

De la Comunidad Andina de Naciones al Mercado Común del Sur: nueva estrategia de integración de Venezuela

Alberto Martínez Castillo
Universidad Simón Bolívar (Venezuela)

DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.08](https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.08)

RECIBIDO: 14 de abril de 2014

APROBADO: 22 de julio de 2014

MODIFICADO: 7 de agosto de 2014

RESUMEN: El año 2006 marcó un hito en la historia de la integración regional de Venezuela. Después de treinta y tres años como miembro de la CAN, el país se retiró de ese acuerdo de integración y se incorporó al Mercosur, marcando un cambio significativo en la estrategia de integración regional. En el presente trabajo, mediante una investigación documental, se analizan las causas de este cambio, así como sus efectos económicos y políticos. Una de las principales conclusiones es que Chávez decidió utilizar la integración regional como una herramienta para enfrentar las políticas liberales de Estados Unidos, sin tomar en cuenta las consecuencias económicas. Otra es que, debido al deterioro económico e institucional de Venezuela, el sector productivo no petrolero no está preparado para competir con los otros miembros de Mercosur.

PALABRAS CLAVE: Venezuela • integración regional • Mercosur • CAN

El artículo es producto del proyecto de investigación “Venezuela: políticas públicas e integración”, inscrito en el Decanato de Investigación y Desarrollo de la Universidad Simón Bolívar e iniciado en diciembre de 2013 con financiamiento propio.

From the Community of Andean Nations (CAN) to the Common Market of the South (Mercosur): A New Integration Strategy for Venezuela

ABSTRACT: The year 2006 marked a milestone in the history of the regional integration of Venezuela. After 33 years as a member of CAN, the country withdrew from the integration agreement and joined Mercosur, marking a significant change in regional integration strategy. In this paper, the causes of this change, as well as its economic and political effects, have been analyzed through desk research. One of the main conclusions is that Chavez decided to use regional integration as a tool to address the liberal policies of the United States, regardless of the economic consequences. Another is that, due to the economic and institutional deterioration of Venezuela, the non-oil productive sector is not ready to compete with other members of Mercosur.

KEYWORDS: Venezuela • regional integration • Mercosur • CAN

— — —

Da Comunidade Andina de Nações ao Mercosul: nova estratégia de integração da Venezuela

RESUMO: O ano 2006 foi um marco na história da integração regional da Venezuela. Depois de trinta e três anos como membro da CAN, o país se retirou desse acordo de integração e incorporou-se ao Mercosul, o que marcou uma mudança significativa na estratégia de integração regional. Neste trabalho, mediante uma pesquisa documental, analisam-se as causas dessa mudança, bem como seus efeitos econômicos e políticos. Uma das principais conclusões se refere à decisão que Chávez tomou de utilizar a integração regional como ferramenta para enfrentar as políticas liberais dos Estados Unidos sem considerar as consequências econômicas. Outra se refere ao deterioro econômico e institucional da Venezuela, o setor produtivo não petrolífero não está preparado para concorrer com os outros membros do Mercosul.

PALAVRAS-CHAVE: Venezuela • integração regional • Mercosul • CAN

Introducción

En abril de 2006 Venezuela anunció su salida de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) después de ser miembro durante treinta y tres años. El entonces presidente Hugo Chávez dijo que la política debía prevalecer sobre la economía, y, dado que la CAN había sido concebida bajo esquemas neoliberales para beneficiar a las élites y las empresas transnacionales, Venezuela no podía seguir formando parte del organismo. Para esa fecha, el Mercado Común del Sur (Mercosur) ya había aprobado la solicitud de membresía de Venezuela. La idea de favorecer la política sobre la economía en los acuerdos de integración ya había sido impulsada por Chávez. Por ejemplo, en 2001 había propuesto crear la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que era una alternativa frente al Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), calificado por Chávez como un acuerdo neoliberal. Tres años más tarde, en 2004, Chávez y Néstor Kirchner, presidente de Argentina, apoyaron al presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (Unasur), organismo donde la política cumple un papel fundamental.

La salida de la CAN y el ingreso al Mercosur marcan un cambio significativo en la estrategia regional de integración económica de Venezuela. Tradicionalmente, la integración regional tuvo objetivos sobre todo económicos, es decir, ampliar el mercado a los productores locales para lograr economías de escala y promover el crecimiento económico. La nueva estrategia de Venezuela apunta a convertir la integración regional en un instrumento para ejecutar su agenda política. Analizar las causas que produjeron este cambio, así como sus efectos económicos y políticos, permitirá una mejor comprensión de los procesos de integración en América Latina. En la primera sección del presente trabajo se analiza la experiencia de Venezuela en la CAN. En la segunda sección se estudian la evolución del Mercosur, sus logros y debilidades, para luego, en la tercera sección, describir el largo camino que recorrió Venezuela antes de hacerse miembro pleno de dicho organismo. En la cuarta sección se analizan los posibles efectos económicos que puede tener para Venezuela la entrada al Mercosur. Por último, en la sección final se presentan las conclusiones. Una de las principales es que Chávez decidió utilizar la integración regional como una herramienta

para enfrentar las políticas liberales de Estados Unidos, sin tener en cuenta las negativas consecuencias económicas de esta decisión para el país; otra conclusión que se desprende del artículo es que, debido al deterioro económico e institucional de Venezuela en los últimos años, el sector productivo no petrolero no está preparado para competir con los otros miembros del Mercosur.

1. Venezuela y la CAN: integración truncada

Venezuela se hizo una potencia petrolera durante la tercera década del siglo pasado, cuando el petróleo se convirtió en el principal producto de exportación. A partir de entonces, la productividad de la industria petrolera permitió mantener un tipo de cambio sobrevalorado que abarató las importaciones y tuvo un impacto negativo en la economía no petrolera (Martínez 2008). En un esfuerzo por “sembrar el petróleo”, el Estado hizo inversiones en sectores estratégicos, otorgó subsidios e implementó una política de sustitución de importaciones, protegiendo los productores nacionales de la competencia internacional mediante elevados aranceles y cupos a las importaciones. Con abundantes recursos petroleros y un sector privado subsidiado que gozaba de un mercado cautivo, la liberación del comercio internacional y la integración económica regional no eran atractivas para los productores venezolanos. Tal vez por eso, Venezuela entró tardíamente en los primeros acuerdos de integración en la región: se hizo miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (Alalc) en 1966 —seis años después de su fundación—, ingresó a la CAN¹ en 1973 —cuatro años después de fundada— y firmó el *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) cuando el acuerdo ya tenía cuarenta y dos años de vigencia.

Desde el punto de vista económico, ni la Alalc ni la CAN tuvieron éxito en sus inicios, si se considera que no lograron ampliar los mercados de los países miembros —para que las empresas lograran economías de escala— ni incrementaron de un modo significativo la inversión extranjera directa (IED). Esto se debió principalmente a la política de sustitución de importaciones (Martínez 2011) y al clima negativo que había para la inversión extranjera en América Latina (Vial

1 En ese entonces se denominaba Grupo Andino, y estaba conformado por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Chile se retiró en 1976.

2001). En el caso de la CAN, los flujos de IED como porcentaje del PIB fueron de apenas 0,4% durante el período 1975-1989 (Vial 2001), mientras que el comercio intrarregional pasó de 2,3%, en 1969, a solo 5,4%, en 1989.

Entre 1989 y 1990, Colombia y Venezuela, los miembros más grandes de la CAN, decidieron desregular la economía y fortalecer los mercados. Además, acordaron relanzar el acuerdo de integración acelerando los mecanismos de desgravación automática, eliminando las listas de excepciones y las trabas a la IED y creando un arancel externo común (AEC). Las medidas impactaron positivamente el comercio bilateral, que pasó de 492 millones de dólares en 1989 a 7.289 millones en 2008. Durante la década de los noventa, la balanza de pagos fue favorable a Venezuela, pero a partir de 2004 favoreció a Colombia. En 2008 Colombia exportó a Venezuela 6.091 millones, mientras que Venezuela le vendió a Colombia 932 millones. En cuanto a la IED, los flujos netos subieron a 2,4 y 2,5% del PIB para Colombia y Venezuela, respectivamente, y a 3% para la CAN durante el período 1990-1998.

El relanzamiento de la CAN convirtió a Colombia en el segundo socio comercial de Venezuela, después de Estados Unidos, y el principal destino de sus exportaciones no tradicionales. Asimismo, Venezuela se convirtió en el segundo socio comercial de Colombia. Sin embargo, a pesar de los beneficios obtenidos, entre ellos el incremento en las exportaciones no tradicionales, diferencias ideológicas entre el presidente Hugo Chávez —que veía en Estados Unidos una amenaza imperialista— y los presidentes de Colombia y Perú, Álvaro Uribe y Allan García, respectivamente —quienes consideraban a Estados Unidos un aliado político y principal mercado para sus exportaciones—, culminaron con el anuncio de la salida de Venezuela de la CAN, en abril de 2006, que se hizo efectiva cinco años más tarde (Martínez 2011). El Gobierno venezolano explicó, en carta enviada a la Secretaría de la CAN, que la decisión de separarse del acuerdo regional obedecía a que las “[...] negociaciones y firma de los Tratados de Libre Comercio por parte de Colombia y Perú con los Estados Unidos han conformado un cuerpo legal que pretende asimilar la normativa de los TLC a la Comunidad Andina [y que] los TLC privilegian los intereses particulares sobre los intereses de los pueblos [...], propulsan una injusta distribución de la riqueza [y] poseen la misma concepción neoliberal del ALCA” (citado por Sainz 2007, 137-138). La decisión de retirar a Venezuela de la CAN se hizo de manera inconsulta y tajante,

sin tomar en cuenta a empresarios, partidos políticos y sociedad civil. Ni siquiera se consultó al poder legislativo (Sainz 2007). Luego, la firma de un tratado militar, mediante el cual Colombia permitía a Estados Unidos el uso de bases militares, y la denuncia por parte de Colombia de la presencia de guerrilleros colombianos en tierras venezolanas endurecieron la posición de Chávez, quien resolvió congelar las relaciones comerciales con Colombia. El resultado fue una dramática caída en las exportaciones de Colombia a Venezuela de 34% en 2009 y de 70% en 2010, mientras que las exportaciones de Venezuela a Colombia cayeron 73% en 2009.

La ideología izquierdista de Chávez, su desconfianza en la economía de mercado y su enfrentamiento con los empresarios locales y Estados Unidos impactaron negativamente los flujos comerciales. La IED también fue afectada, y durante el período 2000-2012 Venezuela recibió 12.030 millones dólares en flujos netos de IED, monto casi seis veces inferior a los 66.909 millones que obtuvo Colombia.

El retiro de Venezuela de la CAN puso en evidencia el fuerte cambio ocurrido en la política exterior del país. Desde la restauración de la democracia en 1958, la política exterior venezolana tuvo como objetivos “ [...] i) mantener unas relaciones estables con los Estados Unidos, ii) contener la posibilidad de los autoritarismos y otras formas políticas no democráticas en América Latina y el Caribe, iii) preservar las fronteras del país” (Romero 2007, 4). En el ámbito regional, Venezuela se mostró favorable a la integración y se convirtió en un socio confiable para Estados Unidos, gracias a su estabilidad democrática y a su condición de proveedor seguro de petróleo, y su política exterior activa se caracterizó por mantener negociaciones pacíficas con los países vecinos. Pero Chávez cambiaría los fundamentos de la política exterior venezolana (Romero 2007) al enfrentarse con Estados Unidos, apoyar la democracia participativa, el socialismo y la lucha antiimperialista, clamar un mundo multipolar y desarrollar una diplomacia de confrontación que generaría fuertes tensiones con Estados Unidos y otros países de la región. Además, no le importó intervenir abiertamente en los asuntos internos de otros países latinoamericanos.² En este contexto, para Chávez

2 Por ejemplo, en 2010, durante la campaña para la presidencia de Colombia, Chávez afirmó que si Juan Manuel Santos ganaba las elecciones no lo recibiría como jefe de Estado en Caracas y cerraría el comercio con Colombia (*Noticias24* 2010). También, cuando los hondureños estaban

la integración regional no se limitaba a plantear una alianza comercial, sino que era en un instrumento para promover la integración no capitalista de los pueblos, el socialismo y el enfrentamiento con Estados Unidos. Para él, las afinidades ideológicas eran el motor dominante de la integración, pero, como señala Caetano (2011), las experiencias exitosas de integración no apuntan en esa dirección.

2. El Mercado Común del Sur (Mercosur): su evolución

El 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay firmaron el Tratado de Asunción, con el fin de crear el Mercosur.³ El objetivo del acuerdo era fundamentalmente económico, es decir, la creación de un mercado común. En las consideraciones del Tratado, las partes firmantes expresan que “la ampliación de [...] sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico”, y en el Artículo 1º se establecen como objetivos: i) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países mediante la eliminación de aranceles y restricciones no arancelarias; ii) la adopción de un arancel externo común y una política comercial común con relación a terceros Estados; iii) la coordinación de políticas macroeconómicas, y iv) la armonización de las legislaciones para fortalecer el proceso de integración.⁴

En una primera etapa, que abarca el período 1991-1998, se logró liberalizar la totalidad de los productos comprometidos y se aplicó el AEC al 88% del universo arancelario (Lorenzo 2006). El impacto sobre el comercio intrarregional fue positivo, y las exportaciones intrarregionales como porcentaje de las exportaciones totales pasaron de 11 a 25% (ver la tabla 1). Sin embargo, en los años siguientes dicho porcentaje comenzó a caer, hasta alcanzar su nivel más bajo en

evaluando su ingreso al ALBA. Chávez afirmó que el hondureño que se opusiera al ingreso de Honduras al ALBA era un “vendepatria” (*Diariocrítico de Venezuela* 2008).

- 3 Los antecedentes del Mercosur se remontan al 30 de noviembre de 1985, cuando se firmó la Declaración de Foz de Iguazú sellando un acuerdo de integración bilateral entre Argentina y Brasil. La firma del Acta de Iguazú marca un cambio en la política exterior de Argentina y Brasil. Ambos países buscaban “dejar definitivamente atrás las hipótesis de conflicto y la pugna de liderazgos a nivel continental” (Caetano 2011, 30-31).
- 4 Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

2002 (11,5%), para luego repuntar y ubicarse en 13,4% en 2012. De modo que el comercio intrarregional del bloque no solo se estancó, sino que fue bajo, comparado con el de otros bloques comerciales como la Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (Nafta), que registran cifras superiores al 50%.

Tabla 1. Mercosur: exportaciones intrarregionales (en MM de dólares)

	1991	1998	2002	2008	2010	2012
Argentina	1.977	9.415	5.718	16.145	17.025	22.451
Brasil	2.309	8.877	3.311	21.737	22.602	27.858
Paraguay	558	1.532	607	1.601	2.154	2.305
Uruguay	259	531	553	2.104	2.194	2.817
Venezuela	-	-	-	-	-	1.980
TOTAL	5.103	20.355	10.189	41.587	43.975	58.660
Como porcentaje de exportaciones totales	11,1	25	11,5	14,9	15,6	13,4

Fuente: BID, Informe Mercosur (2013, 2011, 2009).

El éxito inicial del Mercosur estuvo favorecido por una coyuntura comercial particular. Como respuesta a la crisis de la deuda externa de la década de los ochenta, así como a cambios en el panorama internacional, los países latinoamericanos implementaron políticas económicas para liberar los mercados. Entre ellas estaba la apertura al comercio internacional, combinada con acuerdos de integración regional, para ampliar los mercados y lograr economías de escala, que se conoce como regionalismo abierto. Sin embargo, la crisis financiera internacional que se inició en los países asiáticos en 1998 cambió el panorama. Para enfrentarla, los miembros del Mercosur debieron haber coordinado sus políticas macroeconómicas, tal y como lo exigía el Tratado de Asunción. Sin embargo, Brasil decidió devaluar su moneda en 60%, en enero de 1999. Por su parte, Argentina mantuvo la paridad cambiaria de un peso por dólar y prefirió proteger sus mercados con mecanismos de salvaguarda contemplados en el Tratado de Asunción. Estas medidas tomadas por los principales exportadores del grupo redujeron el comercio

intrarregional a la mitad entre 1998 y 2002 (tabla 1). Según Lorenzo (2006), el bloque perdió credibilidad, debido a la resistencia de sus miembros a cumplir con las reglas del mercado común, optando por actuar unilateralmente. Esto fue posible por la ausencia de órganos supranacionales que aseguraran la aplicación de las normas del Mercosur. Por su parte, Molteni, De León y Giudice (2011) señalan que las medidas unilaterales adoptadas para enfrentar la crisis se fundamentaron en intereses locales y deterioraron fuertemente la unión aduanera.

Una situación similar ocurrió durante la crisis financiera de 2008, ocasionada por el colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos. Las tensiones comerciales entre los miembros del Mercosur reaparecieron, y cada uno enfrentó la crisis de manera unilateral. Brasil decidió devaluar la moneda, mientras que Argentina continuó con una política cambiaria orientada a contener las fluctuaciones del tipo de cambio, lo cual se tradujo en la apreciación considerable del peso e indujo reclamos del sector industrial argentino. Ambos países recurrieron a barreras administrativas al comercio, como derechos antidumping y licencias no automáticas de importación. El Laudo Arbitral I estableció la incompatibilidad de dichas licencias con el Mercosur, pero tuvo un acatamiento limitado. Argentina, el país que utilizó dichos instrumentos con mayor intensidad, siguió haciendo uso generalizado de ellos (BID 2009). La crisis de 2008 de nuevo puso en evidencia la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas, así como la dificultad para encauzar las tensiones comerciales mediante instrumentos formales, como el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC),⁵ que, a pesar de haber sido aprobado en 2006, no entró en vigencia.

Briceño y Gomes (2010) afirman que el ascenso al poder de los gobiernos izquierdistas de Lula da Silva y Kirchner en 2003 produjo un cambio en el Mercosur. Se abandonó el modelo neoliberal que inspiró el inicio del bloque y se implementaron políticas industriales más activas, propiciando mayor protección a la industria local. En este sentido, Luis Felipe Lamprea, excanciller de Brasil, destacó las “tendencias internas proteccionistas que frecuentemente colisionan con los principios originales del Mercosur” (*The Economist* 2013).

5 El objetivo del MAC, acordado entre Brasil y Argentina en 2006, dejando de lado a Paraguay y Uruguay, es reparar daños importantes a una rama de producción nacional, debido a un aumento sustancial de las importaciones.

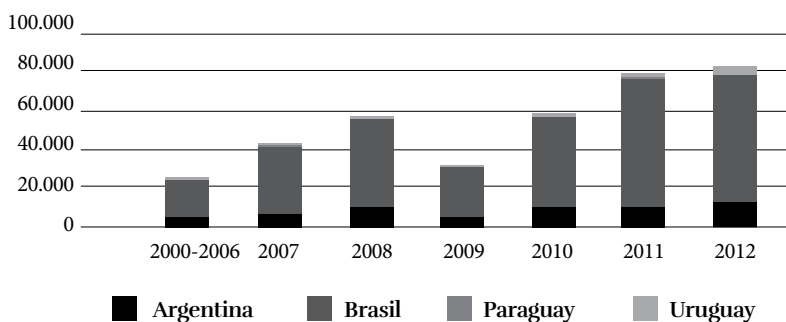
El comercio intrarregional del Mercosur está conformado en más de 60% por manufacturas, en especial aquellas relacionadas con el sector automotor. Las exportaciones del Mercosur al resto del mundo, por el contrario, son principalmente bienes agrícolas (más del 70%). Según el BID (2013), las manufacturas de contenido tecnológico medio representan más de la mitad de las ventas intrazona de Argentina y Brasil, y un quinto de las uruguayas. Paraguay, por el contrario, vende sobre todo productos agrícolas. Molteni, De León y Giudice (2011) afirman que el comercio intrarregional ha contribuido a diversificar las exportaciones del bloque, mejorando la eficiencia de la industria. El principal beneficiado en este proceso ha sido Brasil, el mayor exportador del grupo. Desde 2003, el intercambio intrazona ha favorecido este país.

En cuanto al AEC, entró en vigencia en 1995 y varía entre 0 y 20%, con tramos o escalas que aumentan de dos en dos, de acuerdo con la categoría de productos y la existencia o no de producción nacional. Sin embargo, existen muchas excepciones para los denominados bienes sensibles, listas de productos que el país puede cambiar cada seis meses hasta en un 20%. Hay excepciones para los bienes de informática y telecomunicaciones, bienes de capital y bienes del sector automotor, entre otros. Además, se pueden establecer excepciones en caso de desabastecimiento. Para algunos bienes, el AEC se puede subir hasta un nivel de 35%.

Según Giacalone (2012), el AEC del Mercosur reproduce la estructura arancelaria de Brasil, dando protección efectiva a la producción de bienes de capital, telecomunicaciones e informática. Esto genera desviación del comercio y un mercado cautivo para los bienes de capital brasileños, así como un costo para los miembros que son importadores netos de esos bienes. En 2011, Argentina aplicó una desgravación excepcional y temporaria que todavía mantiene.

Con respecto a la atracción de inversión extranjera directa (IED), otra de las razones por las que los países firman un TLC, parece que los resultados fueron positivos, ya que la relación IED/PIB en el Mercosur pasó de 0,5% (promedio anual) durante el período 1985-1990, a 2,2 y 4,5% en los períodos 1995-1998 y 1999-2002, respectivamente (Crespo, Baruj, Pérez y Sarudianzky 2004). Sin embargo, el gran receptor de IED ha sido Brasil, país que durante el período 2000-2012 recibió un total de 306.174 millones de dólares (ver la gráfica 1). Argentina está en segundo lugar, con 54.970 millones. Por su parte, Paraguay y Uruguay captaron apenas 1.281 y 13.019 millones de dólares durante el mismo período.

Gráfica 1. Mercosur: IED (en MM de dólares)



Fuente: Cepal (2012).

Uno de los mayores problemas del Mercosur ha sido la falta de coordinación entre los miembros. La misma se ha puesto en evidencia principalmente en dos áreas: políticas macroeconómicas y política exterior. En el caso de las políticas macroeconómicas, se ha manifestado en especial durante las crisis internacionales, como vimos en párrafos anteriores. La coordinación de dichas políticas es necesaria para profundizar la integración y avanzar hacia la conformación de un mercado común, así como para evitar conflictos potenciales derivados del cruce de las políticas nacionales y de las manipulaciones del tipo de cambio para crear ventajas comparativas dentro de la región. Respecto a la coordinación en materia de política exterior, se observan graves deficiencias. Por ejemplo, durante las últimas negociaciones en la Ronda de Doha, Brasil se mostró favorable a un acuerdo, pero Argentina se opuso (Molteni, De León y Giudice 2011). Algo similar ha ocurrido en las negociaciones con la UE, iniciadas en 1985, que, según Bouzas, han sido afectadas por el hecho de que:

[...] la UE no enfrenta una sola contraparte, y de que el Mercosur es una unión aduanera “virtual” que carece de un mecanismo bien desarrollado para negociar con terceras partes. Las opiniones disidentes dentro del bloque sudamericano y las dificultades para identificar objetivos comunes de negociación, o incluso para mantener un compromiso de negociaciones conjuntas, ha socavado su credibilidad como socio de negociación. (2004, 133)

La posibilidad de tener objetivos comunes de negociación se ve afectada por la falta de compromiso por parte de los miembros para incorporar a sus legislaciones las normas emanadas del Mercosur. De acuerdo con el Primer Informe Semestral de la Secretaría del bloque, de 2004, el 67% de las normas comunitarias no estaban internalizadas en el ordenamiento jurídico de los países miembros.

De lo anterior se desprende que el mayor beneficiario del Mercosur ha sido Brasil, que consiguió un mercado para sus manufacturas y ha recibido la mayor parte de la IED en la región. También se puede afirmar que los objetivos del Tratado de Asunción no se han cumplido, o su cumplimiento ha sido parcial. En este sentido, el vicepresidente de Uruguay, Danilo Astori, afirmó que el Mercosur está en un estado de inacción prácticamente total: “Al mercado común nunca llegamos, la unión aduanera está totalmente destrozada y la zona de libre comercio tampoco funciona porque no hay libre tránsito de bienes y servicios” (*El País* 2013). Como respuesta a ese estancamiento Astori propuso la incorporación de Uruguay como miembro pleno a la Alianza del Pacífico (AP).

La posición de Uruguay no es novedosa. El país ha estado buscando alternativas al Mercosur mediante acuerdos con otros bloques o países. Durante su mandato presidencial (2000-2005), el presidente Jorge Batlle firmó un TLC con México e intentó firmar uno con Estados Unidos. En 2006 el Parlamento nuevamente consideró la firma de un TLC con Estados Unidos, pero terminó firmando un *Trade and Investment Agreement* el año siguiente; además, Uruguay es país observador en la AP. Esto pone en evidencia el rechazo de los miembros menores del Mercosur —Paraguay y Uruguay— al comportamiento del eje Argentina-Brasil, renuente a asumir los costos de una mayor integración económica y los costos políticos de crear órganos supranacionales. Según Molteni, De León y Giudice (2011), el Mercosur debería adoptar instituciones supranacionales efectivas y normas vinculantes, eliminar excepciones al AEC y restricciones no arancelarias, para establecer un verdadero mercado común; avanzar en la integración física y establecer mecanismos efectivos para eliminar las asimetrías. Estas críticas coinciden con las de Lorenzo (2006), quien, después de señalar los principios de gradualidad, flexibilidad (para aplicar las normas del tratado) y equilibrio (proteger a los miembros de daños ocasionados por beneficios desmedidos de otros miembros) como elementos que impidieron profundizar el proceso de integración en Mercosur, afirma que el organismo carece de instituciones

supranacionales, un mecanismo de solución de controversias eficiente y capacidad política para negociar en bloque.

La renuencia de Brasil y Argentina de crear instituciones supranacionales se manifestó desde los orígenes del Mercosur. Sus fundadores apostaron a una institucionalidad basada en el interpresidencialismo extremo. Caetano afirma que dicha fórmula era “recelosa por igual de la precisión de reglas o procedimientos al estilo de lo que caracterizó al proyecto Nafta, pero de modo muy particular, totalmente contraria ante cualquier esbozo de evolución supranacional según la pauta del modelo europeo” (2011, 33), y la denominó institucionalidad de baja intensidad.

Hoy en día, Mercosur necesita más economía y menos política. Más economía significa, entre otras cosas, eliminar las trabas al comercio intrarregional, invertir en infraestructura, educación, investigación y desarrollo, para hacer más eficientes las industrias locales, y promover las cadenas de valor regionales. Menos política significa no utilizar el acuerdo de integración con fines ideológicos, como un instrumento para enfrentar las políticas liberales de Estados Unidos y otros países.

3. El tortuoso camino de Venezuela al Mercosur

Venezuela es un país caribeño, andino y amazónico, pero su política exterior tradicionalmente se ha enfocado en la región caribeña y andina. La Cuenca del Caribe es un área de gran importancia geopolítica, y su nexos con Colombia, su socio comercial natural, históricamente ha sido muy estrecho. Ya en 1973, Venezuela se hizo miembro de la CAN, lo cual fomentó el comercio entre los dos países.

El acercamiento de Venezuela al Mercosur comenzó a mediados de la década de los noventa, durante el segundo gobierno de Rafael Caldera (Martínez 2011).⁶ Caldera redefinió la estrategia de integración comercial y firmó acuerdos bilaterales con Brasil, disminuyendo así el peso de las relaciones comerciales con

6 Gutiérrez (2009) señala que Carlos Andrés Pérez ya había iniciado conversaciones con el Gobierno de Brasil en 1993 para estrechar las relaciones bilaterales.

Colombia. Las difíciles relaciones colombo-venezolanas, unas veces conflictivas, otras cooperativas, cumplieron un papel en el cambio de estrategia.⁷

La posición de Caldera era negociar con el Mercosur acompañado de sus socios de la CAN. En abril de 1998 se firmó el acuerdo marco para negociar un TLC entre los países miembros de ambos bloques. El objetivo se logró el 18 de octubre de 2004 con la firma del Acuerdo de Complementación Económica 59 (ACE 59),⁸ que entró en vigencia en enero de 2005 y estableció cronogramas de desgravación arancelaria con plazos que variaban entre tres y catorce años. Cuando se firmó el acuerdo, ya el intercambio comercial entre Venezuela y Brasil había cobrado fuerza gracias al ACE 39, firmado entre ambos países en 1999.⁹ En ese año se inició el primer período presidencial de Hugo Chávez, quien aceleró las negociaciones con el Mercosur, al considerar un objetivo estratégico de su política exterior la incorporación de Venezuela al organismo.

Chávez impulsó una concepción diferente de la integración dándole una orientación socio y geopolítica (Cardoso 2006). Propuso una integración social “hacia adentro de cada país” y una integración que trascendiera la CAN e incluyera a Mercosur y la Comunidad del Caribe para conformar un bloque que enfrentara a Estados Unidos y el ALCA. Convirtió la integración en “[...] parte de un proyecto nacional-internacional [...] sustentada en postulados ideológicos” (Cardoso 2006, 32). Para Chávez, la integración debía ser fundamentalmente política, porque lo económico era un componente necesario pero no suficiente para avanzar a estadios superiores (González 2007). Estratégicamente, el Gobierno fijó nuevas prioridades en sus acercamientos hemisféricos y regionales. Se distanció de la CAN, a la que descalificó como un modelo neoliberal de integración centrado en el comercio, y se acercó a Brasil y el Mercosur para formar una alianza contra el liberalismo y la

7 Entre Colombia y Venezuela han existido tensiones diplomáticas, debido a problemas en la delimitación en el golfo de Venezuela, la inmigración ilegal, el conflicto armado y el contrabando. En 1987 se produjo una de las crisis más graves, cuando la corbeta *Caldas*, de la Armada colombiana, ingresó en aguas del golfo de Venezuela, lo cual provocó movilización de tropas en ambos países.

8 Por la CAN firmaron solamente Colombia, Ecuador y Venezuela, porque Bolivia (ACE 36) y Perú (ACE 58) ya habían firmado sus TLC con el Mercosur.

9 También lo firmaron Colombia, Ecuador y Perú.

hegemonía estadounidense. El sostenido incremento en el precio del petróleo favoreció la propuesta de buscar otros ejes de integración.

Las gestiones del gobierno de Chávez para convertir a Venezuela en miembro pleno del Mercosur dieron frutos el 8 de diciembre de 2005, en la Cumbre Presidencial del Mercosur, cuando se aceptó la solicitud de membresía, y el protocolo de adhesión plena se firmó el 4 de julio de 2006. Sin embargo, el proceso de ratificación del protocolo por parte de los parlamentos de los países miembros del Mercosur siguió un camino tortuoso. Los parlamentos de Argentina y Uruguay, donde la izquierda era mayoría, lo aprobaron ese mismo año, pero los de Brasil y Paraguay, donde dominaban los partidos de centro y derecha, se mostraron renuentes a hacerlo alegando las posturas antidemocráticas de Chávez, que contravenían el Protocolo de Ushuaia (Martínez 2011). La aprobación del Parlamento brasileño, preocupado por la actitud personalista y autoritaria del Gobierno venezolano, así como por su retórica nacionalista e intervencionista, se logró tres años más tarde, en diciembre de 2009, luego de un largo esfuerzo de cabildeo por parte del presidente Lula da Silva (Martínez 2011; Bonavino 2012). El Parlamento paraguayo, por su parte, aún se negaba a dar su aprobación.

Venezuela tuvo que esperar tres años más para ser miembro pleno del Mercosur, cuando Paraguay fue suspendido temporalmente del bloque. Los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay alegaron que Paraguay había quebrantado el orden democrático al destituir al presidente Fernando Lugo, el 22 de junio de 2012, acusándolo de mal desempeño en sus funciones. Sin embargo, la destitución se hizo con base en la Constitución paraguaya, que permite al Congreso destituir a altos funcionarios si dos tercios de sus miembros desapruaban su actuación. Los países latinoamericanos moderados, entre ellos Brasil y Uruguay, calificaron la destitución como incumplimiento del debido proceso, dada la corta duración del juicio. Los países más críticos, es decir, Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela, calificaron el hecho como un golpe de Estado parlamentario y retiraron sus embajadores del país. El Mercosur, por su parte, respondió en la XLIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, celebrada los días 28 y 29 de junio, es decir, una semana después, suspendiendo temporalmente a Paraguay. A los pocos días, los tres miembros restantes oficializaron el ingreso de Venezuela al grupo, que se hizo efectivo el 12 de agosto de 2012.

Las dos decisiones del Mercosur fueron controversiales. Los que cuestionan la suspensión de Paraguay arguyen que el país actuó acogido al ordenamiento constitucional. Con respecto al ingreso de Venezuela, se han criticado su oportunidad política y su solidez jurídica (Bonavino 2012). La intervención de Dilma Rousseff, aliada de Chávez, parece haber sido decisiva. Por su parte, el presidente de Uruguay, José Mujica, reconoció que había prevalecido lo político sobre lo jurídico, mientras que Chávez lo calificó como una derrota del imperialismo. Por el contrario, el presidente de Paraguay, Federico Franco, calificó el ingreso como un acto ilegal.

El ingreso de Venezuela al Mercosur marcó un cambio de rumbo, y la política cobró un papel relevante,¹⁰ al distanciar al bloque de sus orígenes fundamentalmente comerciales (Martínez 2011). El entonces ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Nicolás Maduro, afirmó que “se han creado las condiciones para darle a una nueva dimensión política y social a Mercosur [...] en la que se deberán asumir más los temas políticos y sociales” (citado por Romero 2007, 23). Por su parte, el excanciller de Brasil, Luis Felipe Lamprea, afirmó que Mercosur “Hoy es casi totalmente un frente político” (*The Economist* 2013). Ese frente político lo ha utilizado el Gobierno venezolano para llevar a cabo su política de confrontación con Estados Unidos y los países que defienden el liberalismo económico.

La XLVI Cumbre Presidencial del Mercosur, realizada en Caracas el 17 julio de 2014, puso en evidencia el nuevo carácter del Mercosur. Por un lado, Brasil llevaba la propuesta de adelantar un acuerdo de libre comercio con la Alianza del Pacífico (AP) para 2014, en lugar de esperar hasta 2019. Por el otro, Elías Jaua, canciller de Venezuela, afirmó que más importante que el acuerdo con la AP era uno con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), organismo que da prioridad a la política y la confrontación ideológica (Martínez 2011). La propuesta de Brasil no se mencionó en el comunicado conjunto de los

10 Aunque los presidentes de Argentina y Brasil, Eduardo Duhalde y Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente, ya habían declarado en 2003 que el Mercosur era también un proyecto político que debía contar con la participación de todos los segmentos de las sociedades de los Estados partes (Caetano 2011), no lo concebían como un proyecto ideológico de confrontación, donde la política debía tener más importancia que la economía.

presidentes, mientras que la de Venezuela fue recibida con beneplácito. El hecho de que la AP representa un mercado de 218 millones de personas, con un PIB de 2.118 millardos de dólares, mientras que el ALBA (excluyendo a Venezuela) apenas tiene 44 millones de habitantes y un PIB de 199 millardos de dólares, parece no haber sido relevante en la decisión. Como dice Caetano, el Mercosur necesita “una inflexión de sinceramiento profundo entre sus Estados partes” (2011, 21).

Los cambios en Mercosur trajeron como resultado la reagrupación de los esquemas de integración latinoamericanos. Por un lado están los países miembros del Mercosur, marcados por el mercantilismo, es decir, la intervención del Estado para regular la actividad económica y proteger la industria local de la competencia internacional, así como por la tendencia a hacer prevalecer las decisiones políticas sobre las económicas. Por otro, los países miembros de la AP, que favorecen el libre funcionamiento de los mercados y están comprometidos con el regionalismo abierto, es decir, bajos niveles de protección contra la competencia externa, para mejorar la eficiencia y reducir la desviación del comercio.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el regionalismo abierto busca que las políticas de integración sean compatibles y complementarias con las políticas para mejorar la competitividad internacional (Eclac 1994). Según el Acuerdo Marco, firmado el 6 de junio de 2012, los objetivos de la AP son: i) construir un área de integración que permita la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; ii) impulsar el crecimiento, desarrollo y competitividad de los países miembros, y iii) convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial con énfasis en el Asia Pacífico. Mientras que el Mercosur pone énfasis en lo político, la AP apuesta fundamentalmente a lo económico.

El ingreso de Venezuela al Mercosur también puso en evidencia la manera como el eje Argentina-Brasil impone sus decisiones por encima de los miembros más pequeños del grupo. El nuevo presidente de Paraguay, Horacio Cartes, manifestó su molestia al afirmar que su país no reingresaría al Mercosur mientras Venezuela tuviese la presidencia *pro tempore*. Por su parte, el canciller, Eladio Loizaga, afirmó que Paraguay no asistiría a las cumbres de jefes de Estado y de gobierno del Mercosur hasta que el poder legislativo de su país aprobase la entrada de Venezuela (ABC Color 2013). Para los paraguayos, hubo una ruptura de la legalidad con su exclusión del bloque y el ingreso de

Venezuela. De hecho, Mercosur levantó la sanción a Paraguay el 15 de agosto de 2013, Venezuela entregó la presidencia *pro tempore* a Argentina el 8 de noviembre de 2013 y el Congreso paraguayo aprobó el ingreso de Venezuela al Mercosur el 18 de diciembre de ese año.

Por último, la decisión de ingresar al Mercosur se tomó sin tomar en cuenta la opinión del sector empresarial, que es el actor que debería traducir la participación en el mercado ampliado en crecimiento económico y generación de empleo. Según Romero (2007), la decisión del Gobierno venezolano es un ejemplo de política pública inconsulta y apresurada. Cuando se anunció, la entonces presidenta de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras), Albis Muñoz, afirmó que “[...] esta integración se está realizando a espaldas de los empresarios venezolanos” (Romero 2007, 24). Esto contrasta con la manera como se produjo el ingreso de Venezuela a la CAN, que requirió dos años de negociaciones entre las fuerzas políticas y empresariales de Venezuela y los socios andinos (Sainz 2007). La importancia de las fuerzas productivas en la integración regional se pone de manifiesto en los organismos de representación que tienen en los sistemas de integración. En la CAN están el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral; en el Mercosur, el Foro Consultivo Económico y Social, y en la AP, el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico. El hecho de que el Gobierno venezolano haya llevado a cabo la incorporación del país al Mercosur de espaldas al sector productivo es reflejo de su nueva estrategia de integración, donde la economía ha pasado a segundo plano.

4. Venezuela en el Mercosur: sin condiciones para competir

El 26 de diciembre de 2012 Venezuela firmó los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 68 y No. 69 con Argentina y Brasil, respectivamente, y el Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 63 con Uruguay. En estos acuerdos Argentina, Brasil y Uruguay se comprometieron a otorgar, de manera inmediata, el 100% de preferencia para la totalidad de los códigos arancelarios a los productos originarios de Venezuela. Este país, por su parte, acordó hacer lo mismo con los productos procedentes de Uruguay, mientras que con los procedentes de

Argentina y Brasil sería a partir del 1º de enero de 2014. Sin embargo, Venezuela se reservó con Brasil como bienes sensibles para su economía una lista de 777 códigos arancelarios (de un total de 10.029), y con Argentina, una lista de 610. Para estas listas regirá el programa de desgravación contemplado en el ACE 59. Además, los países acordaron definir un tratamiento específico para el sector automotor y para el sector azucarero. De modo que la incorporación de Venezuela al Mercosur produjo una aceleración de los cronogramas de liberación comercial previstos en el ACE 59, que preveían la desgravación total del comercio para el 1º de enero de 2018. Como resultado, los precios de los productos provenientes de los socios del Mercosur bajarán, que, aunado a la fuerte apreciación del bolívar, se traducirá en el abaratamiento de los bienes provenientes del Mercosur y, en consecuencia, el aumento de las importaciones. De hecho, a partir de la firma del ACE 59, en 2004, las importaciones, en especial las provenientes de Brasil y Argentina, crecieron significativamente (ver la tabla 2). En cuanto a las exportaciones, deberían mantener su tendencia a decrecer, a menos que se produzcan cambios en la política económica de Venezuela, como se explica más adelante.

Tabla 2. Venezuela: comercio con Mercosur (en MM de dólares)

	1998	2004	2010	2012
Importaciones desde:				
Argentina	325	315	1.016	2.006
Brasil	620	1.227	3.239	4.368
Paraguay	102	138	549	75
Uruguay	32	31	351	525
Exportaciones no petroleras a:				
Argentina	20	17	8	3
Brasil	146	167	169	176
Paraguay	5	2	1	1
Uruguay	4	2	2	8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE (s. f.).

Con respecto al AEC, Venezuela lo adoptará en cuatro fases y contará con 475 excepciones, que incorporan básicamente insumos industriales y alimentos. El AEC del Mercosur es más elevado, en promedio, que el que viene aplicando Venezuela a terceros países, de modo que su implementación debería producir desviación del comercio. El efecto final, en cuanto a precios y calidad, dependerá de la proporción de la oferta de esos terceros países que sea sustituida por productos provenientes del Mercosur y de la industria local. La Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria) afirma que el AEC está diseñado de acuerdo con la producción nacional de Argentina y Brasil, y debe ser negociado para evitar el encarecimiento de la materia prima (Conindustria 2012). Otro aspecto a tomar en cuenta es que el arancel de Venezuela fluctúa entre cero y 20%, con tramos que varían de cinco en cinco. En el AEC del Mercosur, los tramos varían de dos en dos, por lo que su aplicación no solo implicará un nuevo nivel de precios, sino una nueva estructura relativa de precios. Finalmente, los efectos señalados dependerán del grado de compromiso en la adopción del AEC. No hay que olvidar que el Mercosur se ha caracterizado, entre otras cosas, por la cantidad de excepciones permitidas con respecto al AEC.

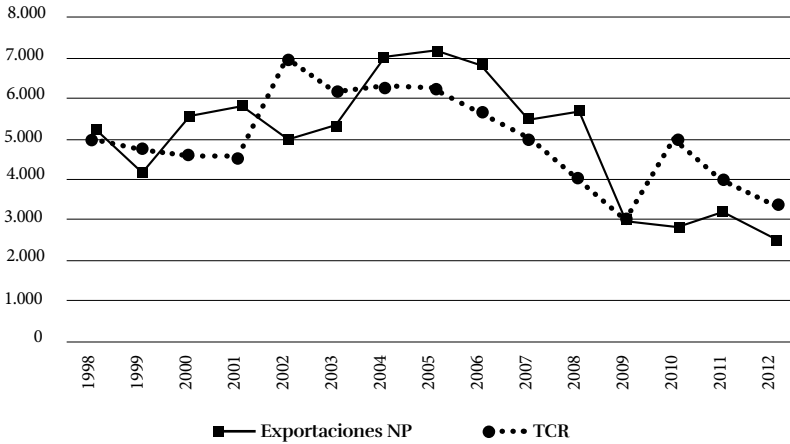
Entre los efectos económicos positivos de la incorporación de Venezuela al Mercosur están el acceso a un mercado más amplio, que debería traducirse en productores nacionales más eficientes (por efecto de las economías de escala); diversificación de las exportaciones y disminución de la dependencia del petróleo. Además, el acceso de Venezuela a un mercado más amplio debería atraer IED. Pero para que las empresas locales capitalicen estos efectos, y puedan hacer frente a la mayor competencia de los productores brasileños y argentinos, Venezuela debe implementar políticas económicas que promuevan la competitividad, definida como “[...] el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país” (World Economic Forum 2012, 4). Es decir, se debe crear un ambiente macroeconómico, político, legal y social adecuado para que las empresas sean productivas. Además, el ambiente microeconómico y la sofisticación de las empresas deben ser adecuados. El World Economic Forum publica un índice de competitividad global basado en doce variables: instituciones fuertes, estabilidad macroeconómica, infraestructura, salud y educación primaria, educación superior y entrenamiento del personal, eficiencia en el mercado de bienes, eficiencia en el mercado laboral, desarrollo del mercado

financiero, agilidad para adoptar tecnologías, tamaño del mercado e innovación. Para el período 2012-2013, los tres países latinoamericanos mejor clasificados, entre un total de 144, fueron Chile, Brasil y México, en los puestos 33, 48 y 53, respectivamente. Venezuela, en el lugar 126, fue superada por todos los miembros del Mercosur (Uruguay 74, Argentina 90 y Paraguay 116), lo cual indica que los productores venezolanos enfrentarán una competencia creciente a medida que avance la desgravación arancelaria.

De no producirse un cambio en las políticas económicas del Gobierno venezolano, las consecuencias de la incorporación de Venezuela al Mercosur para los productores nacionales podrían ser negativas. Durante el período 1999-2012, correspondiente a la presidencia de Hugo Chávez, los entornos económico, político e institucional se han deteriorado, desincentivando la producción nacional. En cuanto al primero, destaca la sobrevaluación de la tasa de cambio real (TCR), producto de la combinación de una tasa de cambio nominal fija con alta inflación, que ha abaratado las importaciones y encarecido los productos locales, volcando la demanda agregada hacia el exterior. La TCR se apreció 33% entre diciembre de 1998 y diciembre de 2012, a pesar de las cuatro devaluaciones ocurridas en 2003, 2004, 2005 y 2010. Las exportaciones no petroleras se convirtieron en la principal víctima de la apreciación de la TCR y cayeron en más de 50% (ver la gráfica 2). En 1998, quince capítulos aduaneros registraban exportaciones mayores de 100 millones de dólares anuales; los principales eran fundiciones de hierro y acero, aluminio y sus manufacturas, vehículos y partes, papel y cartón, piedras preciosas y bisutería, productos químicos orgánicos, plásticos y manufacturas, pinturas y pigmentos, cementos y tabaco. En 2012, los únicos cinco rubros que superaron los 100 millones de dólares fueron: fundiciones de hierro y acero, aluminio y sus manufacturas, productos químicos orgánicos, abonos y minerales metalíferos. Además, el porcentaje de las exportaciones de productos manufacturados cayó de 19 a 4% de las exportaciones totales.

Durante el período analizado, Estados Unidos y Colombia se mantuvieron como los principales destinos de las exportaciones no petroleras (ver la tabla 3), aunque Colombia cedió el segundo lugar a China, debido a las difíciles relaciones entre Bogotá y Caracas. Es significativo que las exportaciones al Mercosur apenas crecieran 7%, a pesar de que el ACE 59 entró en vigencia en enero de 2005, lo cual refleja la poca competitividad de los productos venezolanos en ese mercado.

Gráfica 2. TCR y exportaciones no petroleras (en MM de dólares)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE (s. f.) y cálculos propios con datos del FMI y el BCV.

Tabla 3. Venezuela: destino de exportaciones no petroleras (en MM de dólares)

	1998	%	2012	%
Mercosur				
Argentina	20	0,38	3	0,12
Brasil	146	2,8	176	6,86
Paraguay	5	0,1	1	0,04
Uruguay	4	0,08	8	0,31
TOTAL	175	3,36	188	7,33
Otros				
China	5	0,1	422	16,45
Colombia	1.337	25,64	315	12,28
Estados Unidos	1.216	23,32	620	24,16
México	224	4,3	74	2,88
Otros	2.257	43,29	947	36,91
TOTAL	5.214	100	2.566	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE (s. f.).

Las importaciones no petroleras, por su parte, se dispararon de 14.250 a 47.310 millones de dólares entre 1998 y 2012, financiadas por la avalancha de ingresos petroleros.¹¹ Los países del Mercosur, principalmente Brasil, se convirtieron en proveedores importantes (ver la tabla 4). Sin embargo, las importaciones provenientes de China crecieron de manera espectacular, convirtiendo a ese país en el segundo proveedor de mercancías, después de Estados Unidos.

Tabla 4. Venezuela: origen de importaciones no petroleras (en MM de dólares)

	1998	%	2012	%
Mercosur				
Argentina	325	2,28	2.006	4,24
Brasil	620	4,35	4.368	9,23
Paraguay	102	0,72	75	0,16
Uruguay	32	0,22	525	1,11
TOTAL	1.079	7,57	6.974	14,74
Otros				
Colombia	794	5,57	2.353	4,97
China	27	0,19	7.793	16,47
Ecuador	53	0,37	1.112	2,35
México	611	4,29	1.949	4,12
Estados Unidos	6.179	43,36	12.123	25,62
Perú	108	0,76	1.170	2,47
Otros	5.507	38,65	15.006	31,72
TOTAL	14.250	100	47.310	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE (s. f.).

A pesar del fuerte crecimiento en el gasto público, el PIB creció a una tasa promedio anual de solo 3% durante el período analizado, mientras que el PIB per cápita apenas superó el 1%. El efecto del gasto fue mayor en los

11 El precio del barril de petróleo WTI pasó de 11,31 dólares a 133,93 entre diciembre de 1998 y julio de 2008. En diciembre de 2012 cerró en 87,89 dólares.

precios, y la inflación promedio llegó a 22,3%, la más alta de América y una de las más altas del mundo.

Otra variable que afectó la producción nacional fue el férreo control de cambios, que dificultó el acceso a las divisas necesarias para importar insumos y bienes de capital. A esto hay que añadir la política de control de precios, que, en un ambiente inflacionario, afectó los márgenes de ganancia. Dichos controles han sido determinantes en la escalada del índice de escasez, que pasó de 9,5 a 21,3 entre julio de 2010 y abril de 2013, según cifras del Banco Central de Venezuela (BCV).¹²

Con respecto al ambiente político, el gobierno de Chávez se esforzó por dividir la sociedad y hacer de la política un enfrentamiento entre pobres y ricos. La relación Estado-empresarios llegó al punto más bajo en la historia del país (Martínez 2008), y se multiplicaron las expropiaciones, multas y sanciones. Además, Chávez se enfrentó a la economía de mercado y al capitalismo y exacerbó el mercantilismo. Todo esto fue acompañado del deterioro institucional, reflejado en la poca autonomía de los poderes legislativo y judicial —ambos subordinados al poder ejecutivo— y del banco central, en las agresiones a la propiedad privada (expropiaciones, invasiones) y en la corrupción.

La buena calidad de las instituciones, tanto políticas como económicas, desempeña un papel fundamental para el desarrollo económico, porque abarata los costos de transacción y brinda seguridad en los intercambios. Aquellos países donde la ley hace cumplir los contratos, las regulaciones favorecen los mercados y el gobierno es efectivo atraen más inversión. El Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial mide seis componentes de la buena gobernabilidad. Al comparar a Venezuela con los otros miembros del Mercosur, encontramos que la calidad de sus instituciones es la peor del grupo, muy inferior a la de Uruguay, el país mejor posicionado (ver la tabla 5). Brasil ocupa el segundo lugar.

12 Aunque la política económica ha tenido efectos negativos sobre la producción, el Gobierno logró disminuir la pobreza en 20,8% entre 2002 y 2010, según cifras de la Cepal, con la implementación de programas de asistencia social, cuyo financiamiento ha sido facilitado por el significativo incremento en el precio del petróleo.

Tabla 5. Indicadores de gobernabilidad 2012

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Control de la corrupción	38,8	56,5	22,5	87,6	6,7
Efectividad de gobierno	45,5	50,2	19,6	67	12,9
Estabilidad política y ausencia de violencia	48,3	47,9	20,4	69,2	17,5
Calidad regulatoria	19,1	54,5	41,1	65,1	4,8
Imperio de la ley	29,4	51,7	20,9	66,4	0,9
Voz y rendición de cuentas	56,9	60,7	44,1	79,1	22,3

Fuente: World Bank (s. f.).

Otro indicador que permite evaluar la calidad institucional es el *Doing Business*, también publicado por el Banco Mundial. Este mide la calidad de las regulaciones en los negocios, enfocándose en dos grupos de indicadores: uno relacionado con la fortaleza de las instituciones legales, y el otro relacionado con la complejidad y el costo del proceso regulatorio. Un marco regulatorio simple y eficiente fomenta la productividad de las empresas y los emprendedores, potencia el comercio internacional y mejora el acceso al crédito, todo lo cual favorece el crecimiento económico. Para 2013, Venezuela ocupó el lugar 180, de un total de 185 países (ver la tabla 6), mientras que todos los otros miembros del Mercosur ocuparon posiciones superiores, con Uruguay a la cabeza, en el lugar 89.

Por último, The Heritage Foundation publica el Índice de Libertad Económica tomando en consideración diez libertades económicas, agrupadas en cuatro componentes: estado de derecho, gobierno limitado, eficacia reguladora y apertura de los mercados. A mayor libertad económica, mayor crecimiento porque se generan mayores niveles de productividad y beneficios derivados de la apertura de los mercados. En 2013, en el grupo de 176 países, Venezuela ocupó el lugar 174, con todos los otros miembros del Mercosur por encima, liderados por Uruguay, en el puesto 36.

Tabla 6. Indicadores de calidad institucional, 2013*

	Doing Business	Libertad Económica
Argentina	124	160
Brasil	130	100
Paraguay	103	80
Uruguay	89	36
Venezuela	180	174

* Para *Doing Business*, la muestra es de 185 países, y para Libertad Económica, de 176.

Fuente: World Bank (2013) y The Heritage Foundation.

Podemos entonces afirmar que, desde el punto de vista institucional, Venezuela se encuentra en serias desventajas para competir con los miembros del Mercosur y lograr los objetivos de incrementar las exportaciones no tradicionales y atraer IED. De acuerdo con la Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria):

[...] en Venezuela se han establecido condiciones que amenazan la existencia de la actividad económica privada y el crecimiento de las inversiones orientadas al largo plazo. A través de lo que hemos denominado “el cerco a la industria” se han venido implantando una serie de políticas y medidas que afectan de manera importante a la industria nacional, que han reducido la capacidad productiva de las industrias existentes, han mermado sus posibilidades de inversión y de generar empleo y han producido la pérdida de más del 36% del parque industrial con el que contábamos en 1998 y reducido 350 mil puestos de trabajo industriales en el país. (Conindustria 2012)

Según este organismo empresarial, cualquier esfuerzo de integración es inútil si no se corrigen los problemas que afectan la producción nacional, entre los que mencionan el control de cambios y la sobrevaluación de la tasa de cambio; insuficiente cantidad de divisas para atender el mercado local y el de exportación; control de precios; controles a la producción y distribución de productos; inamovilidad laboral permanente; restricciones a la libertad económica;

inseguridad jurídica y personal; acuerdos internacionales de intercambio de petróleo por importaciones de productos producidos en el país; acuerdos de cooperación con beneficios a terceros, superiores a los que tienen los productores nacionales; proliferación de impuestos parafiscales; colapso de la infraestructura portuaria y vial, y falta de cultura exportadora de los funcionarios públicos en los puertos y aduanas del país.

Para que el ingreso de Venezuela al Mercosur beneficie al sector productivo no petrolero y genere crecimiento económico se deben corregir los desequilibrios macroeconómicos y fortalecer las instituciones del país. Además, se debe incorporar al sector privado en el proceso de integración regional. Un diálogo entre el Gobierno, las organizaciones empresariales y las laborales es fundamental para impulsar la integración productiva y las cadenas de valor regionales.

Conclusiones

La estrategia de integración regional de Venezuela cambió con la llegada de Chávez al poder, quien le dio preponderancia a lo político sobre lo económico. Razones políticas fueron las motivaron la salida de Venezuela de la CAN, una unión aduanera que impulsó las relaciones comerciales con Colombia, su socio comercial natural, y para hacerla miembro del Mercosur. Con Chávez, la ideología sustituyó a la economía como motor dominante de la integración, la cual se convirtió en un instrumento para conformar un bloque latinoamericano y enfrentar las políticas liberales de Estados Unidos.

La salida de la CAN y el ingreso al Mercosur fueron decisiones tomadas sin tener en cuenta el costo económico y sin consultar las organizaciones empresariales. Para Chávez, la economía estaba subordinada a la política, y durante sus catorce años de gobierno se generaron importantes desequilibrios económicos, tales como alta inflación y sobrevaloración de la moneda. Además, la intervención del Estado en la economía se agudizó mediante nacionalizaciones, expropiaciones, controles de precios y control de cambios; además, se deterioró la relación gobierno-empresarios y se debilitaron las instituciones. Todo esto afectó la competitividad del sector productivo no petrolero. Se requieren cambios radicales en las políticas públicas que permitan eliminar los desequilibrios y fortalecer las instituciones para que los productores locales puedan

competir con los productores de los otros países del Mercosur, diversificando así las exportaciones y generando crecimiento económico. De no haberlos, las importaciones provenientes del Mercosur continuarán incrementando su participación en el mercado venezolano.

El Mercosur es un acuerdo de integración cuyo objetivo económico fundamental, la creación de una unión aduanera para fomentar el comercio intrarregional, ha cedido lugar a objetivos políticos e ideológicos, en especial desde la incorporación de Venezuela, primero como miembro asociado y luego como miembro pleno. La coincidencia ideológica de los presidentes Chávez, Lula da Silva, Rousseff, Kirchner, Fernández, Vázquez y Mujica ha sido un factor importante en este cambio.

Las políticas mercantilistas, principalmente de Argentina y Brasil, han impedido que los cuatro objetivos del Tratado de Asunción se cumplan. No hay libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el AEC no se cumple, debido a la cantidad de excepciones; no hay una política comercial común con relación a terceros países, no hay coordinación de las políticas macroeconómicas, y las legislaciones de los miembros no se han armonizado. Como resultado, el comercio intrarregional se ha estancado. El ingreso de Venezuela al Mercosur podría agravar el mercantilismo en la región.

Referencias

1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2013. Informe Mercosur No. 18. Segundo semestre 2012-primer semestre 2013. Sector de Integración y Comercio (INT), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Coord. Susana Filippa. [En línea] <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/13091.pdf>
2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2012. Informe Mercosur No. 17. Segundo semestre 2011-primer semestre 2012. Sector de Integración y Comercio (INT), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Coord. Susana Filippa. [En línea] <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11188.pdf>
3. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2009. Informe Mercosur No. 14. Segundo semestre 2008-primer semestre 2009. Sector de Integración y Comercio (INT), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Coord. Susana Filippa. [En línea] <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2673/Informe%20MERCOSUR%20N%C2%Bo%2014.pdf?sequence=1>

4. Bonavino, Irina. 2012. *El ingreso de Venezuela al Mercosur: ideología versus pragmatismo*. Caracas: Covri.
5. Bouzas, Roberto. 2004. Las negociaciones Unión Europea-Mercosur: entre la lentitud y la indefinición. *Nueva Sociedad* 190: 125-135.
6. Briceño Ruiz, José y Miriam Gomes Saraiva. 2010. Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela. *Foro Internacional* 50 (1): 35-62.
7. Caetano, Gerardo. 2011. Breve historia del Mercosur en sus 20 años. Coyuntura e instituciones (1991-2011). En *Mercosur 20 años*, coord. Gerardo Caetano, 21-71. Montevideo: Cefir.
8. Cardoso, Elsa. 2006. Venezuela en la Comunidad Andina: retrocesos en tres escalas. *Aldea Mundo* 8 (16): 29-39.
9. Cepal. 2012. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal.
10. Conindustria. 2012. *Posición de Conindustria sobre el ingreso de Venezuela al Mercosur*. [En línea] <http://www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/AAA04D21-3CC3-4C83-B531-FC376A6DC7C3/254635/PosicinConindustria.pdf>
11. Crespo, Eugenia, Gustavo Baruj, Gloria Pérez y Federico Sarudianzky. 2004. La evolución comercial y productiva del Mercosur: un análisis estadístico. En *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur*, ed. Bernardo Kosacoff, 131-224. Santiago de Chile: Cepal.
12. Eclac. 1994. *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic Integration as a Contribution to Changing Productions Patterns with Social Equity*. Eclac, LC/G.1801/Rev.1-P/I.
13. Giacalone, Rita. 2012. El ingreso de Venezuela al Mercosur desde la perspectiva argentina. Covri, NTC No. 8/2012.
14. González, Edmundo. 2007. *La incorporación de Venezuela al Mercosur: implicaciones políticas en el plano internacional*. Caracas: Ildis.
15. Gutiérrez, Alejandro. 2009. Venezuela, Mercosur y lo agroalimentario. ¿Dónde estamos? En *Cambio y permanencia en la Agenda de Integración de América del Sur*, eds. José Briceño Ruiz y Carolina Mendoza. Michoacán: Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado Fondo Editoria.
16. Instituto Nacional de Estadística (INE) (s. f.). *Sistema de Consulta de Estadísticas de Comercio Exterior*. [En línea] http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=48&Itemid=33
17. Lorenzo, Natividad. 2006. Situación actual y perspectivas del Mercosur. Fundación Cilaé, Nota Técnica NT/03/06. [En línea] <http://www.cilae.org/publicaciones/NT0306.pdf>
18. Martínez Castillo, Alberto. 2011. Venezuela: política e integración regional. *Cuadernos del CENDES* 28 (78): 95-114.
19. Martínez Castillo, Alberto. 2008. Colombia y Venezuela: desempeño económico, tipo de cambio y relaciones Estado-empresarios. *Revista de Economía Institucional* 10 (9): 265-291.

20. Mercosur. 1991. Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. [En línea] http://www.mercosur.int/innovaportal/file/97/1/span_class=liushitratado_span_assuncion_es.pdf
21. Mercosur. 2004. Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur. Un foco para el progreso de integración regional. Montevideo. [En línea] <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/primer%20informe%20semestral%20de%20la%20sm%20-%20es2.pdf>
22. Moltini, Gabriel, Gonzalo de León y Lucía Giudice. 2011. 20 años después: logros y desafíos pendientes del Mercosur. *Integración y Comercio* 15 (33): 47-70.
23. Romero, Carlos. 2007. *La entrada de Venezuela en el Mercosur: repercusiones internas*. Caracas: Ildis.
24. Sainz, Juan Carlos. 2007. La salida de Venezuela de la Comunidad Andina. *Po-liteia* 30 (38): 127-150.
25. The Heritage Foundation. (s.f.). *Index of Economic Freedom*. [En línea] <http://www.heritage.org/index/download>
26. Vial, Joaquín. 2001. Inversión extranjera en los Países Andinos. Center for International Development at Harvard University. [En línea] http://www.cid.harvard.edu/archive/andes/documents/workingpapers/fdi/fdi_crosscountry_vial.pdf
27. World Bank. 2013. *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, the World Bank.
28. World Bank (s. f.). Worldwide Governance Indicators. [En línea] <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=worldwide-governance-indicators>
29. World Economic Forum. 2012. *The Global Competitiveness Report 2011-2012: Full Data Edition*. Ginebra: World Economic Forum.

Prensa

30. *ABC Color*. 2013. Canciller ratifica que Cartes no irá a Cumbre del Mercosur en Venezuela. 5 de noviembre de 2013. [En línea] <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/canciller-ratifica-que-cartes-no-ira-a-cumbre-del-mercosur-en-venezuela-635983.html>
31. *Diario crítico de Venezuela*. 2008. Hugo Chávez insulta a buena parte del pueblo hondureño al decir que “el que se oponga al ingreso de Honduras al Alba es un vendepatria”. 26 de agosto de 2008. [En línea] <http://venezuela.diariocritico.com/2008/Agosto/noticias/94248/chavez-honduras.html>
32. *El País*. 2013. Astori apuesta por la Alianza del Pacífico y denuncia “inacción” del Mercosur. 3 de junio de 2013. [en línea] http://economia.elpais.com/economia/2013/06/03/agencias/1370273733_105597.html
33. *Noticias24*. 2010. Colombia protesta ante la OEA por “intervencionismo” extranjero en asuntos internos. 12 de mayo de 2010. [En línea] <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/154866/canciller-colombiano-critica-las-injerencias-que-impiden-la-integracion-latinoamericana/>

34. *The Economist*. 2013. Latin American Geoeconomics: A Continental Divide. 18 de mayo de 2013. [En línea] <http://www.economist.com/news/americas/21578056-region-falling-behind-two-alternative-blocks-market-led-pacific-alliance-and?fsrc=rss|ame>



Alberto Martínez Castillo es doctor en Ciencia Política por la Universidad Simón Bolívar (Venezuela), magíster en Política Económica por la Universidad de Boston (EE. UU.) y economista por la Universidad Central de Venezuela. Actualmente se desempeña como profesor titular del Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Simón Bolívar. Sus intereses de investigación son los procesos de integración regional, las políticas públicas y el desarrollo económico (especialmente en Latinoamérica). Entre sus últimas publicaciones están: “Perú y Venezuela: desempeño económico e instituciones”. *Revista de Ciencias Sociales* 18 (2), 2012; y “Venezuela: política e integración regional”. *Revista Cuadernos del CENDES* 28 (78), 2011.
Correo electrónico: amartine@usb.ve