

Sección:
Política Exterior de
Colombia

Neointegración, neoliberalismo y política exterior colombiana¹

Leonardo Carvajal H.*

El contexto mundial

La caída del muro de Berlín, como la manifestación más elocuente del fin de la guerra fría, y con ella, del ingreso a una etapa de transición en el sistema internacional, constituyó el acceso a un período de replanteamientos paradigmáticos a todo nivel, de redireccionamiento de procesos hasta entonces saturados por el enfrentamiento Este-Oeste, de redimensionamiento de asuntos antes relegados a un segundo plano por la pugna bipolar, y en fin, de inauguración de un período signado por la incertidumbre, el optimismo desaforado o el profundo pesimismo, la turbulencia y el ánimo fundacional.

Son estos rasgos de la posguerra fría los que, directa o indirectamente, han definido la redinamización decisiva a partir de 1990 del proceso integracionista en América Latina. Si bien el nuevo esquema de integración subcontinental estuvo gestándose a lo largo de los años ochenta, sólo los acontecimientos de comienzos de la nueva década tendrían la virtud de imprimirle un nuevo aliento:

a) La globalización en el continente americano del modelo neoliberal de desarrollo, con un énfasis claro en la apertura, el ajuste estructural y privatización a gran escala de las economías regionales, establecería la condición de homogeneidad en el modelo de desarrollo que dinamiza los esquemas de integración al facilitar la precondition de unas relaciones comerciales fluidas.

b) La generalización de regímenes democráticos en el continente crearía la condición de homogeneidad política que debe presentar cualquier proceso integracionista que pretenda ser exitoso².

c) La presentación de la Iniciativa para las Américas por parte de la administración Bush constituyó el catalizador foráneo de la neointegración y le imprimiría su característica peculiar y de ruptura con la integración clásica, al asumir la integra-

* Asistente de Investigación del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes y profesor de la Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

1 Este artículo es el resultado de una cuidadosa edición de dos apartados de un capítulo del trabajo Integración, pragmatismo y utopía. Análisis de los nuevos procesos de integración en América latina, que será publicado conjuntamente por el Centro de Estudios Internacionales, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y la Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. A su vez, este trabajo es una versión revisada, corregida y aumentada de la tesis de grado La neointegración latinoamericana: elementos para su comprensión, presentada como requisito para optar al título de politólogo de la Universidad de los Andes, la cual contó con la dirección de Diego Cardona

2. Característica ésta con excepciones en Cuba y Haití, y en menor medida en Perú, Venezuela y Guatemala.

ción con y no contra la potencia hegemónica regional.

d) El papel central que asumen los sectores privados como líderes y gestores principales de la integración, con el Estado y el gobierno neoliberal como acompañante estratégico, permitiría otorgar al proceso un carácter cuasiprivado en su primera fase del despegue, y a la vez evitar que la neointegración dependa inestablemente del lugar prioritario o no que gobiernos posteriores le quieran otorgar.

e) Con el fin del enfrentamiento ideológico Este-Oeste, la adopción regional del modelo de desarrollo neoliberal, las no célebres experiencias de gobiernos populistas en América Latina y el fracaso sistemático de anteriores esquemas idealistas de integración, el pragmatismo se constituye en eje central de los diagnósticos y los modelos económicos y políticos del subcontinente en forma de neoliberalismo y neoconservatismo, respectivamente.

¿Qué es la "neointegración"?

En general, puede afirmarse que la integración latinoamericana fue dinámica en los años sesenta, se estancó y sufrió procesos regresivos en los setenta, empezó su replanteamiento en los ochenta, y parece haber empezado de nuevo a

"despegar" en lo que va transcurrido de los noventa. La década de los ochenta, perdida para el desarrollo, constituyó el escenario en el que tomaría forma el nuevo esquema de integración, y posiblemente los años noventa serán la década ganada para la integración latinoamericana.

El concepto de neointegración hace referencia: 1) A un tipo de integración renovada que difiere del esquema integracionista tradicional en sus elementos centrales, en los actores que privilegia como catalizadores del proceso, en los objetivos corto y mediano placistas que persigue; así, en este sentido, el prefijo "neo" pretende significar el carácter "nuevo" de la integración que empieza en 1990. Y 2) A una integración que despegue impulsada por y en el marco del modelo neoliberal de desarrollo que se generaliza regionalmente en 1990 con la elección en Latinoamérica de una serie de presidentes con tal programa de gobierno. En efecto,

el proceso de apertura económica que se está llevando a cabo en los países estimula el éxito de la integración: es más factible unir economías abiertas que economías cerradas. Anteriormente, los ideales de unidad chocaban contra el objetivo de proteger a toda costa las producciones nacionales. Por lo menos en una primera fase, la necesidad de "crear una industria" mediante la protección, como se buscaba en el modelo cepalino que estuvo en boga en los sesenta y setenta,

chocaba con el objetivo de estimular la eficiencia mediante el aumento de la competencia, que está en boga ahora³.

En definitiva, la neointegración es neoliberal por cuanto:

a) Define al sector privado como actor central catalizador del proceso y, por ende, reduce el papel del Estado como definidor y delineador del mismo. En este esquema "el rol del Estado no tiene un carácter tan interventor en las decisiones sobre producción (no existe la llamada programación industrial) y al sector privado se le ha confiado la función de promotor principal"⁴. En realidad, no se trata de una acción de integración exclusivamente privada; en la etapa del "despegue" neointegracionista el sector privado (industrial y comercial) es acompañado estratégicamente por el Estado. Estratégicamente en el sentido de que la acción del aparato estatal no satura el mercado, hasta el punto de estancar su funcionamiento, sino que se limita a guiar al sector privado, a trazar y proponer líneas generales de acción, y a representarlo en negociaciones con otros Estados.

b) En el marco de la estrategia de crecimiento "hacia afuera", y por tanto con el sector de comercio exterior como motor del desarrollo, a este tipo de integración le corresponde la responsabilidad por la apertura de mercados regionales a productos na-

3 Rodrigo Pardo, "Colombia-Venezuela: la nueva integración", en Varios autores, Colombia-Venezuela: ¿crisis o negociación?, Santafé de Bogotá, CEI-Fescol, Tercer Mundo Editores, 1992, p. 11.

4 Ibíd., p. 10.

cionales, que sustenten la estrategia aperturista de internacionalización de las economías latinoamericanas⁵.

c) La neoliberalización del proceso se evidencia también en la creciente importancia de las leyes del mercado en la generación de "imperativos" integracionistas en los países del sub-continente.

d) El carácter pragmático del proceso responde a una de las características fundamentales del modelo de desarrollo neoliberal y al discurso no retórico de los jefes de Estado. En efecto, "si en algo se diferencia el proceso actual de aquel que se intentó durante los últimos veinte años, es en que ahora la visión pragmática y la práctica misma de la integración se han llevado por delante a las elaboraciones teóricas"⁶.

El pragmatismo neointegracionista

La neointegración se caracteriza por un pragmatismo neoliberal, definido como aquella conducta política y económica que se autolimita en su accionar por las condiciones objetivas y estructurales impuestas por la realidad nacional e internacional; esto es, cualquier acción política y económica consulta los condicionantes y determi-

nantes reales con el fin de plantearse objetivos estructuralmente posibles, antes que metas idealmente deseables pero potencialmente inalcanzables.

En sentido amplio, lo "pragmático" implicaría aplicar en la realidad lo que teóricamente se concibe como correcto. Así, los cursos de acción "cepalinos" bien podrían considerarse "pragmáticos" pues las acciones reales propuestas correspondían al diagnóstico realizado desde la teoría. Sin embargo, abusando de las posibilidades de elucubración, y del mismo lenguaje, podría argumentarse la existencia de una suerte de pragmatismo ideal, definido desde la teoría, y en el que ser "pragmático" depende de la coherencia entre las acciones reales con lo previsto teóricamente. Mientras que otro tipo de pragmatismo sería aquel que, antes de consultar consideraciones teóricas, pretende la acción absolutamente ligada a las posibilidades impuestas por la realidad; se trata de un pragmatismo definido desde los límites impuestos por la realidad concreta, y por tanto, no propone estrategias deseadas sino posibles; es éste un pragmatismo real-objetivo que caracteriza la neointegración.

En síntesis, el pragmatismo neoliberal se define como un curso de acción en el cual, tras haber considerado los márgenes de posibilidades que permite el sistema internacional,

se guarda correspondencia objetiva entre las potencialidades reales y los objetivos últimos definidos. Dicho pragmatismo debe entenderse como acomodaticio, en el que las estrategias de acción se autolimitan por las condiciones estructurales del sistema mundial.

Con base en estos conceptos, la integración clásica cepalina sería calificada como idealista, pues su tarea última, definida desde la teoría, consistía en la transformación de las relaciones de producción existentes. Mientras, por su parte, la neointegración latinoamericana actual podría calificarse de pragmática objetiva, ya que pretende, en un sentido amplio, confirmar y aun profundizar las relaciones de producción vigentes.

El modelo de desarrollo neoliberal: catalizador del proceso neointegracionista

En una perspectiva regional es factible encontrar dos grandes períodos que, a manera de antecedentes, determinan el proceso de integración subcontinental: a) el período cepalino y b) la etapa neoliberal de apertura de las economías de la región.

La adopción de los modelos de desarrollo en América Latina ha estado signada por los "bandazos", es decir, por la fluctuación entre los extremos del neoliberalismo y el desarrollismo. También se ha evi-

5 En efecto, en lo que se refiere al caso colombiano, el Programa de Comercio Exterior 1992-1994, aprobado por el Consejo Superior de Comercio Exterior en abril de 1992, establece que "los estudios recientes sobre el desarrollo apuntan a la misma conclusión: la internacionalización de la economía colombiana es una condición necesaria para garantizar ritmos de crecimiento y de desarrollo aceptables que permitan mejorar el bienestar general de la población [...] Bajo la estrategia trazada, el mayor ritmo de crecimiento y desarrollo que beneficiará al país en los próximos años provendrá de: i) mejores posibilidades de acceso a mercados externos frente a la insuficiencia del mercado interno; ii) atracción de inversión real del exterior; iii) elevación de la productividad del capital físico y humano por efecto de la competencia que aumenta las presiones para minimizar costos e innovar [...] Para avanzar en este proceso el Ministerio de Comercio Exterior [...] IV) negociará consistentemente el acceso a los mercados externos y de integración...". Programa de Comercio Exterior 1992-1994, pp. 2, 3, 8.

denciado inestabilidad en las políticas de comercio exterior, las cuales oscilan reiteradamente entre apertura y cierre de las economías, como una práctica con implicaciones que obstaculizan el buen desempeño de la integración regional. Sin embargo, el problema de la heterogeneidad de las políticas macroeconómicas de los gobiernos latinoamericanos es superado en el instante en que el modelo de desarrollo se armoniza con los esfuerzos integracionistas. Con la generalización del modelo de desarrollo neoliberal a partir de 1990, la "tensión del sistema" desaparece.

En un contexto de política económica, la variable "integración latinoamericana" es trascendental. Al respecto se presenta una paradoja: mientras el modelo cepalino de desarrollo "hacia adentro" privilegió, en el plano teórico, la integración como medio de concertación y reafirmación de las posiciones periféricas frente al centro, lo que en la realidad se observa es que las políticas proteccionistas para fortalecer la industria nacional y "sustituir las importaciones" constituyeron una barrera insalvable para el éxito de procesos integracionistas como la Alalc a nivel regional y el Grupo Andino a nivel subregional. En consecuencia, el estallido de la crisis del esquema integracionista tradicional se presentó en el momento en que quedó demostrado que, definitivamente, el modelo de desarrollo "hacia adentro" era incompatible con los esque-

mas integracionistas en el subcontinente.

Es hacia finales de la década de los ochenta cuando toma fuerza un nuevo modelo de desarrollo alternativo y antagónico al propuesto por la Ce-pal. Éste es impulsado por la corriente neoconservadora liderada en el plano gubernamental por Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra. En síntesis, sus elementos centrales son: a) La preeminencia del desarrollo "hacia afuera", valga decir, ya no con la industria nacional como motor del proceso que había que proteger a ultranza sino, en su lugar, el comercio exterior; b) la apertura de las economías nacionales en un proceso de internacionalización de las mismas con el objeto de dinamizar el comercio; con ese fin se procede a la disminución o, aun, eliminación de medidas arancelarias y administrativas entendidas en el modelo como "trabas" al intercambio comercial; c) la tendencia hiperprivatizadora de numerosas dependencias burocráticas con el propósito de disminuir el tamaño e influencia estatal y dejar a las leyes del mercado como conductoras principales de la economía; y d) la adopción de políticas de ajuste estructural "recomendadas" por el FMI y el Banco Mundial con el objeto de "sanear" las economías de la región y así mejorar las condiciones y posibilidades de inserción a la economía mundial.

La adopción del modelo neoliberal de desarrollo en

América Latina fue iniciada por las dictaduras del cono sur a mediados de la década del setenta. Fueron éstas las que intentaron la primera estrategia alternativa de reemplazo del modelo prevaleciente en la región desde 1930. En efecto, el régimen del general Augusto Pinochet en Chile y el Colegio de Generales de Uruguay buscaron un desmonte de todo el entramaje intervencionista estatal en las esferas social, económica y política. Que haya sido el estamento militar el que finalmente decidiera replantear el modelo de desarrollo, se explica en parte por el hecho de que su tradicional aversión a la movilización popular (virtual generadora de conflicto y "desorden") los llevaría a culpar al modelo Estado-céntrico como dinamizador de una amplia participación política que habría sentado las bases para el crecimiento del "engendro" comunista.

No obstante, este primer intento de adopción del modelo neoliberal fracasó a causa de "una gestión irresponsable de los créditos externos... y la sobrevaluación de las monedas domésticas... [que] generaron severas crisis financieras y recesión hacia 1981-1982 y además dejaron el lastre de una deuda externa quintuplicada"⁷.

En el caso colombiano, hacia finales de los años sesenta "la política macroeconómica empezó a dar tímidos pasos para alterar la estrategia de sustitución de importaciones [pero] éstos resultaron claramente insuficientes"⁸. Sería durante la

7 Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones en América Latina", Revista de Estudios Políticos, No. 74, Madrid, octubre-diciembre de 1991, p. 103.

8 Mauricio Reina, "La estrategia de Colombia ante la transición de la economía mundial y regional", trabajo presentado en el seminario internacional, El desarrollo del Grupo de los Tres: perspectivas a mediano plazo, Caracas, Fescol-Invesp, 1992, p. 30.

administración Turbay Ayala cuando se inicia un proceso de desmonte del tradicional modelo proteccionista. De hecho, entre 1979 y 1981 se llevó a cabo un proceso decidido de liberación de importaciones con el objeto de dar curso a la acumulación de reservas producida por la bonanza cafetera de la segunda mitad de los años setenta⁹. "Esta profunda flexibilización de los instrumentos comerciales se vio acentuada por una notable revaluación real del peso y una agresiva estrategia de compras oficiales en el exterior"¹⁰.

Sin embargo, los efectos negativos de la estrategia aperturista del gobierno de Turbay llevaron a un replanteamiento del proceso. Hacia 1982, el déficit en cuenta corriente alcanzaba las mayores magnitudes de la segunda posguerra, mientras las reservas internacionales del país empezaban una depresión sostenida. La inminencia de una crisis cambiaría a causa de la gravedad de la situación obligó al gobierno de Betancur a revertir la política de apertura "restableciendo el régimen de prohibida importación, rechazando sistemáticamente las solicitudes de compras con licencia previa, y aumentando los aranceles y la sobretasa a las importaciones"¹¹. Así mismo, en 1985 el país adoptó un enérgico programa de ajuste macroeconómico bajo la monitoria del Fondo Monetario Internacional. Posteriormente, superada en forma parcial la

crisis cambiaria, el Banco Mundial presionó el desmonte de las barreras comerciales (restablecidas desde 1982, como se anotó) y el inicio de un proceso de devaluación real del peso. "Tras una reducción del arancel promedio de cerca de diez puntos en 1985 y el traslado de más de la tercera parte del universo arancelario a posiciones de libre importación, el régimen comercial se mantuvo prácticamente invariable hasta comienzos de 1990"¹². El hecho de que las exportaciones, tradicionales y no habituales, presentaran un crecimiento satisfactorio en la segunda mitad de los ochenta, así como una sustancial revaluación real del peso, configuraba un contexto económico propicio para adelantar una apertura comercial en mejores condiciones a las del fallido proceso liberalizador de la administración Turbay Ayala:

El programa de internacionalización y modernización de la economía presentado a comienzos de 1990 contemplaba cambios fundamentales en la política de control de importaciones, tendientes a hacer más transparentes las barreras al comercio y disminuir el nivel global de protección efectiva de la economía¹³.

La estrategia inicialmente planteada por el gobierno de César Gaviria estableció un lapso de cuatro años, al término de los cuales la apertura de la economía colombiana debería ser total. Sin embargo, en agosto de 1991 este proceso se aceleró con una reducción

drástica de los aranceles, logrando en ese mismo año los niveles de protección previstos para 1994:

Los motivos que llevaron a las autoridades a tomar estas medidas fueron de índole esencialmente macroeconómica. En efecto, la aceleración en la entrada de capitales a la economía iniciada a mediados de 1990 se había traducido en una excesiva acumulación de reservas internacionales que dificultaba el manejo monetario. Así, contraviniendo el espíritu que había inspirado la gradualidad, la reducción arancelaria se utilizó como un mecanismo para atenuar las presiones inflacionarias mediante un ataque a la posición de reservas a cargo de un aumento en las importaciones .

A nivel oficial, el plan de desarrollo económico y social para el período 1990-1994, denominado "La revolución pacífica", presenta su exposición de motivos sobre el modelo de desarrollo que asume la administración Gaviria Trujillo, y que rompe con el tradicional esquema cepalino de crecimiento "hacia adentro", del cual argumenta que en sus inicios en los años treinta,

Impulsó la industrialización de un país hasta entonces rural, dio nacimiento a una clase proletaria que remplazó a los artesanos del siglo pasado, con repercusiones políticas importantes. Ayudó a crear una clase empresarial local, que se crió bajo el amparo de la sustitución de importaciones y la protección a la industria nacional... Como resultado, se unieron por fin las regiones y se

9 En este período más del 70% del universo arancelario quedó libre de barreras tarifarias para la importación.

10 Mauricio Reina, op. cit., p. 2.

11 Ibíd., p. 3.

12 Ibíd.

13 Ibíd., p. 4.

14 Ibíd., p. 6.

comenzó a formar un mercado nacional. Con este modelo el país vio pasar la mayor parte del siglo.

Sin embargo, el gobierno argumenta en el plan que el agotamiento del modelo de desarrollo tradicional se evidenció en los signos negativos de los índices de productividad a mediados de la década de los ochenta, después que los indicadores económicos descendieran sistemática y sostenidamente desde los años cincuenta. En forma adicional, el crecimiento industrial se estancó, la infraestructura del país presentaba deterioros significativos que impedían la dinamización del comercio y, en otro plano, "las instituciones políticas, de cuya estabilidad nos ufanábamos los colombianos, no estaban asimilando la aparición de nuevas fuerzas y nuevas aspiraciones"¹⁶. La conjunción de todos estos elementos apareció, para el gobierno de César Gaviria, como evidencia contundente de la necesidad de un replanteamiento del modelo tradicional de desarrollo económico y social.

La injerencia del modelo neoliberal-aperturista de desarrollo en los procesos de integración subregional es clara: las medidas de desmonte de los elementos proteccionistas, gradual en unos casos y acelerado en otros, favorecen en al-

to grado las intenciones de integración subregional en América Latina¹⁷. No parece ser casual la aparición de renovados procesos de integración tras la adopción del nuevo modelo: el Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México), Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), la aceleración de los acuerdos del Grupo Andino (Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia) y un vasto número de acuerdos bilaterales de libre comercio.

En síntesis, la diferencia entre la integración clásica estructuralista cepalina de los años sesenta y setenta, con la integración neoliberal de finales de los ochenta y noventa, consiste en que, a grandes rasgos, la integración cepalina pretendía: a) La creación de bloques "periféricos" proteccionistas que redujeran el intercambio desigual con el "centro"; y b) El fortalecimiento del modelo de desarrollo "hacia adentro", alcanzando la industrialización mediante una ampliación de los mercados regionales latinoamericanos.

Por su parte, la integración neoliberal aparece como el primer escaño en el camino hacia una futura globalización de las leyes del mercado. La creación de bloques neoliberales pretende: a) Incentivar la desregulación de las economías y, por ello, generar el libre mer-

cado; b) Fortalecer la proyección hacia el mundo de las economías que forman parte de un acuerdo integracionista; c) Expandir los mercados para los productos nacionales; y d) Armonizar políticas de comercio exterior para atraer la inversión extranjera¹⁸.

El nivel de privilegio que se otorgó a la integración en el caso del modelo cepalino, como ahora en el neoliberalismo, demuestra que ésta es funcional a cualquier modelo de desarrollo. Es instrumento de cualquiera; la diferencia radicada en cómo es utilizado. Integración hacia adentro cuando servía los intereses del modelo de desarrollo cepalino, y ahora integración hacia afuera con el objeto de ser función estratégica del modelo neoliberal:

La profundización de la integración económica aparece entonces como un subproducto de los procesos de liberalización... [pues] la estrategia detrás de esta renovada ofensiva integracionista pareciera estar relacionada con la decisión de liberalizar el comercio en general... Si cada país piensa de todos modos liberalizar las importaciones, le conviene asegurarse que sus vecinos también lo hagan.

De esta forma se hace referencia a la estrecha relación que han tenido, dinamizándolos o dificultándolos, los procesos integracionistas regiona-

15 César Gaviria Trujillo, "Prólogo", en La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social, 1990-1994, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Imprenta Nacional, 1991, p

16 11 *Ibíd.*, p. 12.

17 Cabe advertir que a pesar de la funcionalidad del modelo neoliberal en lo que a la integración respecta, los desbordes y excesos del mismo, y en especial del "ajuste caótico", no han solucionado ni superado los obstáculos principales que ya había enfrentado sin éxito la estrategia desarrollista anterior. Por el contrario, han profundizado los problemas de crisis política-económica que sólo pueden ser superados, al parecer, mediante el diseño de estrategias de desarrollo institucional que neutralicen los impactos negativos y desestabilizadores de las insalvables medidas económicas de shock.

18 Contrariamente a estos objetivos, se ha planteado que parece como si los procesos de integración fueran un contrapunto teórico y práctico a los postulados neoliberales de absoluta preeminencia del mercado. En ese sentido, la regionalización económica que se impone en todo el mundo (G-3, Mercosur, Nafta, CE, Anzus, Sudeste Asiático) sería la negación global de unas leyes del mercado, cuyos beneficios se defienden a ultranza a nivel interno.

19 Gert Rosenthal, "Repensando la integración", Pensamiento Iberoamericano, Madrid, No. 15, enero-junio de 1989.

les con los modelos de desarrollo que, en su momento, primaron en la región. En tal sentido, el excanciller Luis Fernando Jaramillo plantea el efecto catalizador del actual modelo neoliberal sobre la integración, en contraposición a las dificultades que le imprimía el esquema cepalino de "sustitución de importaciones":

El modelo de crecimiento hacia adentro asumido por los países del área, que se mantuvo con los esquemas de integración, explica en buena medida los limitados alcances de estos esfuerzos. La orientación de las economías latinoamericanas exclusivamente hacia el mercado nacional y subregional altamente protegidos, dificultó la creación de sistemas económicos realmente integrados y dinámicos en la región. El proteccionismo se convirtió en el principal obstáculo a la integración regional. El proceso de apertura de la mayoría de los países de América Latina abre grandes posibilidades. En la medida en que sus economías se estabilicen y los procesos de apertura e internacionalización se realicen con éxito habrá condiciones más propicias para avanzar consistentemente en la integración²⁰.

El efecto catalizador que se atribuye al modelo neoliberal de desarrollo sobre los procesos neointegracionistas latinoamericanos, en especial a su componente de internacionalización de la economía, se explica de la siguiente forma: ante la perspectiva de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos abierta a los países latinoamericanos tras el lanzamiento de la Iniciativa Bush para las Américas en 1990, la apertura de las economías de

la región constituye la primera de dos estrategias interdependientes cuyo objetivo de mediano plazo es la adecuación de las industrias nacionales a la competencia de alto nivel con el sector productivo norteamericano. La tesis neoliberal al respecto es que la preparación para tal competencia se logra fundamentalmente mediante la exposición de la industria nacional, por medio de una apertura decidida, a la contienda comercial con bienes provenientes del exterior; ello obliga, si no se quiere ser desplazado en el mercado, a actualizarse tecnológicamente con el objeto de aumentar en forma sustancial los patrones de calidad a la vez que una subsecuente disminución de los costos de producción aseguraría niveles competitivos óptimos a nivel internacional.

La estrategia paralela a la adopción en estos países de políticas de apertura comercial es la integración subregional, como grado de competencia intermedia, antes de someter al sector productivo doméstico a la competencia norteamericana de alto nivel. En otras palabras, la competencia que genera la neointegración latinoamericana es vista como el "juego preparatorio" para el certamen final frente a la industria norteamericana. En ese sentido la neointegración subcontinental es el instrumento que empieza a hacer factible la posibilidad futura de integración plena al sistema económico mundial a través de la inserción en el bloque comercial americano. Es de esperarse que en dicho sistema predomine, por una parte, el li-

beralismo comercial intrabloque y, por otra, la competencia mercantil interbloques.

En lo que hace referencia al Grupo de los Tres, específicamente a la integración bilateral colombo-venezolana, es evidente que el proceso fue impulsado por la coincidencia en los tres países de políticas de corte neoliberal que actuaron como catalizadoras del esquema neointegracionista. Precisamente se observan una serie de elementos coincidentes en la política económica de Colombia, Venezuela y México que, sin duda, actuaron como impulsores del proceso de conformación del G-3. Los tres países adoptaron modelos de desarrollo basados en el comercio exterior como motor de un proceso de internacionalización de las economías. En general, México, Colombia y Venezuela presentan importantes compatibilidades en: a) políticas de ajuste macroeconómico; b) procesos de apertura comercial; c) políticas de modernización y saneamiento de las economías; y d) la adopción de modelos económicos neoliberales, caracterizados por el desmonte del Estado de bienestar.

Integración y política exterior colombiana

Según Gert Rosenthal, el éxito de un esquema de integración para el subcontinente latinoamericano se alcanza en la medida en que confluyan cuatro elementos: 1) que la integración sea funcional a los objetivos de la política económica doméstica; 2) que el proceso

signifique para cada país beneficios tangibles que excedan los costos del mismo; 3) que los objetivos y compromisos integracionistas formen parte de los proyectos políticos nacionales; y 4) que la integración constituya un ideal que suscite el apoyo de amplios sectores de la sociedad civil.

Con base en esto, un breve examen del caso colombiano, mediante una verificación de la observancia o no de los anteriores puntos, demuestra:

1. Que la política de integración del gobierno colombiano aparece como sustento e instrumento fundamental del proceso de apertura e internacionalización de la economía del país. De hecho, el Programa de Comercio Exterior 1992-1994, como desarrollo puntual del plan de desarrollo económico y social de la administración Gaviria, categoriza la integración económica subregional latinoamericana como una variable central de apoyo al nuevo modelo económico, con énfasis en el sector exportador. Así mismo, en el artículo 226 de la nueva Constitución se dispone que "el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas"²¹. Dicho esto, es claro que la integración, como instrumento, es funcional a cualquier modelo de desarrollo, y en ese sentido se trata de una integración "multiusos": sirvió los intereses del esquema de susti-

tución de importaciones y ahora respalda el modelo de crecimiento "hacia afuera".

2. Que en esta primera fase neoliberal los beneficios de la integración son tangibles pero a pequeña escala, pues son principalmente fragmentos del sector privado (industrial y comercial) los que usufructúan los "rendimientos" del proceso. No obstante, el discurso neoliberal-aperturista argumenta que, finalmente, es el conjunto de la población, en su calidad de consumidores, el sector más beneficiado con los hipotéticos incrementos en la calidad y disminución en los precios de una amplia cantidad de bienes y servicios. Lo cierto es que se espera que en una segunda fase de socialización de los procesos de integración en que participa Colombia, se presente una más amplia distribución de las "utilidades", resultado de una participación más vasta y decidida de otros sectores de la sociedad civil hasta ahora situados en espacios periféricos del es quema.

3. Que los objetivos de la integración sí forman parte de los proyectos políticos del Estado-nación en general y del gobierno actual en particular. En efecto, por un lado, la nueva Carta Política de 1991 elevó el tema de la integración subcontinental a rango constitucional con el compromiso del pueblo colombiano, incluido en el preámbulo, de "impulsar la

integración de la comunidad latinoamericana"²².

Adicionalmente, en el artículo 9 se declara que, como principio fundamental del Estado, "la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe"²³. Por último, el artículo 227 dictamina que, en la conducción de sus relaciones internacionales,

el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y, especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del parlamento andino y del parlamento latinoamericano²⁴.

Por otra parte, el compromiso integracionista del actual gobierno se puso de presente desde el momento mismo de la posesión de César Gaviria Trujillo. Con una clara visión neoliberalizadora de la integración, el presidente afirmó en su discurso del 7 de agosto de 1990 que "no es ayuda económica directa, ni ayuda militar lo que reclamamos de manera primordial. Es un tratamiento justo. Es libre comercio"²⁵.

En lo que se refiere a la integración bilateral colombo-venezolana, las declaraciones retóricas no han estado en extremo alejadas de los logros

21 Constitución Política de Colombia, Jorge Ortega Torres (comp.), Santafé de Bogotá, Editorial Temis, vigésima edición, 1991, p. 105.

22 *Ibíd.*, p. 7.

23 *Ibíd.*, p. 10.

24 *Ibíd.*, p. 105.

25 La referencia a la alusión presidencial se encuentra en Luis Fernando Jaramillo, *Memorias al Congreso Nacional*, op. cit., p. 11.

concretos en tal materia. En el mismo discurso citado, Gaviria admitió que "Venezuela constituye uno de los ejes fundamentales de las relaciones exteriores de Colombia"²⁶. Posteriormente el primer canciller de la administración, Luis Fernando Jaramillo, confirmó que "los vínculos con Venezuela constituyen uno de los puntos medulares de la política exterior de Colombia"²⁷. La actual ministra de Relaciones Exteriores, Noemí Sanín, convalida el carácter central de la integración con el vecino país al plantear que "Venezuela es el alter ego de nosotros mismos

4. Y, finalmente, que la neointegración en su primera fase no se caracteriza por ser un

proceso que cuente con una participación amplia de los diversos sectores de la sociedad civil. Por el contrario, la negociación y puesta en marcha de los acuerdos, y aun sus costos y beneficios, son funciones que están casi concentradas en los gremios de la producción y el comercio. Sin embargo, se espera que en una eventual segunda fase el esquema de participación se amplíe sustancialmente hacia otros sectores en el interior de los países.

En síntesis, en materia de política exterior del gobierno Gaviria, se prioriza una estrategia global de "comercialización", "economización" o "mercantilización" del comportamiento internacional del

país que favorece ampliamente los procesos integracionistas subregionales. La política exterior colombiana se ha dirigido, principal mas no exclusivamente, desde la adopción del modelo aperturista de desarrollo, hacia el apoyo exterior de tal modelo por medio de: a) la búsqueda de mercados; b) alianzas "estratégicas" entre los sectores industriales de Colombia y otros países (principalmente venezolanos) con el objeto de enfrentar con mayores posibilidades de éxito el mercado mundial; c) alianzas "estratégicas" que, además, otorgan un poder de negociación mayor frente a terceros países con economías de mayores proporciones y menos complementarias que la colombiana.

26 Ibid., p. 9.

27 Ibid.

28 La República, junio 25 de 1992, p.9A.