



## Venezuela, comercio y estabilidad

Eduardo José Sánchez Sierra  
Director de investigaciones ICP  
Stéphanie López  
Asistente de investigación ICP

*“Cuando uno piensa en las realidades económicas del mercado y en las políticas de complementación y entendimiento, puede claramente afirmar que ser amigo de Colombia es también un modo de servir a Venezuela y de ejercer el patriotismo.”*

Miguel Ángel Burelli Rivas, con ocasión de la  
celebración del 20 de julio de 1971

### Resumen ejecutivo:

La inestabilidad política presente y futura entre Colombia y Venezuela, se deriva más de una creciente baja en el nivel de interdependencia comercial entre los dos países y de visiones integracionistas disímiles, antes que de posiciones políticas divergentes. Así se piense lo contrario, el incremento del intercambio comercial entre los dos países, está muy lejos de ser el óptimo, y comparado con las exportaciones de estos a terceros países, en el caso de Colombia no se ha ganado terreno, y en el caso de Venezuela, ha disminuido en 50%.

Es urgente profundizar en el nivel de diálogo político y comercial de modo que se generen alianzas productivas y consecuentemente, mayor estabilidad.

Las capitales de Colombia y Venezuela están a poco más de una hora de viaje en avión y parece que en ambos casos Miami estuviera más cerca, ¿por qué?

La desconfianza ha sido una característica marcada entre los dos países a lo largo de su historia. Los roces diplomáticos entre los presidentes Uribe y Chávez no son nuevos – de hecho tampoco son los

más graves por los que hemos pasado –. Pues si bien es cierto que las posiciones ideológicas pueden influir en las relaciones entre los dos países, lo más importante es que más que gobiernos de turno, existen Estados que han generado a lo largo de los últimos 170 años serios problemas estructurales que hacen que las relaciones entre los dos países estén basadas inconcientemente en la suspicacia.

El presente documento busca analizar las relaciones entre los dos países desde una perspectiva histórica y comercial, tratando de demostrar que si bien desde la década de los ochenta se ha avanzado mucho en materia de integración, son todavía muchos los retos que hay que enfrentar, en especial en lo que se refiere a cooperación.

Colombia fue, y en muchos sentidos sigue siendo, un país excesivamente centralista que no reconoce el valor de la provincia. Esto se puede observar en el comportamiento de los negociadores colombianos en el caso del Tratado Pombo - Michelena, y marca un precedente que por muchos años ha acompañado a los fundamentos de la política exterior colombiana: La dirigencia colombiana prefiere mirar a Europa y a Estados Unidos antes que a sus vecinos, y este persistente alejamiento ha sido un factor determinante en la relación con los países del área, en especial con Venezuela.

### Algunos elementos históricos

El **Tratado Pombo Michelena**, firmado el 1º de agosto de 1833, fue el primer acuerdo entre los dos países luego de su independencia. Su objetivo fue el de fijar las fronteras y reglamentar el comercio. El llamado “Tratado de Amistad, Alianza, Comercio, Navegación y Límites” fue firmado en Bogotá entre el ministro plenipotenciario de Venezuela, Santos Michelena y el secretario de relaciones exteriores de la Nueva Granada, Lino de Pombo. En este tratado, que por suerte no fue aprobado por el Congreso venezolano, el gobierno colombiano por poco cedió a Venezuela gran parte de su territorio (casi la totalidad de la Guajira y una parte de la ribera izquierda del Orinoco), lo que equivalió a casi conceder una tercera parte del actual territorio colombiano a Venezuela.

Los enfrentamientos que se dieron a raíz del no reconocimiento de Colombia de este tratado, son en muchos sentidos el precedente que marca las relaciones entre los dos países; y si bien Colombia – como se observó en posteriores arbitrajes–, actuó en derecho al no reconocer este tratado, las consecuencias políticas que se derivaron fueron sin duda perjudiciales para la integración.

Ante este hecho, tratados como el **Romero Pombo** – Tratado de Amistad, Comercio y Navegación–, firmado en 1842 y derivado de nuevas negociaciones respecto del Tratado Pombo Michelena, se convirtieron en el antecedente más representativo de las relaciones comerciales entre Venezuela y Colombia. Con este tratado se adoptaron ventajas de país más favorecido además de una zona de libre comercio buscando con eso reencausar las relaciones binacionales. Sin embargo, se falló en su objetivo.

Las razones de este fracaso son tanto políticas como económicas: por un lado, el desarrollo económico de los países y el nivel de complementariedad eran tan pobres, que para que en términos comerciales se pudiera dar algún nivel de integración, era necesario que además de este tratado se impulsaran otro tipo de políticas públicas que permitiera su puesta en marcha. Políticas que por lo menos, desde la perspectiva colombiana, implicaban un total replanteamiento de la razón de ser del estado, pasando de un sistema centralista a uno descentralizado que permitiera el desarrollo de las regiones y, a través de él, el intercambio con los países vecinos. En otras palabras, más que acuerdos, lo que por muchos años se necesitó fue vocación para la cooperación, en especial por parte del Estado colombiano, que en vez de integración por más de un siglo se dedicó al aislamiento. No es claro si este aislamiento fue la respuesta a un proceso de integración nacional o en efecto era la reacción de una élite reacia al cambio. Lo cierto es que con esta situación, la integración entre Colombia y Venezuela se demoró casi cien años más de lo que se debió haber tardado.

Por otra parte, en el momento en que los intereses políticos pasan a un segundo plano y las relaciones comerciales adquieren mayor protagonismo, es cuando en términos diplomáticos las relaciones son las mejores. Así nos lo demuestra el análisis del comportamiento del intercambio comercial durante el período de delimitación de fronteras, que va desde 1830 a 1941 y el del momento posterior a 1958.

Previo a 1941, la incertidumbre jurídica derivada de la falta de acuerdo respecto a las fronteras, generó al interior de Colombia y Venezuela sistemas excluyentes

en materia de integración binacional y dependientes, al mismo tiempo, de otras naciones consideradas como aliadas, especialmente los Estados Unidos y algunos países europeos. En consecuencia, y debido en gran medida a la economía de enclave, donde la producción industrial y agrícola de ambos países en lugar de generar complementariedades contribuyó a aislar aún más las economías, el intercambio fue muy pobre. Sólo hasta 1958, cuando en ambos países se suscribieron pactos por la democracia –Pacto de Sitges en Colombia y Pacto de Punto Fijo en Venezuela– se pasó a una segunda etapa en materia de integración.

Durante los años siguientes la cooperación fue la constante. Dejando atrás los problemas en la frontera, se enfatizó en las relaciones comerciales con diversas iniciativas de ambos gobiernos, en especial el interés por pertenecer a un mercado común entre los países latinoamericanos. Lo que en una primera etapa se tradujo en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) fundada en 1960 y a la cual tanto Colombia como Venezuela se suscribieron en 1961 y 1966 respectivamente.

Posteriormente, este proceso de profundización en materia comercial continuó con la **Declaración de Bogotá** (1966), en la cual se estableció un marco general en materia de integración comercial y el **Acuerdo de Cartagena** (1968-69), donde se creó el **Pacto Andino** conformado por Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, al cual Venezuela se suscribió en 1973 (y se retiró en 2006) y sobre el que se fundamenta toda la jurisprudencia que ambos países tienen sobre integración comercial.

Durante la década de los años setenta, las bonanzas petrolera de Venezuela y cafetera en Colombia, sumadas al fortalecimiento de las monedas, fueron un incentivo para el consumo. El *boom* petrolero de Venezuela atrajo 55,3% de las exportaciones intrarregionales de Colombia. Las exportaciones a Venezuela pasaron de US\$4 millones a US\$366 millones, multiplicándose por más de US\$90 millones, lo que equivalió en su momento al 12% de las exportaciones totales de Colombia. De igual forma, la diversificación de los productos fue

significativa: las exportaciones no tradicionales de Colombia a Venezuela representaron 95% de las ventas totales a ese país, mientras Colombia importaba principalmente minerales y químicos en menor cantidad (Lanzetta y García, 1999).

Los años ochenta fueron un clara muestra de la famosa “década perdida” para América Latina; la balanza comercial con Colombia fue superávitaria para Venezuela, siendo, dentro de la CAN, el intercambio más alto el de estos dos países. La crisis económica en Venezuela, con la que la deuda externa totalizó US\$22 millones y que trajo consigo la devaluación y una crisis de confianza así como serias consecuencias en la estabilidad política, provocó el deterioro del comercio binacional. Sólo hasta 1990 se pudo recuperar el mismo nivel de intercambio que se tenía en 1982. (Ver Cuadro 1).

Este deterioro económico trajo consigo el renacimiento de las tensiones políticas entre los dos países, específicamente derivados de la falta de claridad en la delimitación fronteriza. El resurgimiento de las tensiones políticas no es coincidencia y de hecho nos muestra una estrategia política muy arraigada en la historia: la guerra o la amenaza de ella es una de las mejores formas de distraer a la opinión pública y lograr un mayor margen de maniobra al interior de los países, en especial durante crisis económicas. Venezuela y Colombia no fueron ajenos a este discurso político y sólo en el momento en que se logró avanzar de una manera más constructiva con la firma del **Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica**, la creación de la **Comisión de Integración Fronteriza Colombo Venezolana (Combifron)** ambas en 1989 y el **Acta de San Pedro Alejandrino** (1990), se inició una nueva etapa en las relaciones binacionales.

A partir de ese momento las relaciones entre los dos países contaron con un “amortiguador” en términos políticos y, en consecuencia, las relaciones comerciales pudieron comenzar a ser más fluidas. Las relaciones bilaterales tuvieron un soporte jurídico específico, en el marco de los diferentes asuntos a tratar, los cuales se reglamentarían de acuerdo al derecho internacional público.

En 1992 casi la totalidad del comercio se desgravó entre Colombia y Venezuela, antes de la entrada en

vigencia del Arancel Externo Común suscrito por los países andinos (1995).

Cuadro 1

**Exportaciones totales y exportaciones binacionales, 1981-1994**  
(millones de dólares)

| Año  | Total    | Venezuela a Colombia | %    | Total   | Colombia a Venezuela | %    |
|------|----------|----------------------|------|---------|----------------------|------|
| 1981 | 19.963,0 | 336,0                | 1,68 | 3.158,0 | 200,0                | 6,33 |
| 1982 | 16.332,0 | 325,0                | 1,99 | 3.114,0 | 239,0                | 7,66 |
| 1983 | 14.571,0 | 298,0                | 2,05 | 2.970,0 | 169,0                | 5,69 |
| 1984 | 15.841,0 | 322,0                | 2,03 | 4.273,0 | 113,0                | 2,65 |
| 1985 | 14.283,0 | 222,0                | 1,55 | 3.650,0 | 111,0                | 3,05 |
| 1986 | 8.535,0  | 117,0                | 1,37 | 5.331,0 | 82,0                 | 1,54 |
| 1987 | 10.437,0 | 142,0                | 1,36 | 5.661,0 | 107,0                | 1,89 |
| 1988 | 10.082,0 | 168,0                | 1,67 | 5.343,0 | 157,0                | 2,94 |
| 1989 | 12.992,0 | 271,0                | 2,09 | 6.031,0 | 101,0                | 1,68 |
| 1990 | 17.444,0 | 376,0                | 2,16 | 7.079,0 | 148,0                | 2,09 |
| 1991 | 14.968,0 | 306,0                | 2,04 | 7.507,0 | 290,0                | 3,86 |
| 1992 | 13.988,0 | 498,0                | 3,56 | 7.263,0 | 487,0                | 6,71 |
| 1993 | 14.019,0 | 918,0                | 6,55 | 7.429,0 | 470,0                | 6,32 |
| 1994 | 15.695,0 | 1.433,0              | 9,13 | 8.756,0 | 417,0                | 4,76 |

Fuente: OCEI-BCV, cálculos propios, y Banco de la República, 1995.

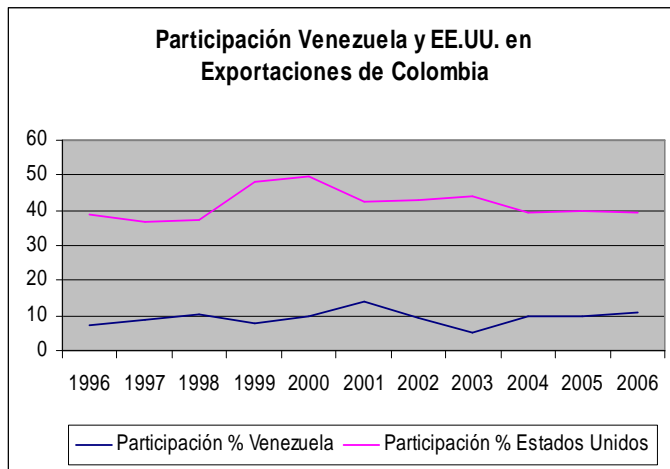
La crisis financiera de 1994 en Venezuela tuvo graves consecuencias macroeconómicas, afectando el comercio binacional y, más aún, la visión compartida que sobre integración habían venido construyendo ambos países desde la década de los años sesenta.

### Comercio e ideología

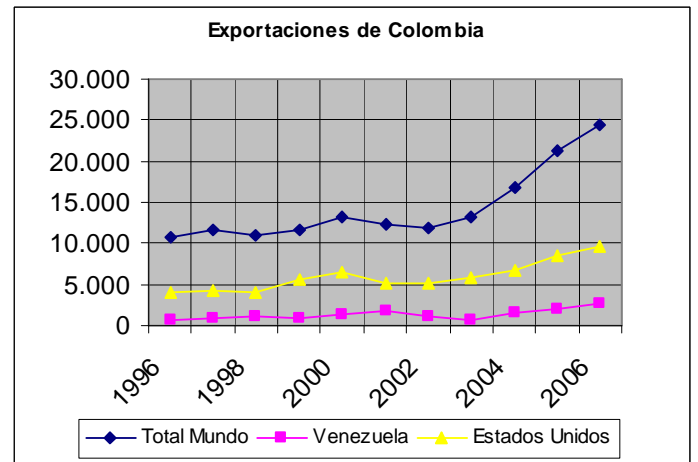
Como podemos observar en el Cuadro 2, desde 1996, Colombia ha mantenido su participación en el mercado venezolano. 1998 y 2006 son, en los últimos diez años, los periodos de mayor participación del

mercado colombiano en este país (11%). Sin embargo, mientras que el mercado venezolano se estanca, las exportaciones totales se multiplicaron más del doble en el mismo período (US\$10.648 millones en 1996 vs US\$24.391 millones en 2006), esto significa que la estrategia de diversificación de exportaciones de Colombia, sumado a los diferenciales de cambio entre los dos países, están a su vez estancando la penetración comercial en Venezuela. Si bien esta situación es de alguna manera normal, entre dos economías, lo cierto es que en términos políticos, puede comenzar a generar inconvenientes.

Cuadro 2



Fuente: Dane y Comunidad Andina

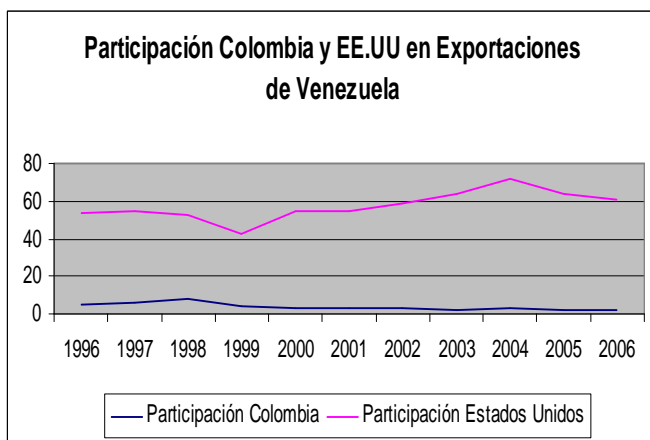


Igual sucede con las exportaciones de Venezuela a Colombia (Ver Cuadro 3). Mientras que en 1996 Venezuela exportó US\$23.065 millones, en 2006 exportó US\$59.378 millones, un incremento de más del 100%. Sin embargo, para el caso de las exportaciones a Colombia, hubo una reducción del 50% en la participación de las exportaciones. Mientras que en 1996 Colombia representó el 5.4% de participación de las exportaciones venezolanas, en 2006 fue el 2.5%, lo que marca una tendencia mucho más acentuada que la colombiana en términos de penetración en los mercados y muestra que Colombia

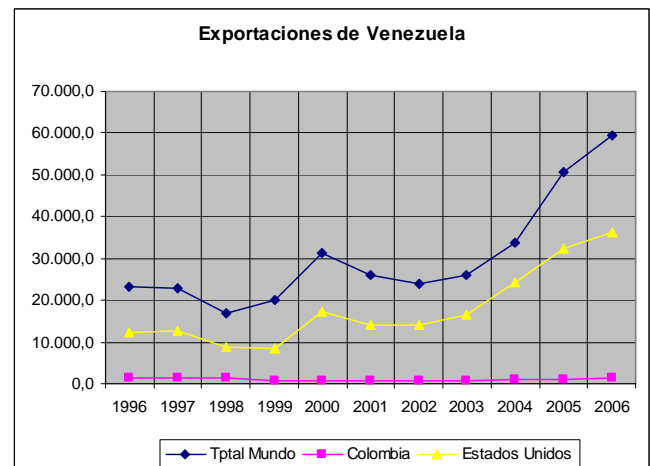
se está independizando en términos comerciales de Venezuela, con mayor rapidez que los venezolanos.

A diferencia de la década de los años ochenta, cuando el bajo intercambio, estuvo fundamentado en razones económicas. Los últimos años, aunque marcan un aumento en el nivel de exportaciones de ambos países, están muy lejos de alcanzar su verdadero potencial y esto se debe a que no existe una sintonía política entre los dos gobiernos, pues mientras Venezuela propende por un modelo de integración regional basado en aspectos más políticos que comerciales, Colombia con una aproximación más pragmática, hace lo contrario.

Cuadro 3



Fuente: Comunidad Andina y Banco Central de Venezuela



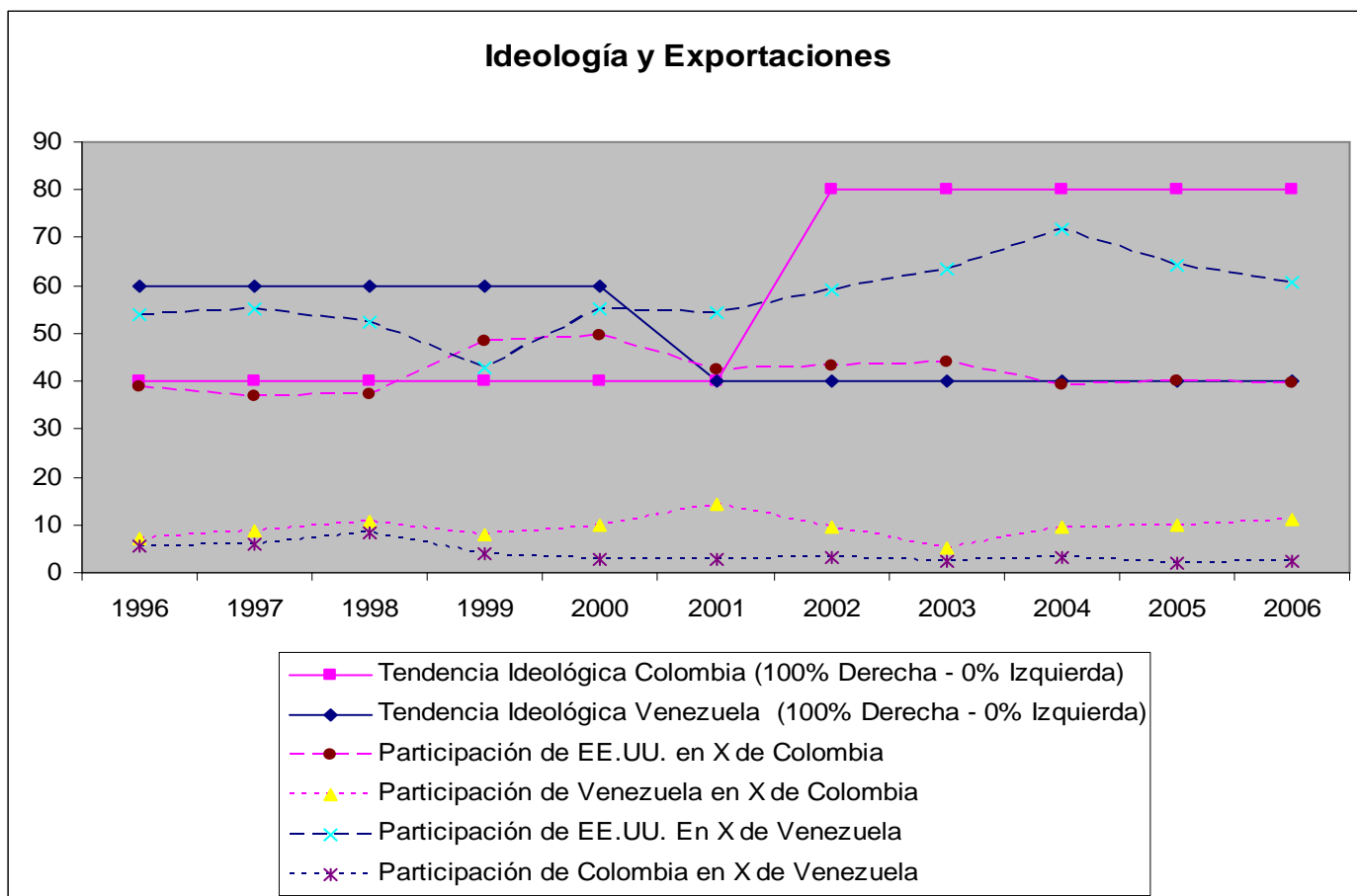
El peso específico que cada país tiene en la economía del otro, se ha venido reduciendo paulatinamente, en especial el de Venezuela en Colombia. Las repercusiones de la disminución del nivel de interdependencia económica tienen serias consecuencias políticas, pues de acuerdo al análisis histórico, es de esperar que en la medida que la dependencia disminuya, la inestabilidad política aumente. En consecuencia, si se confirma la tendencia de los últimos diez años, los dos países se van a enfrentar a mayores y más fuertes periodos de turbulencia política a futuro.

Como nos lo muestra el Cuadro 4, basado en las cifras de participación de exportaciones entre Colombia y Venezuela, con los Estados Unidos y comparadas con el análisis de discurso político de los últimos diez años, donde se calificaron las tendencias

de extrema derecha (calificación 100%) y de extrema izquierda (0%), dicha inestabilidad no está directamente relacionada con la ideología, más sí con la actitud "integradora". No hay evidencia, ni para el caso colombiano ni para el venezolano, de que las posiciones políticas ideológicas esgrimidas por ambos presidentes afecten el comercio a corto plazo.

Sin embargo, el análisis histórico muestra que posiciones políticas divergentes afectan la visión conjunta y complementaria de los dos países, lo que a largo plazo significa menor interdependencia y mayor inestabilidad política. En consecuencia, más que gobiernos de derecha o izquierda, lo que en términos políticos afecta la relación bilateral es el proyecto (o la visión) que haya sobre integración al interior de los dos gobiernos.

Cuadro 4



Fuente: DANE, Banco Central de Venezuela, Comunidad Andina e Instituto de Ciencia Política.

## Conclusiones

En muchos sentidos, la estabilidad de la región depende en gran medida de unas buenas relaciones políticas entre Colombia y Venezuela, y esta relación, aunque se pueda pensar lo contrario, no depende de la ideología, depende del proyecto integracionista y de la complementariedad económica de cada uno de los dos países y de la capacidad de reactivar los mecanismos de “amortiguación” política que se crearon a finales de la década de los ochenta y que sirvieron para absorber y diluir en el tiempo muchas de las tensiones generadas en la época.

En consecuencia, es de vital importancia despolitizar la agenda entre los dos países, darle mayor perfil a las comisiones de integración y crear “mesas de diálogo” a alto nivel, encargadas de generar consenso respecto a la integración y de garantizar que ni la política exterior de Colombia frente a terceros países, ni la venezolana sobre el mismo asunto, puedan poner en peligro la integración binacional.

Por otro lado, el pragmatismo y la confianza son dos de los términos más importantes que deben comenzar a hacer parte del léxico común. Por un lado, ambos gobiernos deben asumir una actitud más pragmática respecto al comportamiento de la contraparte, de modo que los discursos políticos de ambos lados no amenacen las relaciones bilaterales,

más aún en materia comercial. Pues como lo vimos anteriormente, la estabilidad política está directamente relacionada con el nivel de intercambio e interdependencia de ambos países. Usar estructuras ya consolidadas como mediadores en caso de conflicto, tales como las cámaras de comercio de ambos países, puede contribuir a mejorar el nivel de interdependencia económica y el clima de integración.

La confianza se crea con el tiempo. Colombia y Venezuela tienen desde su independencia casi 200 años de historia común, sin embargo sus relaciones comerciales comenzaron a ser significativas hace no más de 40 años. Por lo tanto, ambos gobiernos deben alentar un diálogo comercial más fluido que permita fortalecer los lazos de confianza, tanto en el sector privado (Cámaras de Comercio) como al interior de los ministerios encargados del tema,.

Por último, es necesario llevar el diálogo político a niveles más profundos. De la misma manera que el gobierno colombiano dialoga sin interferencia, no sólo con el gobierno de los Estados Unidos sino también con sus congresistas, ONG y diferentes Estados de la Unión, es necesario iniciar también con Venezuela un proceso similar. No significa esto intervenir en política interna, por el contrario, lo que se necesita es despolitizar el diálogo, proveyendo información sobre cada uno de los países en niveles sensibles del proceso de toma de decisiones. Esto, a largo plazo, contribuirá a fortalecer la estabilidad de la región.

