniciativa para las Américas". No obstante, parece poco viable que en el mediano plazo la Iniciativa tenga desarrollos más allá de la diferida integración de México al Tratado de Libre Comercio (TLC). Los países del Grupo Andino —GRAN— apenas alcanzan a significar el 2% del comercio exterior de los Estados Unidos. Se estima que si este país redujera sus aranceles a cero (0), el GRAN sólo aumentarían sus exportaciones en máximo US\$ 200 millones (Eiros, 1993). Esto porque la protección de la economía norteamericana se realiza fundamentalmente por medidas para-arancelarias y además porque la oferta exportable disponible es mínima. Colombia, o aún el GRAN, no es interlocutor comercial válido para negociar con E. U. un acuerdo de integración y tampoco tiene la importancia estratégica que representa México. Mientras tanto, la Iniciativa Andina resulta un marco importante de mantener y ampliar como espacio de cooperación y entendimiento con el coloso del Norte.

En el Grupo Andino los países mantendrán dos o más tiempos (ritmos) para la integración dados los diferentes niveles de desarrollo, de estabilización macroeconómica y de intereses geopolíticos. Bolivia parece que considera insuficiente el Pacto Andino para su aspiración de lograr una solución a su mediterraneidad, pues sus vínculos económicos de hecho están con los países del MERCOSUR. Perú se mantiene por fuera de los compromisos de liberación acordados luego de Gafapagos y aún no logra una estabilidad macroeconómica que le permita retomar los mismos. Igualmente, Ecuador pasa por una coyuntura de estancamiento e inestabilidad, pero más cercano a los compromisos del GRAN.

En ese contexto, la hipótesis central que sustento más adelante es la de que para Colombia resulta conveniente privilegiar la estrategia de integración binacional con Venezuela, como parte de su estrategia de inserción competitiva en el mercado internacional, antes que arriesgarse a truncar este proceso con opciones como el G-3 o la propia Iniciativa para las Américas.

Se requiere un tiempo económico de maduración de los actuales acuerdos comerciales y de profundización de los flujos de bienes y factores con Venezuela, que produzca resultados tangibles en las estructuras productivas mutuas, antes de consolidar otros emprendimientos más ambiciosos con México, Chile, Brasil (en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica), MERCOSUR, o la Iniciativa para las Américas. Este tiempo económico permitirá, así mismo, visualizar mejor la definición del complejo escenario de la multipolaridad internacional y las nuevas reglas de competencia/protección que se perfilan en el comercio internacional.

A continuación presento un análisis de la viabilidad y riesgos para Colombia y Venezuela, de un eventual proceso acelerado de integración con México en el marco del G-3, y posteriormente una interpretación de las oportunidades competitivas que brinda la integración colombo-venezolana.

### **Condiciones para la Integración en el G-3**

Conforme a la teoría económica (Scott, 1991; CEPAL 1992) la unión aduanera se facilita cuando los países en cuestión cumplen las siguientes condiciones: alto grado de homogeneidad en sus niveles de desarrollo; políticas comerciales compatibles; estabilidad macroeconómica; vecindad geográfica y voluntad política.

Al examinar estos elementos en el grupo de países que conforman el G-3 podemos evaluar las oportunidades y riesgos que enfrenta el proceso de integración subregional.

a). Niveles de desarrollo comparado.

El PIB por habitante en el G-3 oscila entre US\$ 3.519 en Venezuela, US\$ 2.299 en México y US\$ 1.428 en Colombia (BID, 1992). A principio de los años ochenta (1982) el PIB per cápita mexicano medido en dólares de 1988) era 2.04 veces el colombiano y en 1991 se redujo a 1.61 veces. Con relación a Venezuela, en el primer año el PIB mexicano fue 0.64 veces y 0.65 en el último. Colombia muestra pues, en este indicador, las menores condiciones de desarrollo relativo.

No obstante lo anterior, Colombia presentó en la década del ochenta una tasa de crecimiento promedio anual de 3.5%, la más alta de América Latina; México presentó estancamiento, expresado en 1.6% y Venezuela soportó los peores resultados con 0.5%.

Las estructuras productivas, estimadas por el valor del PIB, también en dólares constantes de 1988, señalan un gran desnivel para Colombia y Venezuela frente a México. En 1982 el PIB mexicano era 4.9 veces el colombiano y 2.7 el venezolano; en 1991 las relaciones fueron de 3.9 y 2.7 respectivamente. A nivel sectorial, exceptuando el agropecuario, todos los agrupamientos favorecen ostensiblemente al país del norte frente a Colombia y en menor grado frente a Venezuela.

En efecto, la agricultura mexicana era 2.3 veces la colombiana en 1982 y 2.7 en 1991. Para Venezuela representó 4.1 el primer año y 3.4 en el último. En minería las relaciones eran de 8.0 al principio del período y 1.8 al final para Colombia frente a México y, de 0.8 y 0.6 para Venezuela respectivamente. En el sector manufacturero el desbalance para Colombia pasó de 6.0 a 5.3 veces y para Venezuela de 4.6 a 4.0 veces. En la construcción igualmente se pasó de 4.1 a 3.3 para Colombia, y de 1.7 a 1.5 veces para Venezuela. En el sector comercio las razones pasaron de 9.5 a 7.7 con Colombia y de 4.8 a 4.2 con Venezuela. El consolidado de otros servicios (incluyendo servicios del gobierno) desfavorece ampliamente a Colombia: 5.5 veces en 1982 y 4.3 veces en 1991, mientras que para Venezuela la relación es de apenas 1.8 en el primer año y 2.1 en el último. En los otros sectores las relaciones desfavorecen en menor proporción a Colombia y Venezuela.

Ocampo (1992), al comparar las estructuras de Colombia y Mé-

xico destaca cómo el sector automotor mexicano en 1990 era casi 13 veces más grande que el colombiano, y en sectores como la petroquímica básica y secundaria, la economía mexicana es entre 10 y 15 veces más grande que la colombiana.

De los datos anteriores no se puede inferir mecánicamente que, en contextos de liberación comercial o unión aduanera, las economías colombiana y venezolana resultarán arrasadas por el mayor tamaño de la base productiva mexicana. Con todo, constituyen un indicador crítico de la heterogeneidad estructural entre los eventuales socios comerciales. En teoría es posible encontrar complementariedades intersectoriales e intraindustriales en economías con tal heterogeneidad, las que dependen de las condiciones de competencia microeconómica y la identificación mutua de nichos de mercado.

La capacidad exportable de las economías del G-3 es igualmente dispersa: consolidando las exportaciones de cada país entre 1982 y 1991, Colombia exportó US\$ 62.071 millones (dólares de 1988), Venezuela US\$ 108.156 millones y México US\$ 267.631 millones. En el último año las exportaciones mexicanas fueron 3.7 veces las colombianas y 2.5 las venezolanas (agregados obtenidos a partir de datos del BID, 1992). Más importante aún, el proceso de diversificación de exportaciones ha avanzado más rápidamente en México. Las exportaciones de manufacturas alcanzaron allí 36.9% del total exportado entre 1985 y 1990, mientras en Venezuela representaron 8.7% y en Colombia 20.7%. México exportó en ese período el 25.2% del total de las manufacturas exportadas por América Latina y el Caribe, Venezuela el 3.6% y Colombia el 3.4% solamente (BID, 1992).

En consecuencia, podemos notar que aunque en el último decenio se ha reducido el margen de atraso relativo de Colombia frente a México y Venezuela, y en algunos sectores existe ya alta equivalencia, como en minería y agricultura, las tres economías guardan un alto grado de heterogeneidad que impone limitaciones y especificidades en los eventuales procesos de integración sub-regional.

#### b). Políticas comerciales

Las tres economías presentan similares grados de liberación comercial, y Colombia y Venezuela mantienen un arancel externo común para el 92.4% de la nómina arancelaria. La liberación se

realizó primero en México (en diciembre de 1987 el arancel ponderado por producción se redujo de 22.7% a 11.8% y en 1990 se mantenía en 12.4%), posteriormente en Venezuela (en 1989 el arancel se redujo de 35% a 17.4%, y en 1991 se mantuvo en 10%) y luego en Colombia (entre febrero de 1990 y septiembre de 1991 el arancel se redujo del 37% a 12.6%, margen actual) <sup>(2)</sup>.

La apertura comercial global correspondió tanto a las condicionantes externas impuestas por el sistema financiero internacional en el marco de la crisis de financiamiento externo, como a condiciones internas asociadas a la necesidad de recuperar el dinamismo en las estructuras productivas. Se asumió por parte de los gobiernos regionales (y en general de América Latina) que era susceptible recuperar la dinámica sobre la base del sector externo, tanto por la presión competitiva de los bienes importados como por la reducción del sesgo antiexportador que establecía el anterior modelo de sustitución de importaciones.

Las modificaciones en los modelos de desarrollo fueron viabilizadas por alianzas de capitales nacionales con capacidad de valorización financiera internacional, empresas transnacionales localizadas regionalmente y tecnocracias convencidas que el estancamiento se originaba en la sobrerregulación institucional o proteccionismo estatal.

### c). Estabilidad macroeconómica

En la década de los 80 los países del G-3 cumplieron ciclos de ajustes macroeconómicos relativamente exitosos.

México logró imponer una mayor desregulación estatal, incluyendo un programa de privatización. El control a la inflación contempló, como elemento heterodoxo, sucesivos pactos sociales entre empresarios, trabajadores y el Estado, que pueden conducir a que ésta alcance el nivel de un dígito en 1993, cuando en 1987 fue de 159.2%. El mayor riesgo presente a nivel macroeconómico en México es el sucesivo desequilibrio de la balanza comercial (desde 1989) soportado en flujos positivos en la cuenta de capitales. Por eso, para la estabilidad macroeconómica mexicana, resulta de gran

---

2. En principio el G-3 debe negociar una zona de libre comercio que involucre una nómina de liberación automática con 1994 y plazos para liberación plena hacia adelante, junto a acuerdos de cooperación y coordinación de políticas.

importancia la concreción del acuerdo NAFTA, de suerte que se mantenga el clima favorable a los flujos de capital, especialmente de nueva inversión.

Venezuela aplicó un ajuste de choque en febrero de 1989 que resultó muy costoso en términos de crecimiento del PIB (cayó 7.8% en ese año) y en términos sociales, de manera que aún los grupos sociales y económicos resisten, a nivel político, su aplicación definitiva. En particular el déficit fiscal de 1992 (6.2% del PIB) y que se arrastra en 1993, no ha podido ser resuelto mediante la reforma fiscal, dada la debilidad política de las administraciones de Carlos Andrés Pérez y Ramón J. Velázquez <sup>(3)</sup>.

Finalmente, en Colombia el ajuste macroeconómico no requirió la profundidad de los dos países anteriores. En efecto, este país no sólo evitó renegociar la deuda externa en programas pactados con FMI o Banco Mundial, sino que la aplicación sostenida de una ortodoxia fiscal y monetaria impidió desbordamientos inflacionarios en los ochenta. Aún así, en los últimos dos años, la liberación comercial fue acompañada de flexibilización en los flujos de capitales (incluyendo repatriación de capitales ilícitos) que ha provocado una revaluación del peso, poniendo en peligro la estrategia exportadora y exponiendo críticamente la producción nacional a la competencia externa. Este riesgo es mayor ante la eventual consolidación de la bonanza petrolera anunciada con los pozos de Cusiana.

En síntesis, el ajuste macroeconómico de los 80 logró la estabilización de los principales balances macroeconómicos de corto plazo en los países del G-3, aunque persisten riesgos en el mediano plazo, derivados fundamentalmente del mantenimiento de las

---

3. Los ingresos tributarios en Venezuela como porcentaje de los ingresos corrientes del Estado pasaron de 85.5% en 1982 a 74.5% en 1989 y 78.4% en 1991. Los impuestos sobre la producción y las ventas son prácticamente marginales, dado que no se cobra IVA: 5.2% de los ingresos corrientes en 1982 y 3.4% en 1991. A su vez, los subsidios y transferencias, medidos en dólares constantes de 1988, pasaron de US\$ 4.329 millones en 1982 a US\$ 6.206 millones en 1991. En consecuencia, el ajuste fiscal se constituye en el principal reto para la estabilidad macroeconómica venezolana. De paso cabe notar que, dado que más del 70% de los ingresos públicos se originan en rentas de exportación del complejo minero energético, de propiedad del Estado, la administración venezolana mantiene el recurso fácil de la devaluación como alternativa al saneamiento fiscal, con lo cual pone en peligro la estrategia de diversificación productiva (vía costos de importados) y los propios acuerdos de liberación comercial con Colombia.

restricciones financieras iniciales <sup>(4)</sup> y la precariedad en las reformas estructurales emprendidas.

Un aspecto que merece referencia especial, si se pretende avanzar en la integración económica, la cual implica alguna armonización de políticas macroeconómicas en el mediano plazo, es el referido a las diversas estructuras tributarias, por lo que tiene que ver con la estabilidad macroeconómica y con los costos/subsidios empresariales.

Los ingresos corrientes del Estado colombiano alcanzaron US\$ 2.612 millones en 1982 (dólares constantes de 1988) y US\$ 5.568 millones en 1991. El mismo rubro alcanzó, en los dos años comparados, US\$ 13.425 millones y US\$ 16.443 en Venezuela, y US\$ 26.390 millones y US\$ 39.690 en México. Es decir, el Estado mexicano contó en 1991 con 6 veces los ingresos del Estado colombiano y 2.3 veces los del Estado venezolano. Puede decirse que mientras en Colombia en 1982 el Estado contó con US\$ 93 de ingreso por habitante, en ese año México obtuvo US\$ 390 y Venezuela US\$ 842; para 1991 el ingreso corriente por habitante había alcanzado en Colombia US\$ 170, en México US\$ 482 y para Venezuela se presentó una leve reducción a US\$ 813 (datos elaborados a partir del Informe BID, 1992).

Las apreciables diferencias en los niveles de ingreso público global y per cápita se expresan, entre otros aspectos, en el bajo nivel de inversión pública en Colombia frente a sus socios del G-3: mientras México invirtió US\$ 3.861 millones (dólares de 1988) en 1982, Venezuela US\$ 1.104 millones, Colombia sólo invirtió US\$ 86 millones. En 1991 los montos fueron de US\$ 2.291, US\$ 897 y US\$ 118 millones respectivamente, esto es, la inversión mexicana fue de 2.5 veces la venezolana y 19.4 veces la colombiana.

Igualmente, los subsidios y transferencias del Estado a las empresas y particulares son sustancialmente mayores en los casos

---

4. En 1982 Colombia pagó por servicios de la deuda total US\$ 1.490 millones y en 1991 US\$ 3.872 millones; Venezuela US\$ 5.940 millones y US\$ 4.454 millones; México US\$ 15.648 millones y US\$ 13.501 millones respectivamente. La deuda externa total como proporción del PIB pasó en Colombia del 33.2% a 35% en el mismo lapso; la venezolana de 55.0% a 67.7% y la mexicana de 50.1% a 47.7% respectivamente (BID, 1992). Aunque desde la perspectiva de los países acreedores el "problema" de la deuda externa fue superado con las reservas de riego establecidas, los países deudores mantienen sustancialmente las restricciones financieras de principios de la década (Garay, 1991 y 1992).

venezolano y mexicano frente al colombiano: en 1991 México transfirió US\$ 10.591 millones, es decir, US\$ 127.6 por habitante; Venezuela US\$ 6.206 millones, equivalentes a US\$ 949.5 por habitante y Colombia US\$ 2.415 millones, correspondientes a US\$ 71.8 por habitante (relaciones obtenidas a partir de datos del BID, 1992).

En consecuencia, resulta evidente que a pesar de la similitud en políticas macroeconómicas de corto plazo, los países del G-3 presentan estructuras fiscales y de costos altamente heterogéneas que dificultan el establecimiento de la armonización macroeconómica en el largo plazo. Ese es un reto difícil de enfrentar, como lo han experimentado los países miembros de la Comunidad Económica Europea.

#### d). Vecindad geográfica y voluntad política

Los países del G-3 tienen intereses estratégicos sobre la Cuenca del Caribe y Centroamérica y en el caso de Colombia y Venezuela una divergencia de límites por resolver. Los tres han jugado un papel protagónico en la estabilización política de la región y adelantan procesos de liberación comercial no recíproca a favor de los países más atrasados. De hecho el G-3 se originó en procesos de concertación política, antes que económica y comercial.

Con todo, sólo Colombia y Venezuela mantienen una dilatada frontera común, en la que están involucrados cerca de ocho millones de habitantes, y un acervo cultural e histórico mutuo no aprovechados plenamente como potencial de desarrollo social y económico. Justamente la dinámica reciente de flujos comerciales, de capitales y de cooperación constituyen el más alto nivel de integración en la historia moderna de los dos países. Entre 1985 y 1992 el comercio binacional creció 174% y ambos países pasaron a ser mutuamente el segundo socio comercial para los productos de exportación no tradicionales.

Concluyendo, se mantienen elementos divergentes que limitan sustancialmente la viabilidad política del G-3 en el corto y mediano plazo:

—Para México la prioridad en su estrategia de inserción internacional y desarrollo industrial está puesta enteramente en la suerte del NAFTA. G-3 es apenas subsidiario a sus intereses vitales, como se deriva de la decisión institucional de México

de congelar las negociaciones hasta cuando esté definido NAFTA.

—Para Colombia y Venezuela resulta insostenible sobreponer una zona de libre comercio con México y a su vez mantener Arancel Externo Común frente a terceros (vigentes hoy), dado que de concretarse el Tratado de Libre Comercio de México con Estados Unidos y Canadá, éste se convertiría en patente de corzo para las inversiones y exportaciones norteamericanas. Se estima que el 22% de las importaciones de materias primas tendrían cero arancel para México, de materializarse el NAFTA en 1994, mientras para Colombia y Venezuela el arancel será mínimo de 5%, con lo cual pierden competitividad los productores de estos últimos países (Angel, 1993).

—Los países del G-3 "son los principales productores y exportadores de energía de América Latina y el Caribe. En conjunto detentan 94% de las reservas de petróleo, 61% de las reservas de gas y 81% de las reservas de carbón de la región" (Rodríguez, G. y Rodríguez, V., 1993). Es posible lograr acuerdos de cooperación energética en el G-3 que involucren ventas de carbón de Colombia a México, de hidroelectricidad de Venezuela a México y Centroamérica, de gas de Colombia y Venezuela a Centroamérica, de tecnología petroquímica mexicana a Colombia, etc. Todos estos arreglos de cooperación implican decisiones estratégicas de difícil negociación pero viables en el mediano plazo, sobre los cuales trabajan los gobiernos regionales. El principal obstáculo al respecto parece ser la no pertenencia de México y Colombia a la OPEP, al contrario de Venezuela.

En conclusión, no parecen existir suficientes elementos de voluntad política y vecindad geográfica que viabilicen en el corto plazo el G-3. De otro lado, Colombia y Venezuela mantienen en estos componentes su mayor fortaleza en el proceso de integración.

### **La integración colombo-venezolana <sup>(5)</sup>**

El comercio y la integración colombo-venezolanos tienen sentido por razones de orden histórico, cultural, político y de vecindad

---

5. Lo que sigue está basado en documento *El Comercio y la Integración Colombo-Venezolana*, de Pulecio, J. y Torres D., Contraloría General de la República, Santafé de Bogotá, 1993.

geográfica. Múltiples esfuerzos han realizado los gobiernos de ambos países por encontrar espacios institucionales que consoliden y fortalezcan las condiciones "naturales" de comercio e integración, desde la época de La Gran Colombia hasta los más recientes en el marco del Pacto Andino. Aún así, parece insuficiente el aprovechamiento que se ha hecho de tales oportunidades para potenciar la dinámica económica de cada nación.

En el decurso histórico de la formación de los estados nacionales de Colombia y Venezuela, el dilatado espacio de la frontera binacional —al cual hoy están vinculados cerca de ocho millones de habitantes— ha sido considerado objeto de políticas para la "unificación" nacional y soberanía, entendidas éstas como integración a los mercados centralistas de cada país (Llambí, 1988). En la concepción de los modelos de desarrollo de sustitución de importaciones y promoción selectiva de exportaciones, el espacio económico de "las fronteras" no es concebido como espacio privilegiado de la dinámica económica. Aparece apenas como un potencial "polo de desarrollo" asociado a la misma estrategia de mercado nacional protegido. Si a lo anterior agregamos los problemas políticos originados en los procesos de delimitación de áreas fronterizas, tenemos un panorama donde la integración y el comercio binacional son vistos de manera marginal o acaso sospechosa para la conformación de la nación <sup>(6)</sup>.

En la década de los ochenta el sistema financiero internacional logró presionar efectivamente a las economías latinoamericanas a adoptar programas de ajuste macroeconómico y apertura comercial, a efectos de garantizar el servicio de la deuda externa. Las presiones externas, que significaron cambios profundos en los modelos de desarrollo y en el papel asignado a los Estados en la orientación de las economías, fueron viabilizadas internamente por sectores económicos, políticos y tecnocráticos que capitalizaron institucio-

---

6. Freddy Rojas, Presidente de FEDECAMARAS de Venezuela, recientemente presentó en Bogotá la "resolución de los problemas de la delimitación de áreas marinas y submarinas, de las cuencas hidrográficas y de establecimiento y demarcación de los hitos fronterizos", como la primera de una serie de dificultades para el desarrollo de las negociaciones de integración binacional. Ver al respecto el "*Boletín Informativo*" de la Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana, Vol. N° 16, N° 4, octubre-diciembre de 1992. Diferente al discurso del dirigente gremial, se abre paso la idea de que la consolidación de la integración económica y comercial no sólo es posible sino necesaria, inclusive para la propia superación del diferendo.

nalmente las limitaciones que presentaban los modelos prevaecientes y comprometieron a los gobiernos en programas más o menos acelerados de liberación comercial, reestructuración productiva y desregulación institucional.

Los modelos de desarrollo adoptados en Colombia y Venezuela (que se sustentaban en el mercado interior, la promoción selectiva de exportaciones y en la aplicación de la renta petrolera), permitieron alcanzar niveles de industrialización intermedia pero, en los años ochenta, resultaron claramente insuficientes para mantener la dinámica económica, dadas la mayor globalización de las economías y las restricciones impuestas por la deuda externa. El estancamiento se hizo evidente no sólo en las tasas de crecimiento del PIB sino particularmente en los aspectos de nuevas inversiones, innovaciones tecnológicas y competitividad empresarial.

En desarrollo de la apertura comercial y reestructuración productiva emprendida, los dos países encontraron en el marco jurídico e institucional del Pacto Andino un instrumento adecuado para acelerar y viabilizar la apertura, anticipándose en el comercio sub-regional a la reducción arancelaria y liberación comercial global. Esto además permite mantener los espacios privilegiados de los mercados andinos frente al resto del mundo, pero ahora en un contexto nuevo de integración competitiva y apertura ante mercancías y capitales de terceros, eso es, cambiando la estrategia de integración proteccionista que dio origen al Pacto.

Anticipándose a los acuerdos iniciales de Galápagos y a los otros socios del Pacto Andino, en 1992 Colombia y Venezuela adoptan la Zona de Libre Comercio (actualmente sólo Perú se mantiene al margen de la Zona y realiza acuerdos de comercio binacionales) y la Unión Aduanera (Arancel Externo Común). Igualmente desarrollan acuerdos en prácticas de comercio, homologación de normas técnicas, desmonte de subsidios a las exportaciones, facilitación a los procedimientos de aduanas, cielos abiertos, liberación de reserva de carga, infraestructura fronteriza, etc. El actual estadio de la cooperación binacional y liberación comercial elevan a un nivel sin precedentes el proceso de integración colombo-venezolano y lo convierten en motor de la integración andina, así como ejemplo en los procesos similares latinoamericanos. El proceso ha sido acompañado de un gran dinamismo del comercio y los flujos de capitales recíprocos.

El objeto de la liberación comercial (cero arancel y levantamiento de las restricciones para-arancelarias) es ampliar el merca-

do para las empresas nacionales en condiciones de competitividad y buscar, de esa manera, una especialización mutua que permita a cada socio aprovechar las ventajas estructurales del país vecino<sup>(7)</sup>. Su consolidación depende del clima de estabilidad macroeconómica y del cumplimiento de normas de competencia comercial (de origen por ejemplo)<sup>(8)</sup>. El paso siguiente de la integración, la Unión Aduanera, armoniza costos de importaciones desde terceros. En el caso del Grupo Andino específico de Colombia y Venezuela, el AEC adoptado refleja además la estrategia aperturista global emprendida, con lo cual el margen preferencial del comercio sub-regional se redujo sustancialmente.

El libre comercio y AEC entre Colombia y Venezuela debe conducir, en el mediano plazo, a resultados estructurales expresados en la consolidación de sectores, aparición de nuevos, desaparición de otros y relocalización de empresas, siempre que se den condiciones de libre competencia, libre entrada y salida de empresas, no interferencia de políticas y recursos públicos, entre otras. A pesar de las decisiones (y discursos) gubernamentales en favor de la desregulación institucional y el libre mercado, los sistemas productivos, especialmente el venezolano dependen en forma decisiva de la capacidad de gasto público<sup>(9)</sup>.

- 
7. En esta lógica teórica, por ejemplo, Venezuela debería especializarse (en relación al comercio con Colombia) en la industria petroquímica y los productos que hacen uso intensivo de los recursos naturales allí abundantes (energía, bauxita) o que han sido objeto de pesadas inversiones y presentan economías de escala. Colombia sólo obtiene claras ventajas en algunos productos del sector agrícola. En un estudio anterior (Pulecio, J. y Torres, D., 1993) encontramos que el comercio real ha superado el margen de esta especialización por dotación natural de factores. Una discusión de los desarrollos recientes en la teoría del comercio internacional se encuentra en L. J. Garay, "Estrategia industrial e inserción internacional", FESCOL, 1992.
  8. Luego del ajuste macroeconómico radical en Venezuela (1989), el comportamiento de las principales variables en ambos países ha sido favorable, confirmando el clima de confianza necesario para las transacciones comerciales y la inversión bilateral. No obstante, el déficit público de Venezuela en 1992 (6.2% del PIB) genera cierta incertidumbre, dado que el gobierno puede verse obligado a provocar una devaluación acelerada para cubrir sus gastos, ante las dificultades públicas para realizar una reforma tributaria efectiva. El grado alcanzado de liberación del comercio convierte a la tasa de cambio real en la variable decisiva en los flujos comerciales.
  9. Cfr. al respecto el estudio de Pulecio J. y Torres D. *El Comercio y la Integración Colombo Venezolana*, Contraloría General de la República, Santafé de Bogotá, 1993.

Las medidas de desregulación avanzan con alguna resistencia y hacen parte de controvertidos programas de modernización estatal, descentralización político-administrativa, ampliación de la participación ciudadana en la gestión pública y privatización de empresas. Los mercados son básicamente de competencia oligopolista, de manera que los principales grupos económicos de cada país, como era de esperarse, se encuentran **posicionándose** en el mercado vecino aprovechando además la desregulación del mercado de capitales.

De mantenerse la actual dinámica comercial y de integración colombo-venezolana los niveles de interdependencia seguramente se incrementarán <sup>(10)</sup>, pues actualmente son muy bajos, así como la diversificación ocurrida en los productos transados. Todo eso permitiría crear el espacio para continuar avanzando en el proceso de armonización de políticas macroeconómicas (siguiente paso de la integración), el cual es costoso en tanto significa pérdida de discrecionalidad nacional para utilizar los diferentes instrumentos de política económica <sup>(11)</sup>.

A continuación se sintetizan algunos elementos que a mi entender constituyen los principales riesgos y retos que presenta en adelante el proceso de integración colombo-venezolano:

1. Los procesos de transformación de los modelos de desarrollo emprendidos en Venezuela y Colombia, en el marco de los cuales se ha dinamizado la actual estrategia de liberación comercial e integración económica, enfrentan la resistencia política de los viejos capitales incapaces de adaptarse a las nuevas reglas del juego, de los sectores laborales amenazados de despido y reducción de ingresos, y de grupos sociales más amplios sobre los cuales ha recaído el costo del ajuste, especialmente en materia de seguridad social y empleo. Si los grupos económicos internos y los sectores

---

10. Las exportaciones colombianas a Venezuela sólo representaron el 5.9% del total en 1991, el nivel más alto de la historia. En 1985 fueron el 3.6%. Para Venezuela las mismas alcanzaron el 2.9% en 1990 y apenas el 0.8% en 1985. Aunque estos datos parecen señalar cierta marginalidad en el comercio recíproco, debe notarse que para algunos productos específicos el comercio bilateral es fundamental, especialmente para las exportaciones no tradicionales, donde el comercio tiene además claras señales de competitividad interindustrial.

11. Con ironía se puede preguntar cuál discrecionalidad o soberanía nacional en materia de política económica cuando la renegociación y rotación de la deuda externa de hecho ha restringido el margen de maniobra interna.

políticos y tecnocráticos que han viabilizado las reformas son desplazados de las conducciones políticas (por las vías de hecho o electorales), seguramente el proceso de integración aperturista sufrirá modificaciones importantes.

2. La reciente dinámica comercial colombo-venezolana responde no sólo a necesidades de complementación natural de las economías o a la reducción arancelaria reciente sino, cada vez en mayor proporción, a fortalezas empresariales y productivas ganadas en los últimos años. Eso explica el comercio **nuevo** e interindustrial que se presenta actualmente <sup>(12)</sup>. En consecuencia, las oportunidades de negocios y los lazos empresariales hoy fortalecidos son la mejor garantía de continuidad del proceso integracionista. Esto bajo el supuesto de estabilidad política regional.

3. La marcha de la integración binacional y andina debería apoyarse en condiciones más amplias de legitimación política y social, como antídoto a los riesgos de reversión política del proceso. Adicionalmente, en un contexto mayor de integración que implica armonización de políticas macroeconómicas, debe considerarse la armonización positiva de las políticas sociales y laborales. De no avanzarse en tal armonización los trabajadores tenderán a emigrar en busca de mejores salarios o resistirán los procesos de integración. Forzar el proceso de integración manteniendo profundos desequilibrios en las condiciones salariales y de seguridad social conduce a **dumping** social inaceptable a mediano plazo.

4. La comparación de las estructuras productivas recíprocas de Colombia y Venezuela muestra una clara ventaja para el vecino país en todos los sectores, excepto el agrícola. Aún así, la alta dependencia del PIB venezolano de su industria petrolera y las oscilaciones que ésta presentó en los años ochenta, adicional al impacto recesivo de la apertura de choque de 1989, han permitido reducir la brecha en la generalidad de la economía. Inclusive en el sector minero Colombia reportó un repunte significativo en esa década y en perspectiva, de confirmarse los hallazgos petrolíferos de Cusiana, el perfil energético se asimilaría al venezolano <sup>(13)</sup>.

---

12. Por ejemplo, las exportaciones de Venezuela a Colombia eran tradicionalmente de combustibles, en margen superior al 60% del total transado hasta 1985. En 1991 este rubro sólo representó 24.6%.

13. Seguramente también la estructura de ingresos del Estado, aunque en Colombia la industria petrolera no ha sido nacionalizada plenamente. Varios autores han llamado la atención sobre el riesgo de "petrodolarizar" la economía y el consecuente advenimiento de la "enfermedad holandesa" en Colombia, entre ellos Perry, Op. Cit. y Urrutia.

5. El estudio de varios factores de competitividad en los años ochenta arroja un saldo global favorable a Venezuela, tanto en las variables de precios relativos como de costos. Cabe destacar la baja estructura impositiva al sector privado y las altas transferencias y subsidios que realiza el Estado (éstos fueron crecientes a pesar del discurso oficial en sentido contrario), los menores costos de los servicios públicos y materias primas básicas subsidiadas por el Estado, la fuerte reducción del salario real ocurrida en la década (factor no necesariamente de competitividad favorable, como se discute en el texto), la mejor dotación de capital humano calificado<sup>14</sup>. Y, finalmente, entre otros aspectos analizados, el hecho de haber emprendido Venezuela una política cambiaria activa.

En sentido contrario a las ventajas de competitividad venezolanas obró seguramente el reciente deterioro de la estabilidad política y de orden público, situación que constituía factor crítico en Colombia y que igualmente se ha deteriorado en la última década.

6. Las nuevas señales de liberación comercial e integración colombo-venezolana requieren un tiempo económico prudencial para ser plenamente asumidas por los agentes económicos reales. Las decisiones de inversión orientadas al mercado vecino, de salida o relocalización empresarial, implican altos costos y riesgos que se toman luego de algún margen de confianza en la estabilidad y permanencia del proceso. Los especuladores, los comerciantes y quienes tienen mejor información se han anticipado en el proceso. Por lo anterior, cualquiera decisión de integración con México, en el marco del Grupo de los Tres (G-3), debe ser pensada frente a los riesgos de afectar la dinámica alcanzada en el caso binacional. Esto porque las diferencias de tamaño y competitividad son muy superiores en el caso de Colombia y Venezuela con relación a México, y porque para el país Azteca las prioridades estratégicas están centradas en el NAFTA.

---

14. Algunos indicadores nos explican esta mejor dotación de mano de obra calificada en Venezuela: la tasa de escolaridad en el tercer nivel de educación fue de 13% en Colombia en 1986 y de 26% en Venezuela en 1985; de los gastos corrientes en educación Colombia debe concentrar el 70% en los niveles primario y secundario (1985) y Venezuela sólo 31% (1984), quedando 22% para el nivel superior en el primer país y 43% en el segundo; los gastos en educación con relación al PIB, ejecutados por los gobiernos centrales, fueron (en 1986) 2,6% en Colombia y 3,7% en Venezuela. Ver al respecto, BID, "Progreso económico y social en América Latina, Informe 1989".