

Las negociaciones comerciales de Colombia; del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos

Juan Carlos Ramírez J.

Editor



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Bogotá, abril del 2005

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG
EN COLOMBIA

Este documento ha sido editado por Juan Carlos Ramírez, Director de la Oficina CEPAL en Bogotá. Por su aporte a la edición, el editor agradece a todos los participantes que aportaron su texto, a Miguel Eduardo Cárdenas, Michela Espinosa y Rafael Isidro Parra-Peña.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1684-9469

ISSN electrónico 1684-9477

ISBN: 92-1-322623-3

LC/L.2228-P

LC/BOG/L.5

Nº de venta: S.04.II.G.149

Copyright © Naciones Unidas, abril del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen | 7 |
| I. Colombia y las negociaciones comerciales | |
| <i>Juan Carlos Ramírez</i> | 9 |
| II. ¿Por qué negociar tratados de libre comercio? | |
| <i>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</i> | 13 |
| 1. El comercio estimula el crecimiento | 14 |
| 2. El crecimiento combate la pobreza | 17 |
| 3. El agro puede crecer con mayor apertura | 20 |
| 4. ¿Por qué es necesaria la internacionalización? | 21 |
| 5. La apertura unilateral <i>versus</i> tratados de libre comercio | 24 |
| Bibliografía | 24 |
| III. Escenarios de Colombia frente al ALCA | |
| <i>Mauricio Reina</i> | 25 |
| 1. Importancia del comercio | 26 |
| 2. Perspectivas del ALCA | 29 |
| 3. ALCA <i>light</i> | 30 |
| 4. No ALCA | 31 |
| 5. Reflexiones finales | 33 |
| Bibliografía | 34 |
| IV. El ALCA en contravía del desarrollo | |
| <i>Eduardo Sarmiento</i> | 35 |
| 1. Globalización y desarrollo | 36 |
| 2. México, Colombia y Chile | 37 |
| 3. Destrucción del comercio | 38 |
| 4. El ALCA | 39 |
| 5. Acuerdo bilateral con Estados Unidos | 40 |
| 6. Integración para la industrialización | 41 |

| | |
|---|-----------|
| 7. Conclusiones | 42 |
| Bibliografía..... | 42 |
| V. El TLC Colombia-Estados Unidos: ¿El mejor negocio? | |
| <i>Magdalena Pardo</i> | 43 |
| 1. La relación comercial Colombia-Estados Unidos..... | 44 |
| 2. Algunas preguntas | 47 |
| Bibliografía..... | 48 |
| VI. La integración comercial andina en el contexto del segundo regionalismo latinoamericano | |
| <i>Edgard Moncayo</i> | 49 |
| 1. El auge del comercio intralatinoamericano | 50 |
| 2. Segundo regionalismo <i>versus</i> primer regionalismo | 51 |
| 3. Efectos dinámicos de la integración económica | 53 |
| 4. El Comercio de la Comunidad Andina | 56 |
| 5. Conclusiones | 59 |
| Bibliografía..... | 59 |
| VII. Colombia y la integración CAN-Mercosur; oportunidades y obstáculos | |
| <i>Martha Ardila</i> | 61 |
| 1. Ventajas de la integración CAN-Mercosur | 62 |
| 2. Obstáculos | 67 |
| 3. Retos a la integración CAN-Mercosur | 68 |
| Bibliografía | 68 |
| VIII. Reglas de juego para las negociaciones agropecuarias de un TLC con Estados Unidos | |
| <i>Andrés Espinosa</i> | 71 |
| 1. Los diez mandamientos de las negociaciones agropecuarias de un TLC con Estados Unidos | 72 |
| 2. Estrategia de negociación y el <i>Trade Promotion Authority of 2002</i> de los Estados Unidos..... | 73 |
| 3. Comentarios finales | 78 |
| Bibliografía..... | 78 |
| IX. El acuerdo de libre comercio de las Américas (ALCA) y la agricultura colombiana | |
| <i>Santiago Perry</i> | 79 |
| 1. Las disparidades en el tamaño del sector agropecuario entre los países americanos..... | 79 |
| 1.1 Los “grandes jugadores”: Estados Unidos, Brasil, Argentina y Canadá | 79 |
| 1.2 La situación en las principales cadenas productivas | 80 |
| 2. Las diferencias de política agropecuaria | 80 |
| 3. Los niveles arancelarios y las medidas de protección..... | 81 |
| 4. Antecedentes y estado actual de las negociaciones..... | 82 |
| 4.1 Los temas de discusión en la agricultura | 83 |
| 4.2 Las ofertas iniciales de negociación..... | 84 |
| 5. La importancia de lo agropecuario en la economía rural colombiana | 85 |
| 6. Oportunidades y amenazas para la agricultura y las actividades rurales no agrícolas en el ALCA | 86 |
| Bibliografía..... | 86 |
| Serie Seminarios y conferencias: números publicados | 87 |

Índice de cuadros y gráficos

II. ¿Por qué negociar tratados de libre comercio?

| | | |
|------------|--|----|
| Gráfico 1 | Crecimiento anual promedio del PIB per cápita 1990-2001 | 14 |
| Gráfico 2 | Crecimiento anual promedio PIB y exportaciones - 41 países 1980-2000 | 15 |
| Gráfico 3 | PIB per cápita y exportaciones como porcentaje del PIB. China, Irlanda, Costa Rica y México | 15 |
| Gráfico 4 | Exportaciones como porcentaje del PIB y recaudo de aranceles como porcentaje de las importaciones. México, Irlanda, China y España | 16 |
| Gráfico 5 | Consumo per cápita de los hogares y recaudo de aranceles como porcentaje de las importaciones. España, Israel, Singapur y China | 17 |
| Gráfico 6 | Población viviendo con menos de un dólar diario | 18 |
| Gráfico 7 | Crecimiento anual promedio <i>versus</i> reducción de la pobreza. 1981-2001 | 18 |
| Gráfico 8 | Población que vive con menos de un dólar al día | 19 |
| Gráfico 9 | Crecimiento anual promedio 1984-2001 | 20 |
| Gráfico 10 | Comercio como porcentaje del PIB y población (porcentaje) que vive con menos de un dólar al día. China e India | 20 |
| Gráfico 11 | PIB agropecuario y recaudo de aranceles como porcentaje de las importaciones China, España, Costa Rica y México | 21 |
| Gráfico 12 | Exportaciones per cápita de Colombia | 22 |
| Gráfico 13 | Gasto público y deuda pública como porcentaje del PIB | 22 |
| Gráfico 14 | Exportaciones intra CAN | 23 |
| Gráfico 15 | Inversión como porcentaje del PIB | 23 |
| Gráfico 16 | Inversión extranjera antes y después de los acuerdos. Mercosur, Nafta, y Can | 24 |

III. Escenarios de Colombia frente al ALCA

| | | |
|-----------|--|----|
| Cuadro 1 | Empleo generado por algunos de los principales cultivos | 31 |
| Cuadro 2 | Índice de competitividad revelada en los sectores más competitivos de Colombia y su principal competidor | 33 |
| Gráfico 1 | Crecimiento real promedio anual de las exportaciones y el PIB mundial | 26 |
| Gráfico 2 | Crecimiento real promedio anual de las exportaciones y el PIB mundial para el sector agrícola | 27 |
| Gráfico 3 | PIB per cápita y exportaciones per cápita Chile-Colombia | 28 |
| Gráfico 4 | Flujos de inversión extranjera directa por habitante a los países andinos | 28 |
| Gráfico 5 | Índice de similitud de exportaciones | 32 |

V. El TLC Colombia-Estados Unidos: ¿El mejor negocio?

| | | |
|----------|---|----|
| Cuadro 1 | Exportaciones de Colombia a Estados Unidos 2002 | 44 |
|----------|---|----|

VI. La integración comercial andina en el contexto del segundo regionalismo latinoamericano

| | | |
|----------|--|----|
| Cuadro 1 | América Latina y el Caribe: exportaciones totales e intragrupos | 50 |
| Cuadro 2 | Regionalismo: primero y segundo | 53 |
| Cuadro 3 | América Latina y el Caribe: exportaciones según destinos y categorías de intensidad tecnológica (2000) | 54 |
| Cuadro 4 | América Latina: índice de especialización en sectores dinámicos | 55 |
| Cuadro 5 | Creación y desviación de comercio en la región andina | 56 |
| Cuadro 6 | Comunidad Andina: exportaciones según destinos y categorías de intensidad Tecnológica (2000) | 57 |
| Cuadro 7 | Índice de comercio intraindustrial de los países Andinos (2000) | 57 |
| Cuadro 8 | Exportaciones de manufacturas | 58 |

VII. Colombia y la integración CAN-Mercosur; oportunidades y obstáculos

| | | |
|----------|--|----|
| Cuadro 1 | Población y economía bloques sudamericanos | 62 |
|----------|--|----|

Resumen

La Oficina de Cepal en Colombia y la Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL) organizaron tres seminarios alrededor de las negociaciones comerciales de Colombia. Esta iniciativa se desarrolló con la orientación de Wolf Grabendorff, director de FESCOL, Miguel Eduardo Cárdenas, coordinador de proyectos de FESCOL, y Juan Carlos Ramírez, director de la Oficina de Cepal en Colombia.

Esta publicación agrupa la mayor parte de las ponencias realizadas en los seminarios “Escenarios para la inserción económica internacional de Colombia”, realizado en septiembre de 2003 y “Los sectores económicos frente a las negociaciones comerciales” (diciembre). En el primero se discutieron los escenarios de negociación comercial de Colombia: región andina, Mercado común del sur (Mercosur), Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC). En el segundo se discutió sobre las implicaciones de las negociaciones sobre el sector agropecuario.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, líder institucional en las negociaciones comerciales, expone los beneficios que para los países trae la realización de los tratados de libre comercio, y que aprovechar las ventajas comparativas genera mayor crecimiento económico, bienestar y reducción de la pobreza.

En el tema de Colombia frente al ALCA y el TLC, el documento de Mauricio Reina afirma que el comercio internacional es una alternativa para escapar de la trampa de bajo crecimiento, y defiende la opción de negociar un TLC con Estados Unidos, en vista del virtual estancamiento de las negociaciones del ALCA y de las desventajas de negociar un ALCA *light* o con el Mercosur. En contraposición, Eduardo Sarmiento muestra

que ambas opciones, ALCA y TLC, conducirían a la pérdida de mercado interno, perjudicaría la industria y la agricultura, y reduciría el empleo; y propone un modelo de desarrollo liderado por la industria y complementado por la integración comercial por bloques. Magdalena Pardo expone dudas sobre las ventajas de un TLC con Estados Unidos, y evalúa tensiones y riesgos en los principales capítulos de la negociación.

Alrededor de la conformación y negociación entre bloques regionales, Edgard Moncayo muestra que la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha sido una manera de lograr una inserción internacional eficiente. Martha Ardila expone las ventajas y los obstáculos de la posible negociación de un TLC entre la CAN y el Mercosur.

En torno a las implicaciones de la negociación comercial en las actividades agropecuarias, que ha sido uno de los temas más delicados en las negociaciones del ALCA y el TLC con Estados Unidos, Andrés Espinosa expone los “diez mandamientos” del gobierno colombiano en la negociación comercial agrícola con Estados Unidos, y realiza un análisis de las estrategias y restricciones de negociación de la parte estadounidense en el marco de la *Trade Promotion Authority* (TPA). Por otro lado, Santiago Perry afirma que son más las amenazas que las oportunidades del TLC, y sugiere que es indispensable que el tema se incluya en el tratado de modo flexible, con los plazos necesarios para que los actores se adapten.

En los seminarios también participaron con presentaciones, Carlos Gustavo Cano, Ministro de Agricultura, Hernán Puyo de la ANDI, Felipe Jaramillo del Equipo Negociador y Rafael Mejía de la Sociedad de Agricultores de Colombia, quienes no pudieron aportar los textos.

I. Colombia y las negociaciones comerciales

Juan Carlos Ramírez¹

Vivimos hoy una situación que característicamente llamamos globalización, y que frecuentemente se asocia, en forma especial, con la liberalización del comercio internacional, e incluso se amplía a otros fenómenos económicos, como la movilidad del capital financiero. Pero bien cabe recordar que este escenario contempla también otras múltiples dimensiones, como la de una progresiva homogeneización, simultaneidad e integración de características y dinámicas políticas, jurídicas, culturales y tecnológicas. En este marco, se ubican las negociaciones comerciales que adelanta Colombia.

Colombia, participa hoy de acuerdos y de negociaciones en diferentes escenarios. El primero, se pudiera decir que consolidado, es la Comunidad Andina de Naciones CAN. En el momento se abre paso una negociación entre la CAN y el Mercosur, en una iniciativa comercial hacia una unión sudamericana. Pero estos procesos, a pesar de sus progresos, presentan inconvenientes en términos de consensos políticos regionales.

El otro escenario ha sido la negociación a escala mundial que se realiza en el marco de la Organización Mundial del Comercio OMC, y que han tenido vigencia desde su creación en la última década. Y en forma simultánea, en estos últimos años, Colombia inició la búsqueda

¹ Director Oficina de la Cepal en Colombia

de una negociación bilateral con Estados Unidos, luego de que se suscribiera el Acuerdo de Libre Comercio suscrito con México y Canadá. En forma simultánea, en el marco de la Cumbre de las Américas, por iniciativa de los Estados Unidos, se inició la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que atrajo entonces la atención de las autoridades públicas y privadas, y se convirtió en el centro de las negociaciones y los intereses. Ante la suspensión en las negociaciones del ALCA, y las dificultades en las negociaciones de la OMC (Doha, Cancún), Colombia y Estados Unidos han emprendido la búsqueda de un acuerdo bilateral.

Como se puede deducir de lo anterior, las materias y los escenarios se superponen, no tienen unas diferencias siempre claras, ni son independientes unos de los otros en muchos aspectos. En cada uno de ellos se tratan y se negocian de manera diferente los alcances en materia comercial, por lo que lo que allí se acuerda tiene implicaciones diversas en términos de políticas económicas e incluso en la esfera de la política internacional. La principal preocupación por la superposición de escenarios de negociación es que ellos no son necesariamente convergentes en mecanismos y resultados necesariamente, lo que traería muchas dificultades en la administración de los convenios como en las perspectivas del desarrollo económico y productivo. Resulta indispensable reconocer que parece claro y contundente que el desarrollo de negociaciones simultáneas en estos diferentes espacios ha resultado casi inevitable.

Comercio y desarrollo. El desarrollo y el comercio o intercambio económico de productos y de servicios son dos fenómenos que van de la mano. La relación entre ellos es y ha sido evidente, pero sus relaciones de causalidad no son siempre claras y unívocas. La relación entre comercio, apertura comercial y liberalización en los flujos de capital, con el crecimiento, es débil y ambigua, en tanto no es necesariamente el comercio lo que produce crecimiento, sino que más bien es el crecimiento, y otros elementos de desarrollo, lo que genera una capacidad para tener mucho más comercio. Es decir, el comercio no es un fin en sí mismo, por sí solo no genera un desarrollo. Y los elementos más definitivos para ese desarrollo, antes que la integración económica internacional, están en cada economía nacional, en su capacidad de inversión, su estabilidad macroeconómica, las capacidades del capital humano y en las condiciones “favorables” en materia institucional.

Lo anterior no impide reconocer que, en los últimos años, la dinámica del comercio ha sido sobresaliente, y el crecimiento del intercambio comercial a escala mundial es muy superior al del producto, lo que también sucede en prácticamente todos los países. De hecho, un mismo nivel de crecimiento cada vez se asocia con un incremento mayor en los niveles de comercio. Es claro que en los escenarios actuales se requiere contar con expectativas y posibilidades de comercio mucho más amplias, para poder realmente apostarle tanto al crecimiento como al desarrollo.

En este sentido, entonces, la apertura comercial es parte -debe serlo- de una estrategia de desarrollo, y no simplemente el fin de esa estrategia. La mayor inversión se genera en función de las estrategias nacionales de desarrollo y no simplemente por una mayor apertura comercial. Por una parte, no se puede exportar lo que no se produce. Por otra, la apertura comercial debe favorecer la importación de bienes de capital que se deben aprovechar para promover esa nueva inversión. Además, de hecho, las experiencias exitosas de crecimiento y desarrollo muestran que no se puede hablar de fórmulas mágicas o únicas, sino que hay una complementación particular de estrategias económicas y de aspectos institucionales.

Una preocupación central en los análisis y propuestas de liberalización comercial es la búsqueda de convergencias más claras y más rápidas entre economías desarrolladas y menos desarrolladas. Este objetivo importante debe tener en cuenta que si bien el comercio está en el centro de esa convergencia, no es el único elemento, y que la convergencia requiere también de dinámicas en materias institucional, de movilidad del trabajo, de protección social, de transferencias económicas entre regiones, y de elementos de la política internacional. Sin embargo, esta convergencia no se

genera necesariamente mediante la homogenización de las políticas públicas, ya que, como se ha dicho, no hay una receta única para el desarrollo. En este sentido los acuerdos comerciales deben permitir que se mantenga un espacio importante de autonomía de las políticas nacionales, para la búsqueda de esas características particulares que impulsan el desarrollo.

Los **acuerdos comerciales** debe plantearse explícitamente la búsqueda de oportunidades para desarrollar actividades, sectores y cadenas, para generar innovaciones y, por supuesto, exportaciones. En los años recientes, las exportaciones latinoamericanas muestran un crecimiento, al tiempo con una especialización importante en componentes que hoy se consideran poco dinámicos en el comercio internacional. En muchos casos ese dinamismo está fundamentado en recursos naturales y en las mismas importaciones, cuyo caso extremo es la maquila. En este campo, los países de la CAN muestran un peso menor en exportaciones en rubros dinámicos, aunque no se puede soslayar que las exportaciones de productos dinámicos, que generan unos encadenamientos internos mayores, son importantes precisamente en el mismo espacio andino.

La negociación debe buscar, naturalmente, no perder; pero en forma principal, incentivar y garantizar el incremento de las exportaciones, particularmente hacia el mercado norteamericano. De hecho, esto no será fácil; los productos colombianos estarán disputándose un mercado con los productos mexicanos, chilenos y de Centroamérica, países que ya han firmado tratados con Estados Unidos, además de ofertas exportables competitivas como la brasilera y la china. La mejor posibilidad que busca ganar Colombia es la ampliación de mercado que le permitiría contar con importantes economías de escala y aumentar la productividad de la producción transables como la no transable. El balance estará en que, suscribiendo un acuerdo con los Estados Unidos, no se generen distancias con los países vecinos, que son tan importantes en términos de comercio, de desarrollo y de política.

Ahora, para que ese desarrollo comercial se traduzca en desarrollo, hay que pensar, además, en exportaciones más diversificadas y con mayor valor agregado. Para ello es imprescindible generar también encadenamientos entre el mercado interno y los sectores exportadores, de modo que la estructura productiva no se torne altamente vulnerable a choques externos. En este sentido se debe buscar aprovechar los beneficios de mayor transferencia de tecnología, importaciones que generen mayor productividad y, naturalmente, ahorro externo o inversión externa que dinamice la inversión y la producción.

La búsqueda de mayores encadenamientos productivos, como base de la competitividad, va más allá de los acuerdos comerciales, y depende más de políticas nacionales orientadas al aumento del valor agregado de las exportaciones. De allí que sea importante que el acuerdo permita el impulso público a alternativas como la promoción de nuevas empresas, la reestructuración de sectores, el apoyo a las pequeñas empresas y a las exportaciones con nuevos conocimientos, la transferencia de tecnologías y, obviamente, la diversificación de la oferta exportadora.

Los acuerdos de comercio que hoy se negocian no se restringen a los temas propiamente comerciales o de intercambio de bienes y servicios; contemplan temas nuevos como normas de propiedad intelectual, políticas de competencia, regulación a la inversión externa y otros. En estos campos, los pronósticos sobre los efectos en la economía nacional no son siempre positivos y generan, por el momento, temor de que lleguen a dismantelar muchas de las actuales políticas nacionales y que, a través de lo que allí se acuerde, se generen rentas importantes hacia el exterior. Entre las restricciones a las políticas nacionales, genera particular inquietud la posibilidad de dejar de contar con mecanismos de control al movimiento de capitales, ante eventuales escenarios de choques financieros, en el conocimiento de la alta indisciplina que ha mostrado el mercado financiero internacional en los últimos años.

Los acuerdos de libre comercio de carácter bilateral –aunque también los multilaterales– revelan la presencia de importantes **asimetrías**, tanto en la negociación como en las consecuencias. Hoy ha

ganado vigencia la idea de contar con relaciones comerciales recíprocas entre países de distintos niveles de desarrollo, y se propone un escenario de “campo de juego nivelado”. Sin embargo, este escenario de condiciones recíprocas para las partes -los países- no lleva, en general, hacia un aprovechamiento igual o más equitativo por parte de los países de menor nivel de desarrollo. E incluso, genera, por las debilidades institucionales y económicas, mayor vulnerabilidad, mayor exposición a la volatilidad financiera, lo que incluso puede impedir el cumplimiento de las normas y las disciplinas comunes que se acuerdan en los tratados.

Esta asimetría también se expresa en la exclusión de algunos temas en las negociaciones, como la movilidad del trabajo. En general, la experiencia muestra que la movilidad del capital sin la movilidad del trabajo empeora la distribución del ingreso. En forma adicional, la experiencia de la integración económica, comercial y política de la Unión Europea nos muestra la importancia que allí han jugado los fondos de cohesión y de integración, con el fin de ayudar a esa nivelación de los campos de juego, y generar, en las zonas más rezagadas, capacidades de competitividad, altos niveles de infraestructura y posibilidades de desarrollo tecnológico. Este tipo de mecanismos no están contemplados en las negociaciones bilaterales o en el ALCA. Estas condiciones desiguales y asimétricas impiden, nuevamente, el logro de un proceso de convergencia verdadero e intenso.

En los escenarios actuales de negociación, es indudable que no están en juego exclusivamente las relaciones comerciales. En este caso, el gobierno de Colombia ha expresado claramente su voluntad política de contar con un mayor nivel de integración económica y política con el norte del continente. Resulta evidente que en la negociación Colombia no se puede liberar de otros temas, como el conflicto interno y el narcotráfico; por ello, el margen de negociación de las autoridades colombianas frente a las estadounidenses es, evidentemente, reducido, mientras cabe preguntarse si existirían motivos para lograr un tratado que se considere con mejores condiciones que los que han firmado Estados Unidos y Chile.

II. ¿Por qué negociar tratados de libre comercio?

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

La administración del Presidente Álvaro Uribe está comprometida en un proceso de mayor internacionalización de la economía colombiana. Dentro de este marco, un primer paso fue buscar una mayor integración con los países de la región con los cuales Colombia no tenía acuerdos de libre comercio. Este objetivo se logró con el acuerdo CAN-Mercosur que empezará a regir el 1º de octubre del presente año.

En la actualidad Colombia está negociando un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos —su principal socio comercial— y más adelante la agenda contempla un acuerdo con la Unión Europea. Esta estrategia está complementada con un esfuerzo sostenido de consolidar la Comunidad Andina y con un fortalecimiento de las relaciones bilaterales con nuestros vecinos. Es así como el comercio con Venezuela durante el primer semestre del presente año se ha duplicado con relación al mismo período del año anterior.

Asimismo, Colombia continua participando activamente en otros foros como el ALCA y la OMC. En este último foro, Colombia suscribió el acuerdo logrado recientemente para desmontar los subsidios a la exportación y las ayudas internas al sector agrícola y así dar un nuevo impulso a la ronda de negociaciones de Doha.

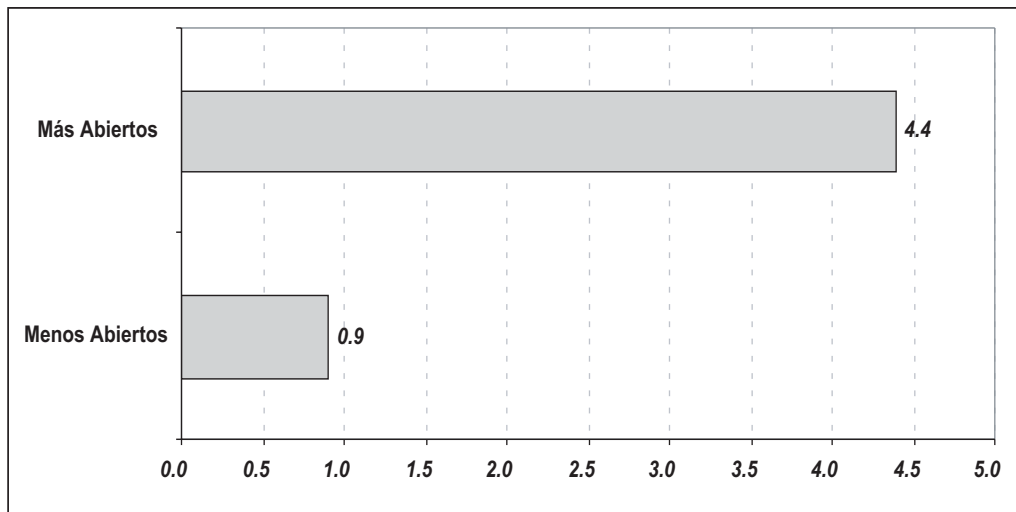
Con el fin de demostrar la racionalidad de la estrategia de internacionalización de la economía colombiana y facilitar el diálogo

nacional sobre este proceso, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha preparado este folleto que aporta algunas de las razones principales para adelantar esta estrategia.

1. El comercio estimula el crecimiento

Los países más abiertos crecen más. Dollar y Collier (2001) construyeron un índice de apertura para una muestra de 142 países. Al clasificar los países en desarrollo en dos grupos: los más abiertos y los menos abiertos, se encuentran diferencias significativas en las tasas de crecimiento para el período 1990-2001. Los países más abiertos al comercio internacional crecieron a una tasa promedio de 4.4% anual; mientras que los países menos abiertos lo hicieron a una tasa de sólo 0.9% anual (Gráfico 1).

Gráfico 1
CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DEL PIB PER CÁPITA 1990-2001
(Porcentaje)



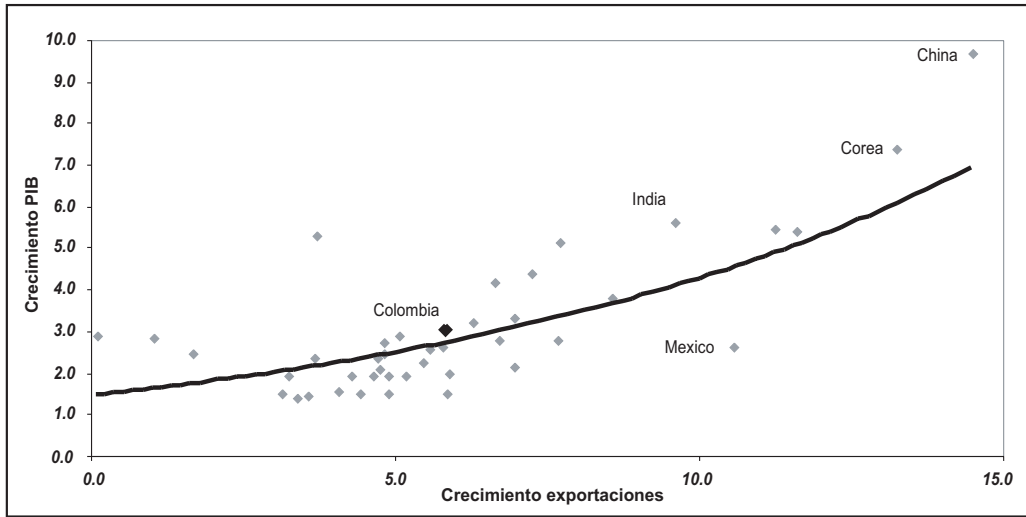
Fuente: Banco Mundial

Las exportaciones impulsan el crecimiento. Las exportaciones son un motor de crecimiento. Para una muestra de 41 países, el crecimiento promedio en el período 1980-2000 está positivamente relacionado con el crecimiento de las exportaciones en el mismo período. Los países que más crecieron como China, India y Corea, entre otros, son los que a su vez, presentaron el mayor crecimiento de las exportaciones (Gráfico 2).

Mayores exportaciones mejoran el ingreso per cápita. Otra forma de ver como las exportaciones impulsan el crecimiento y mejoran el bienestar, es la que se plasma en el gráfico 3. En el eje izquierdo se muestra la evolución del PIB per cápita (en dólares de 1995) y en el eje derecho la relación de exportaciones a PIB. Se observa como para China e Irlanda, el mayor peso de las exportaciones en el PIB se ha traducido en un incremento constante del ingreso per cápita real.

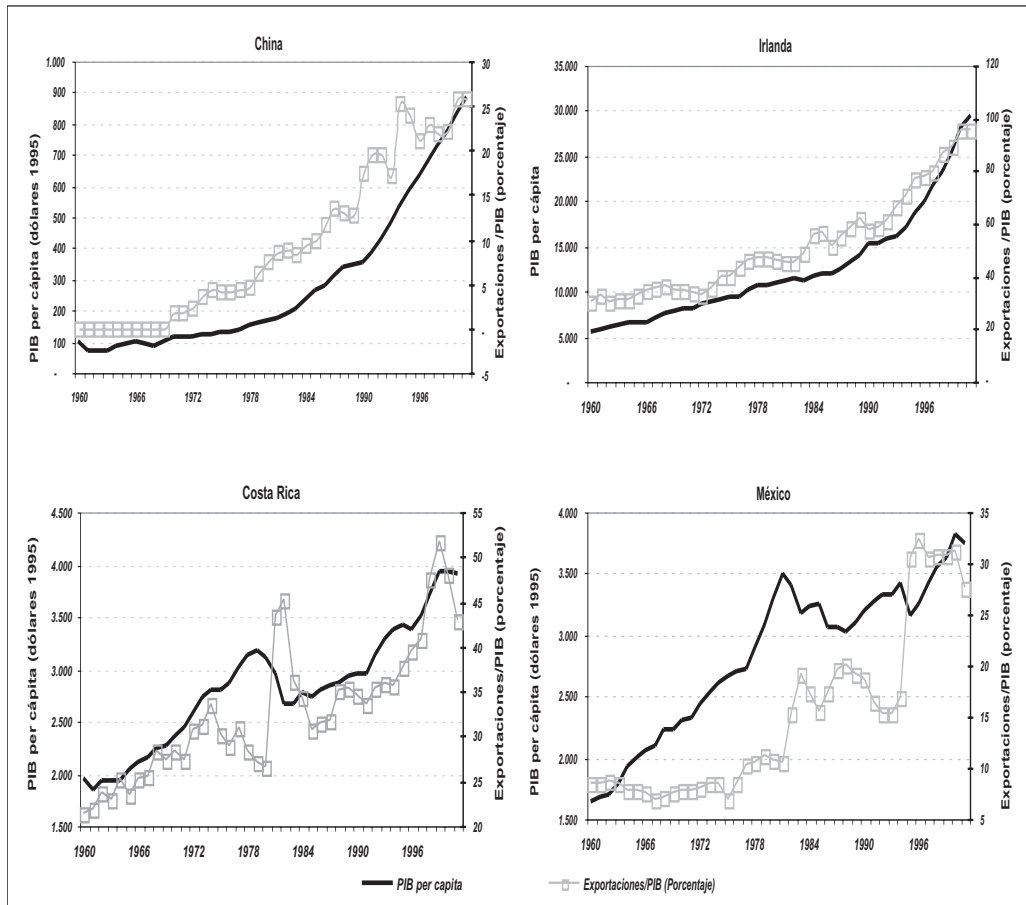
En Latinoamérica se registran igualmente, ejemplos de aumentos en la participación de las exportaciones acompañados de mejoras en el ingreso per cápita. Así lo muestran Costa Rica y México.

Gráfico 2
CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO PIB Y EXPORTACIONES - 41 PAÍSES 1980-2000
 (Porcentaje)



Fuente: Banco Mundial

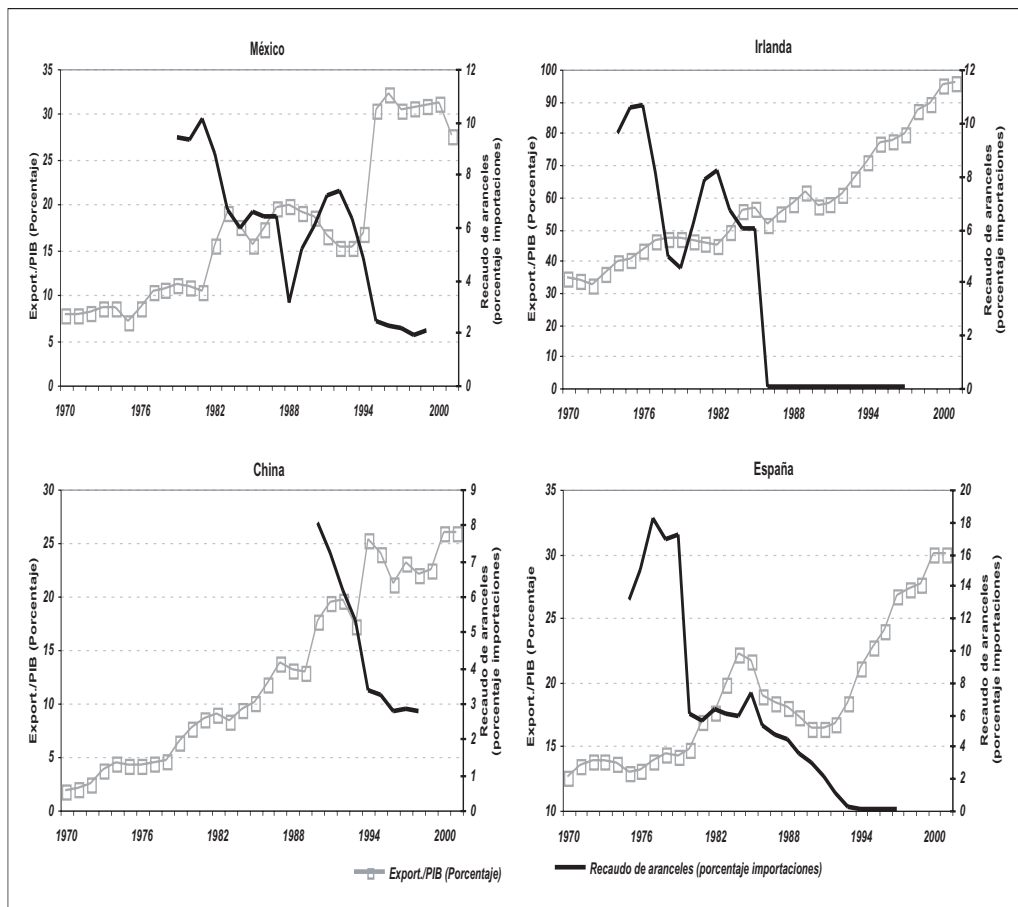
Gráfico 3
PIB PER CÁPITA Y EXPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB. CHINA, IRLANDA, COSTA RICA Y MÉXICO



Fuente: Banco Mundial

Los países menos proteccionistas exportan más. Al reducir los aranceles a las importaciones, los países pueden incrementar sus ventajas comparativas. Insumos de menor costo, se traducen en bienes terminados de un precio más competitivo. Asimismo, una mayor exposición a la competencia internacional induce una asignación más eficiente de los recursos y promueve aumentos de la productividad. El gráfico 4 muestra en el eje izquierdo la participación de las exportaciones en el PIB y en el eje derecho el arancel efectivo promedio, medido como el recaudo por aranceles sobre el valor total de las importaciones.

Gráfico 4
EXPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB Y RECAUDO DE ARANCELES COMO PORCENTAJE DE LAS IMPORTACIONES. MÉXICO, IRLANDA, CHINA Y ESPAÑA

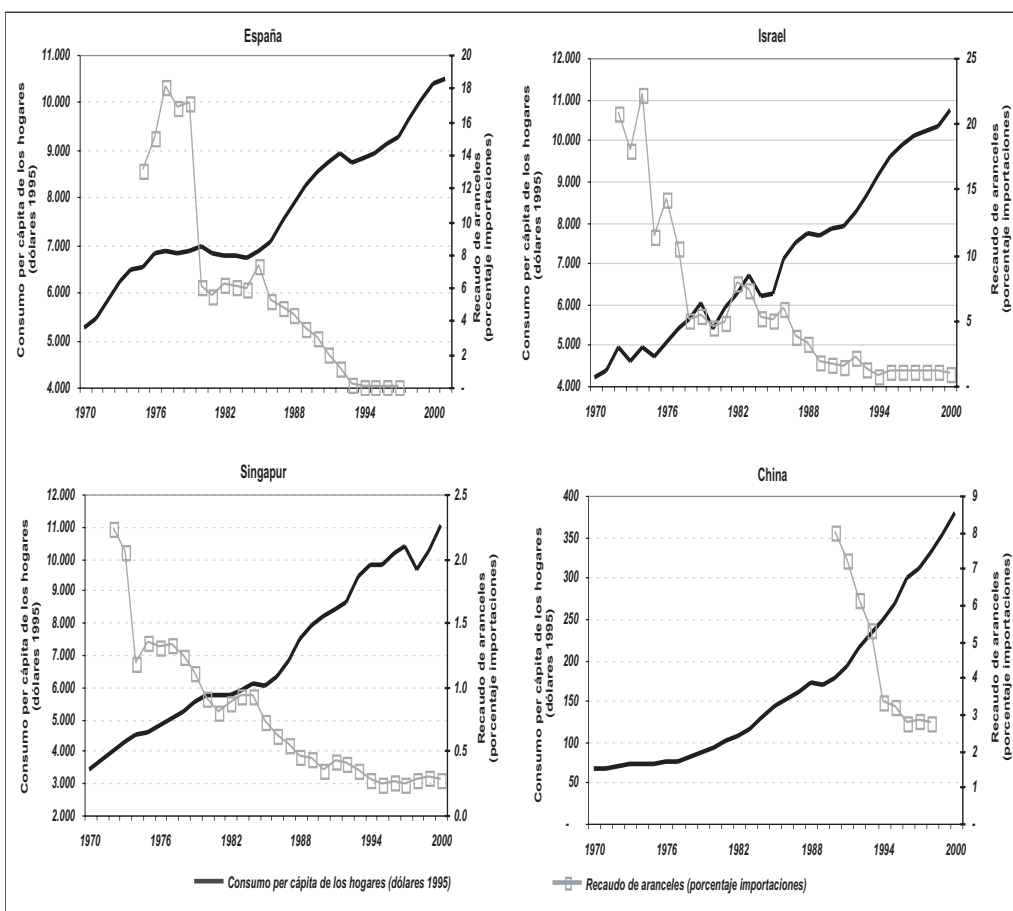


Fuente: Banco Mundial

La hipótesis de que una mayor exposición a la competencia internacional impulsa el crecimiento, parece comprobarse en el gráfico 4. Los casos más exitosos de países exportadores como México en las Américas, China en Asia e Irlanda y España en Europa muestran que su éxito exportador ha estado acompañado de una reducción de la protección arancelaria.

La mayor apertura aumenta el bienestar de los hogares. La mayor exposición al comercio internacional no va en contravía de un mayor bienestar de los hogares. El gráfico 5 muestra en el eje izquierdo el consumo per cápita de los hogares (en dólares de 1995) y en el eje derecho el arancel efectivo promedio. Países como España e Israel muestran que la mayor apertura al comercio internacional puede estar acompañada de aumento en el bienestar de los hogares, medido a través de su consumo.

Gráfico 5
CONSUMO PER CÁPITA DE LOS HOGARES Y RECAUDO DE ARANCELES COMO PORCENTAJE DE LAS IMPORTACIONES. ESPAÑA, ISRAEL, SINGAPUR Y CHINA



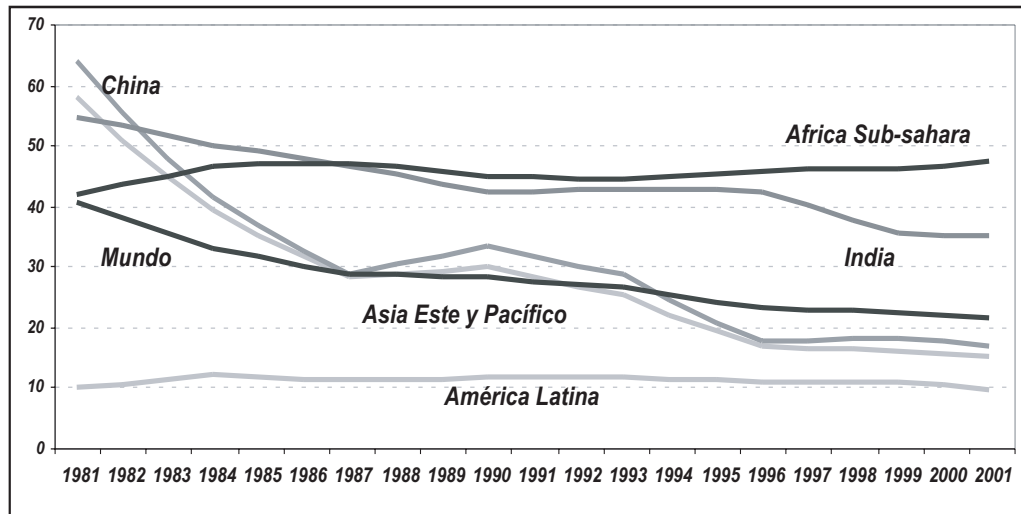
Fuente: Banco Mundial

En Asia, también existen ejemplos de que el aumento del bienestar de los hogares puede ir acompañado de una mayor apertura al comercio internacional. La reducción de los aranceles se traduce en una reducción de costos de la canasta de consumo de los hogares y así, se incrementa el ingreso disponible.

2. El crecimiento combate la pobreza

La frustración de África y América Latina. El gráfico 6 muestra la evolución de la pobreza, definida como el porcentaje de la población viviendo con menos de un dólar diario, por regiones para el período 1981-2001. Se destacan los progresos sociales de China, Asia del Este y Asia Pacífico e India. Por el contrario, son frustrantes los desempeños de África sub-sahariana, que ha aumentado su pobreza, y de América Latina y El Caribe que, pese a tener índices más bajos, no ha podido reducir los niveles de pobreza en más de dos décadas.

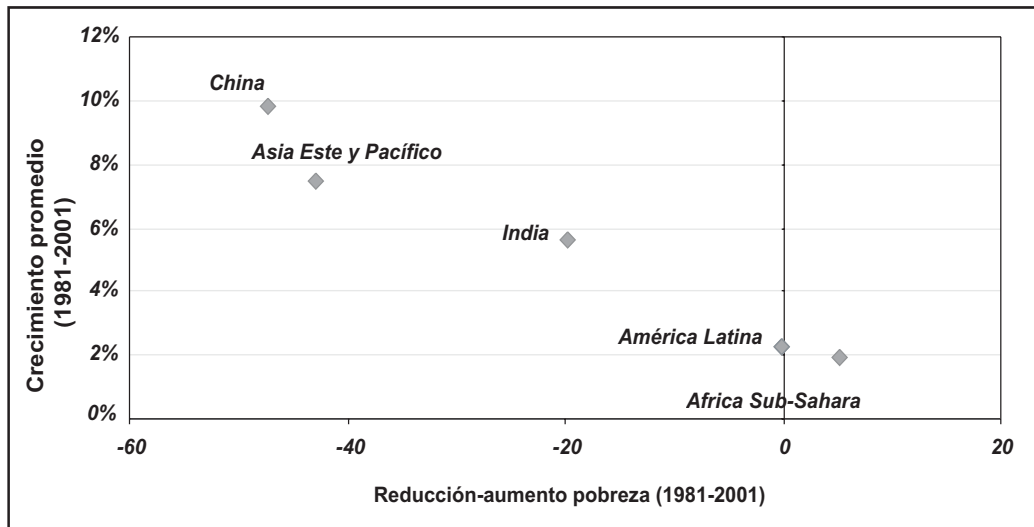
Gráfico 6
POBLACIÓN VIVIENDO CON MENOS DE UN DÓLAR DIARIO
(Porcentaje)



Fuente: Banco Mundial

El crecimiento combate la pobreza. El gráfico 7 en su eje vertical muestra la tasa anual de crecimiento promedio de las mismas regiones de la gráfica anterior. Como se observa, las regiones o países de mayor progreso social (reducción de la pobreza) son aquellos que han mostrado tasas de crecimiento mayores. Las altas tasas de crecimiento de China, Asia de Este y del Pacífico e India, contrastan con el modesto ritmo de crecimiento de América Latina y África Sub-sahariana, que han sido insuficientes para reducir o contener la pobreza.

Gráfico 7
CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO VERSUS REDUCCIÓN DE LA POBREZA. 1981-2001

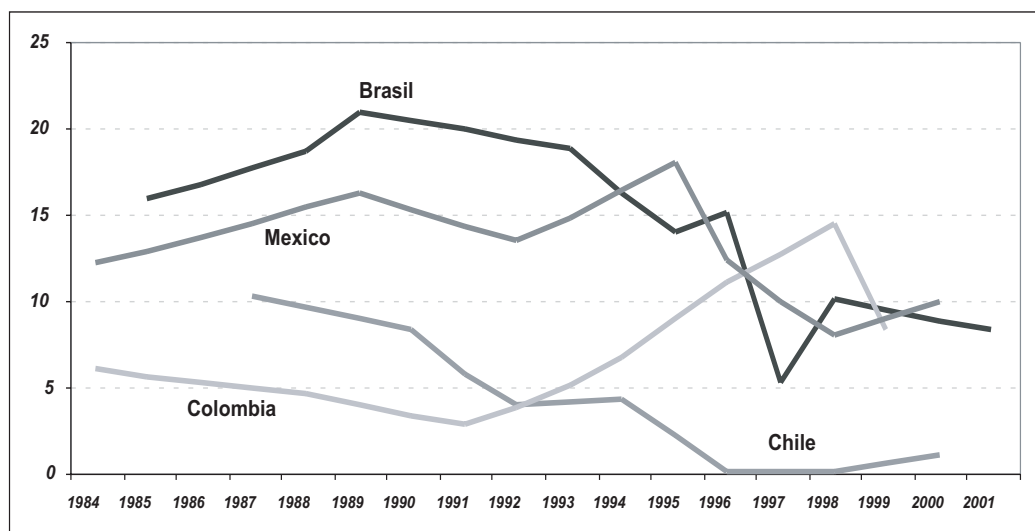


Fuente: Banco Mundial

Al contrastar la evolución de la pobreza contra el crecimiento, se puede constatar la estrecha relación entre estas dos variables. El gráfico 7 muestra en el eje horizontal la reducción (o aumento) de la pobreza entre 1981 y 2001, medida como la diferencia entre el porcentaje de la población viviendo con menos de un dólar diario en 2001 y el porcentaje de la población viviendo con menos de un dólar diario en 1981. Así, se observa que los países que más redujeron su pobreza fueron aquellos que crecieron más. De nuevo, es notable que el estancamiento económico de América Latina y El Caribe este correlacionado con la falta de progreso en la reducción de la pobreza.

La evolución de la pobreza en América Latina muestra contrastes y mayor volatilidad —períodos de mejoras son seguidos por otros de retroceso—. El país más exitoso en la reducción de la pobreza, en su modalidad extrema —la miseria— ha sido Chile, mientras que Colombia muestra un aumento; Brasil muestra una tendencia definida hacia la reducción de la pobreza a partir de los noventa y México no muestra una tendencia definida, aunque se reduce desde mediados de los noventa (Gráfico 8).

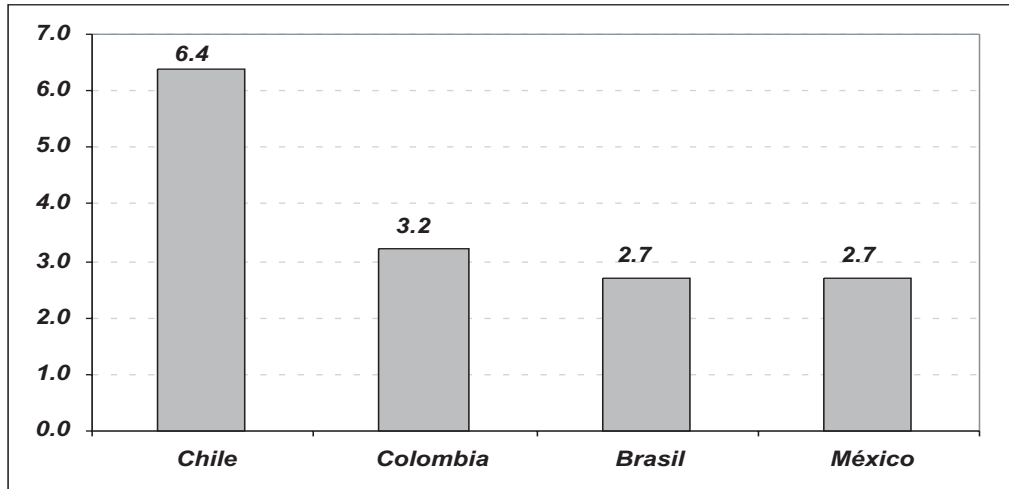
Gráfico 8
POBLACIÓN QUE VIVE CON MENOS DE UN DÓLAR AL DÍA
(Porcentaje)



Fuente: Banco Mundial

De nuevo, en Latinoamérica la reducción de la pobreza ha estado acompañada de mayor crecimiento. Chile, el país más exitoso en reducir la pobreza, ha sido el de mayor crecimiento en el período 1984-2001. No obstante, sorprende que Colombia, teniendo tasas de crecimiento superiores a Brasil y México, haya mostrado un desempeño inferior al de estos dos últimos países en la reducción de la pobreza, al menos hasta el año 2000. La crisis macroeconómica que se gestó a mediados de la década pasada y explotó en 1999 explica, en buena parte, este mal desempeño (Gráfico 9).

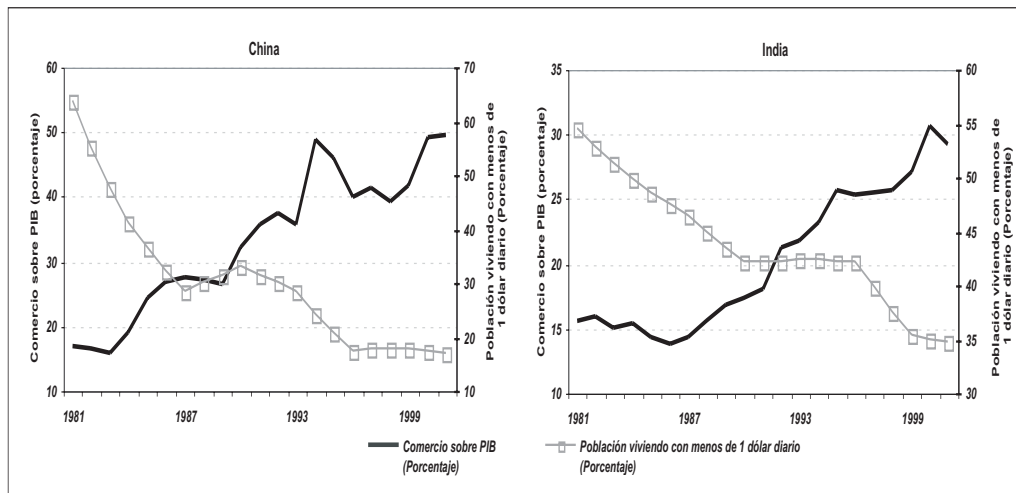
Gráfico 9
CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO 1984-2001
(Porcentaje)



Fuente: Banco Mundial

Mayor comercio contribuye a reducir la Pobreza. El impacto del mayor crecimiento generado por el comercio exterior en la reducción de la pobreza es evidente en los casos de China e India (Gráfico 10).

Gráfico 10
COMERCIO COMO PORCENTAJE DEL PIB Y POBLACIÓN (PORCENTAJE) QUE VIVE CON MENOS DE UN DÓLAR AL DÍA. CHINA E INDIA

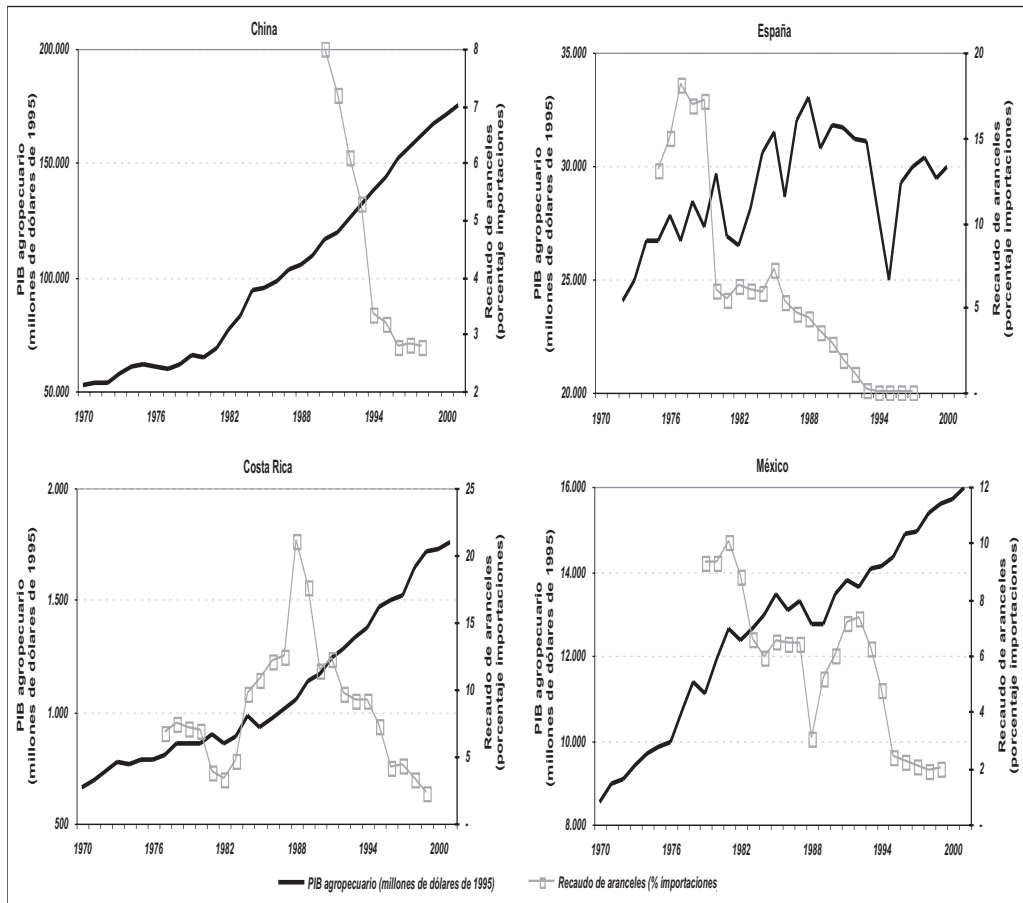


Fuente: Banco Mundial

3. El agro puede crecer con mayor apertura

Los productores agropecuarios son los más sensibles a los procesos de apertura al comercio internacional. Lo anterior debido a que los precios de los bienes agrícolas en el mercado internacional se encuentran distorsionados por subsidios a la exportación y por las ayudas internas de los países desarrollados. No obstante, una mayor apertura no tiene que traducirse necesariamente en una recesión en el sector agropecuario. El gráfico 11 muestran en el eje izquierdo la producción agropecuaria en términos reales (medida en dólares de 1995) y en el eje derecho el arancel efectivo promedio.

Gráfico 11
PIB AGROPECUARIO Y RECAUDO DE ARANCELES COMO PORCENTAJE DE LAS IMPORTACIONES. CHINA, ESPAÑA, COSTA RICA Y MÉXICO



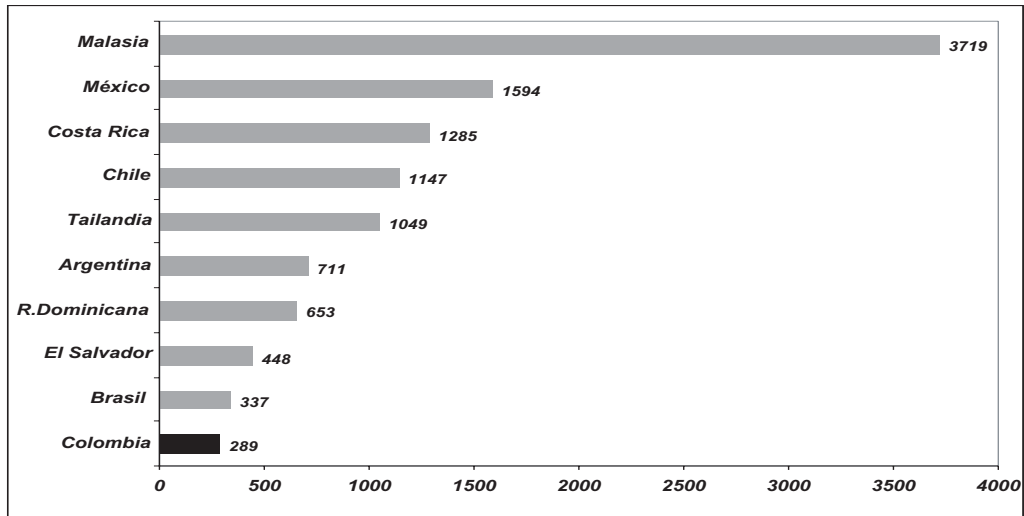
Fuente: Banco Mundial

El gráfico 11 constata que para países de Asia, Europa y América Latina, la mayor apertura al comercio internacional no ha ido en desmedro del sector agropecuario. Una mayor inserción en los mercados internacionales permite la explotación de las ventajas comparativas en el sector agropecuario, que por lo general se encuentran en productos diferentes en los países desarrollados y los en vía de desarrollo.

4. ¿Por qué es necesaria la internacionalización?

Las exportaciones per cápita de Colombia son bajas. El grado de internacionalización de la economía colombiana, medido como las exportaciones per cápita, es bajo. Dentro de una muestra de países en desarrollo las exportaciones per cápita de Colombia son muy bajas comparadas incluso con países centroamericanos (Gráfico 12).

Gráfico 12
EXPORTACIONES PER CÁPITA DE COLOMBIA
(Dólares)

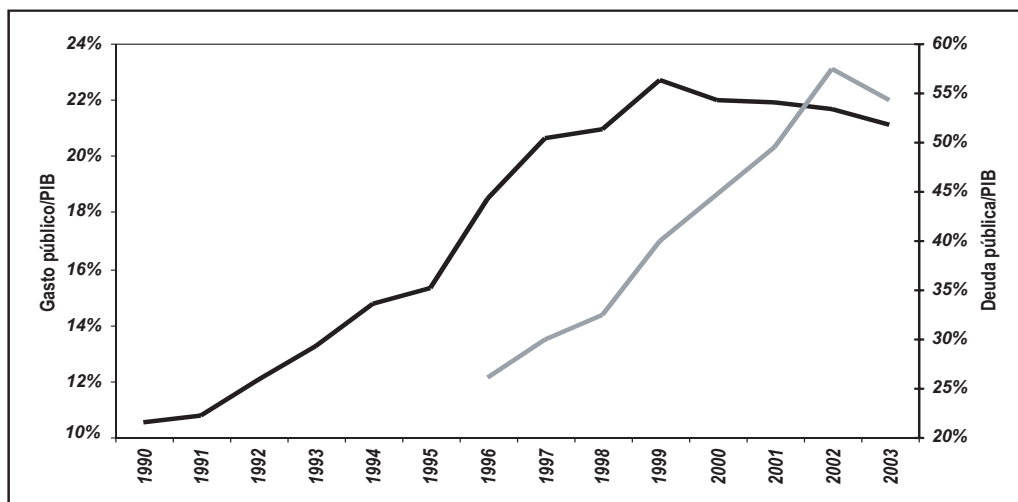


Fuente: Banco Mundial

Las exportaciones de petróleo se reducen. La necesidad de aumentar las exportaciones colombianas se hace más evidente si se observa el futuro de las exportaciones de petróleo. En pocos años los ingresos por exportaciones de petróleo serán cerca de la mitad de los ingresos actuales, unos 3.400 millones de dólares en 2003.

No existe espacio para aumentar el gasto público. Por otro lado, el espacio fiscal para una política expansiva que impulse el crecimiento se encuentra agotado. El gasto público y la deuda pública se encuentran en niveles no sostenibles. Siendo así, una de las fuentes de crecimiento en el futuro tendrá que provenir de la demanda externa. Los tratados de libre comercio buscan aumentar la demanda por exportaciones colombianas y así impulsar el crecimiento (Gráfico 13).

Gráfico 13
GASTO PÚBLICO Y DEUDA PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB

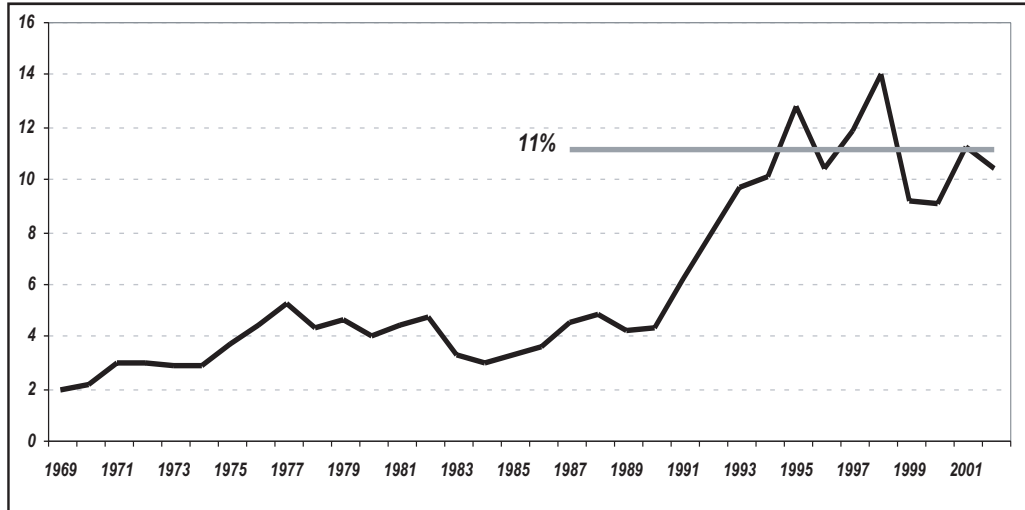


Fuente: DNP

EL mercado de la CAN parece haber tocado techo. El mercado andino ha sido una fuente importante de expansión de las exportaciones no tradicionales de Colombia. No obstante, la expansión

del comercio andino no puede ser indefinida. Esto debido a que los países andinos son productores importantes de bienes primarios que no es posible colocar en su totalidad en la región. La gráfica de la parte superior, muestra el comercio entre los países miembros de la comunidad andina como porcentaje de las exportaciones totales. Después del importante repunte de mediados de la década pasada, el comercio andino parece oscilar alrededor del 11% de las exportaciones totales y no cabe esperar un crecimiento mayor debido a las estructuras productivas, ya que dependen en buena parte de insumos de fuera de la región. De este modo se hace necesario dinamizar otros destinos mediante la suscripción de tratados de libre comercio (Gráfico 14).

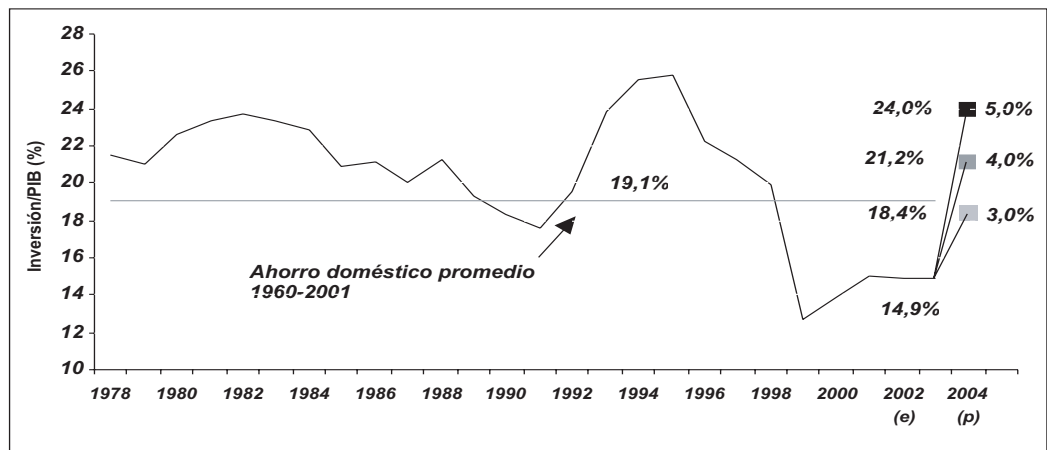
Gráfico 14
EXPORTACIONES INTRA CAN



Fuente: CAN

Para crecer más se necesitan tasas de inversión más altas. El crecimiento económico está ligado a la inversión. Alcanzar tasas de crecimiento de 5% En Colombia requiere tasas de inversión cercanas a 24% del PIB. El ahorro doméstico promedio de Colombia entre 1960 y 2001 es de 19% del PIB. Con esta tasa de ahorro sólo es posible crecimientos cercanos a 3%. De este modo, la economía colombiana presenta un déficit de ahorro doméstico que debe ser solventado con inversión extranjera (Gráfico 15).

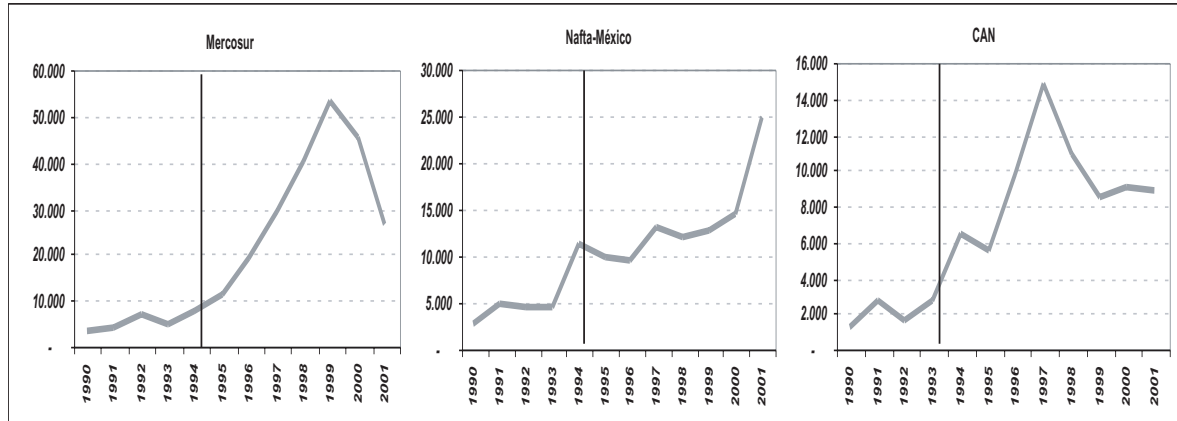
Gráfico 15
INVERSIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: CAN

Los acuerdos aumentan la inversión extranjera. Los tratados de libre comercio impulsan la inversión extranjera. El gráfico 16 muestra como tras la suscripción de tratados de libre comercio en la región, la inversión extranjera ha recibido un fuerte impulso.

Gráfico 16
INVERSIÓN EXTRANJERA ANTES Y DESPUÉS DE LOS ACUERDOS. MERCOSUR, NAFTA Y CAN
(Millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial

5. La apertura unilateral versus tratados de libre comercio

A principios de la década de los noventa Colombia realizó una apertura unilateral de las importaciones. Este proceso fue importante ya que la facilitación de las importaciones puede aumentar la competitividad de la economía. Sin embargo la suscripción de tratados de libre comercio, que es la estrategia de internacionalización actual, presenta unas características diferentes. Primero, los tratados de libre comercio contemplan una apertura gradual que permite el acomodamiento del sector productivo a las nuevas reglas de juego. Segundo, los tratados de libre comercio mejoran las condiciones de acceso en ambos sentidos. En este caso, al contrario de la apertura unilateral, la apertura del mercado colombiano es compensada con un mejor acceso para las exportaciones colombianas.

Bibliografía

- Comunidad Andina (2003), “34 años de integración comercial”, documento estadístico, SG/de 060.
 DNP (Departamento Nacional de planeación), proyecciones estadísticas.
 Dollar y Collier (2001), “Globalization, Growth, and Poverty”, World Bank.
 World Bank (2003), “World development indicators”.

III. Escenarios de Colombia frente al ALCA

Mauricio Reina¹

Cuando faltan alrededor de quince meses para que se cumpla el plazo previsto para la conclusión de las negociaciones de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las perspectivas de una zona de libre comercio hemisférica son inciertas. Las diferencias de parecer entre algunos países del hemisferio acerca del tratamiento que se le debe dar al sector agrícola han dificultado las negociaciones en su recta final y han puesto en duda su oportuna conclusión.

Entre tanto, y ante las crecientes dificultades de la negociación continental, se ha puesto en marcha un agitado proceso de negociaciones bilaterales en la región, que tienen como polos a Estados Unidos y a Mercosur. En meses pasados Estados Unidos suscribió un acuerdo de libre comercio con Chile, y en la actualidad se encuentra negociando otro con Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana. Por otro lado, Perú terminó hace pocas semanas un proceso de negociación que lo llevó a asociarse con el Mercosur, sumándose en tal condición a Bolivia y Chile. Entre tanto, Mercosur avanza en una negociación bloque a bloque con la Comunidad Andina, que debería concluir a más tardar el 31 de diciembre de 2003.²

De otro lado, las dificultades que enfrenta en este momento la negociación han llevado al gobierno de Brasil a proponer un ALCA *light*,

¹ Investigador asociado de Fedesarrollo.

² El acuerdo CAN-Mercosur se firmó en octubre del 2004, y entró en vigencia en enero del 2005.

propuesta que significaría, en la práctica, una severa limitación de los alcances de las negociaciones hemisféricas y un fortalecimiento del bilateralismo.

En ese agitado contexto, Colombia enfrenta varias opciones para avanzar en el proceso de integración regional. Por un lado, puede seguir respaldando el proceso hacia un ALCA, y participando de las negociaciones del mismo. Por otro lado, puede sumarse a la propuesta de Brasil de restringir el ámbito de las negociaciones hemisféricas y avanzar hacia un ALCA *light*. Finalmente, puede subordinar su participación en el ALCA a otras opciones, como la de avanzar con los demás países andinos en las negociaciones con Mercosur, negociar un acuerdo de libre comercio bilateral con Estados Unidos o sustraerse de cualquier tipo de negociación.

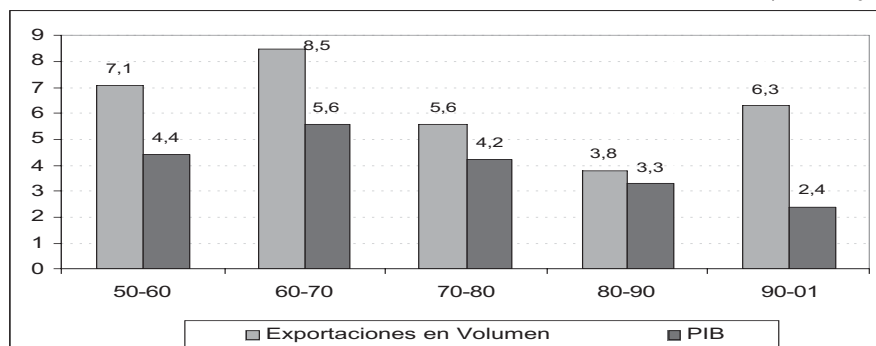
Cada una de esas opciones tiene implicaciones diversas para el país y su probabilidad de concreción no depende exclusivamente de lo que haga el gobierno colombiano. Como suele suceder en el caso de las relaciones externas de los países en desarrollo, la política comercial colombiana tiene un margen de acción limitado ante las opciones de la integración hemisférica, y el camino a elegir deberá resultar de una sabia combinación de los objetivos que se persiguen y las opciones que ofrece el entorno. A continuación se analizan los determinantes de cada uno de los escenarios mencionados y sus implicaciones, así como se evalúa cuál de ellos es el más conveniente para el país. Se presentan algunas reflexiones sobre el sentido del proceso de apertura de mercados para un país como Colombia, se evalúa la probabilidad de que se materialice un ALCA tal como está previsto desde la Cumbre de Miami de 1994, se abordan las implicaciones que tendría un ALCA *light* para Colombia, y se reseñan las opciones que tendría el país ante la potencial ausencia de las negociaciones del ALCA. El texto concluye con unas reflexiones.

1. La importancia del comercio

La profundización que tuvo el proceso de globalización de la economía mundial en las décadas de los años 1980 y 1990 dio lugar a dos posiciones analíticas opuestas. Por un lado, los promotores a ultranza de la globalización, que ven en los procesos de apertura comercial la respuesta a todos los males económicos de una nación. Por otro lado muchos críticos de este proceso, que han puesto en tela de juicio sus supuestas virtudes, y lo han identificado como la causa de problemas como la pauperización de la población, el subdesarrollo productivo y la pérdida de la soberanía nacional.

En medio de estas posiciones radicalmente opuestas, es sano observar qué dice la evidencia empírica. Las cifras dan la razón a quienes señalan que el comercio internacional es fuente de dinamismo económico. Desde 1950 hasta el presente las exportaciones mundiales han tenido un crecimiento promedio superior al del producto mundial (Gráfico 1).

Gráfico 1
CRECIMIENTO REAL PROMEDIO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES Y EL PIB MUNDIAL
(Porcentaje)

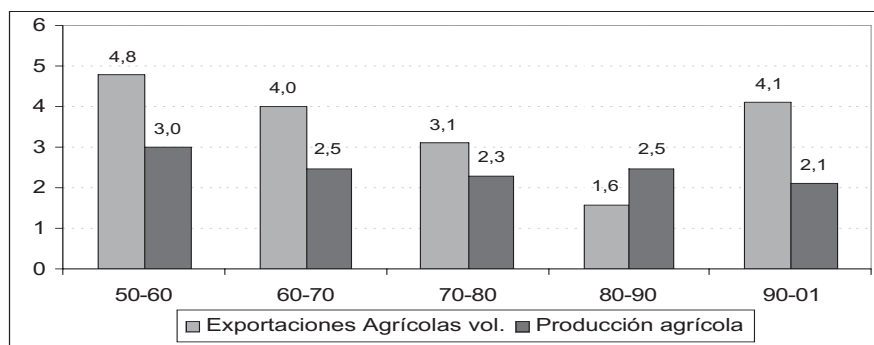


Fuente: Calculado por el autor con base en datos OMC

En una economía mundial caracterizada por el desempleo, en la que la demanda es la fuente del crecimiento, que las exportaciones mundiales tengan un dinamismo mayor que el del producto significa que el comercio internacional ha sido el motor del crecimiento global. Esta situación no sólo es cierta para el sector industrial, sino además para el ámbito agrícola, cuyo mercado mundial se encuentra distorsionado por mayores niveles de protección y de ayudas internas. En efecto, con excepción de los años 1980, en las últimas décadas las exportaciones agrícolas han crecido más que la producción mundial del sector, lo que confirma que, incluso en este complejo sector, el comercio internacional es fuente de crecimiento (Gráfico 2).

Gráfico 2
CRECIMIENTO REAL PROMEDIO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES
Y EL PIB MUNDIAL PARA EL SECTOR AGRÍCOLA

(Porcentaje)



Fuente: Calculado por el autor con base en datos OMC

De esta manera, las cifras indican que las economías que se sustraen a las corrientes del comercio internacional desperdician una inmejorable fuente de crecimiento económico. Esta situación es de particular importancia para países que han caído en el círculo vicioso de tener restricciones de demanda interna y un consecuente bajo nivel de crecimiento, que a su vez redundan en nuevas restricciones de demanda interna. Es el caso de Colombia, que ha caído en una trampa de bajas tasas de crecimiento. Sólo con un crecimiento sustancialmente superior al registrado en los últimos años, la economía colombiana podrá generar las condiciones para que el 50% de la población salga de la pobreza y se cierren así las puertas al narcotráfico y a la subversión.

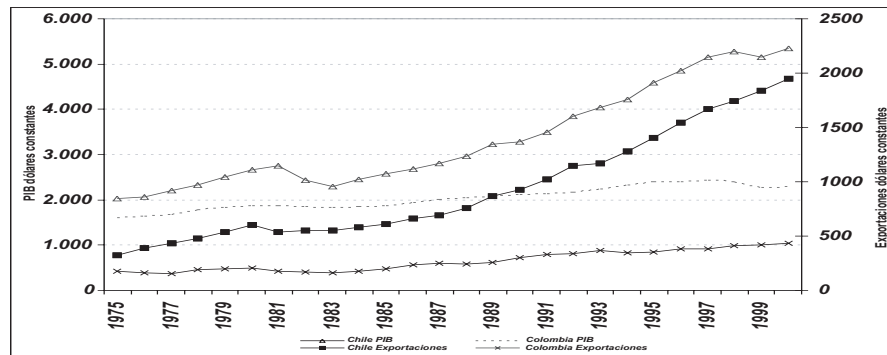
Lamentablemente, ese mayor crecimiento difícilmente puede ser generado por fuentes de demanda interna. Si algo se puede esperar en el frente fiscal, es un mayor ajuste en los años por venir. Los compromisos adquiridos con las entidades multilaterales y los altos niveles que ha alcanzado la deuda pública así lo señalan. Por su parte, el consumo privado se mantiene relativamente estancado, no sólo por las condiciones de pobreza en las que vive la mitad de la población, sino por la incertidumbre sobre el futuro político del país. Algo similar se puede afirmar acerca de la inversión privada: si bien ha sido el componente de demanda que mayor dinamismo ha tenido en los últimos meses, su recuperación está atada a las condiciones del entorno político. Bastaría con que las condiciones de orden público se deterioren o que la popularidad del Presidente se erosione, para que la inversión pierda su incipiente dinamismo.

Colombia no puede darse el lujo de mantenerse por fuera de los procesos de integración regional, pues de ser así estaría dejando de lado la fuente más importante de dinamismo económico de las últimas décadas, y se estaría condenando a permanecer en la trampa de bajo crecimiento en la que ha caído.

Algunos críticos de la globalización afirman que el dinamismo económico generado por el comercio internacional sólo favorece a los países desarrollados. Vale la pena evaluar la evidencia

para sacar algunas conclusiones al respecto. A mediados de los años 1970, tanto Colombia como Chile tenían niveles similares de ingreso por habitante. Sin embargo, en las últimas décadas Chile ha registrado un crecimiento sostenido en el ingreso per cápita de sus habitantes, que hoy más que duplica el de Colombia. El aumento del ingreso per capita de Chile ha estado correlacionado con un incremento sostenido de sus exportaciones por habitante, mientras que el mediocre desempeño del ingreso per capita en Colombia ha estado asociado con un comportamiento igualmente mediocre de las ventas externas por habitante. Estas cifras muestran que la apertura de Chile hacia los mercados externos ha redundado en mayores niveles de bienestar para sus habitantes, en contraste con los precarios resultados que ha tenido la estrategia proteccionista colombiana (Gráfico 3).

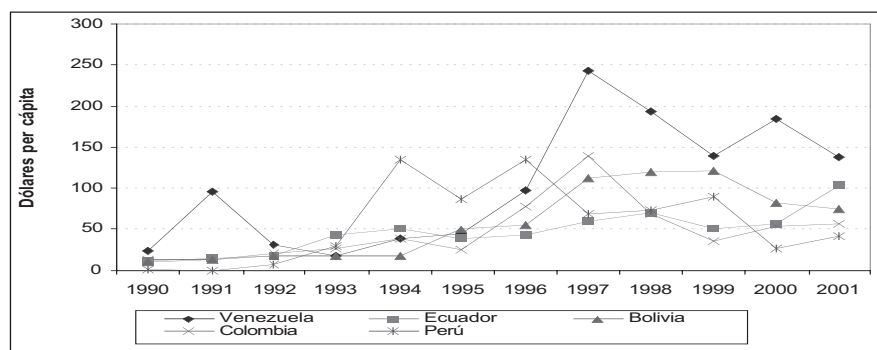
Gráfico 3
PIB PER CÁPITA Y EXPORTACIONES PER CÁPITA CHILE Y COLOMBIA



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en datos Banco Mundial

La mayor integración a los mercados internacionales representa para Colombia la posibilidad de acceder a una fuente sólida y sostenida de crecimiento económico, así como la oportunidad de lograr aumentar el ingreso promedio de sus habitantes. Adicionalmente, la mayor apertura de la economía significa la posibilidad de acceder a mayores flujos de inversión extranjera, que constituyen una fuente de cambio tecnológico, mejoramiento de la productividad y acceso a los canales de comercialización internacionales. Entre dos economías de condiciones similares, la inversión extranjera tenderá a establecerse en aquella que tenga un mayor nivel de penetración en los mercados foráneos. El mayor acceso a la inversión extranjera no es una consideración menor, si tenemos en cuenta su lamentable desempeño en el país en los últimos años. Colombia ocupa hoy el último lugar en la Comunidad Andina en flujos de inversión extranjera por habitante y en acervo por habitante (Gráfico 4).

Gráfico 4
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR HABITANTE A LOS PAÍSES ANDINOS



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en datos UNCTAD

2. Perspectivas del ALCA

Como se mencionó, el cronograma aprobado por los países miembros del ALCA prevé que las negociaciones tendientes hacia un área de libre comercio hemisférica concluya en enero de 2005. Sin embargo, a medida que se aproxima esa fecha crecen las dudas sobre la posibilidad de cumplir el plazo previsto.

El principal obstáculo que enfrentan las negociaciones del ALCA en su recta final es el del tratamiento que se le debe dar al sector agrícola. Como es bien sabido, el sector agrícola es objeto de grandes subsidios en los países desarrollados. Los subsidios y ayudas de los países de la OECD a sus sectores agrícolas ascendieron a más de 230.000 millones de dólares en 2001, y que ahora superan los 300.000 millones de dólares. Ante esa realidad, los países en desarrollo que están negociando el ALCA han establecido una cláusula de condicionalidad, según la cual, la negociación está sujeta a que Estados Unidos avance en la reducción sustancial de estas ayudas, así como de otras medidas que distorsionan el comercio de bienes agrícolas.

Sin embargo, el interlocutor más importante de Estados Unidos a la hora de negociar una reducción de las ayudas agrícolas no está dentro del ALCA. Se trata de la Unión Europea, cuya política agrícola común absorbe más de la mitad de todo el presupuesto comunitario. En la práctica esto quiere decir que Estados Unidos no avanzará en la reducción de sus ayudas agrícolas, si la Unión Europea no lo hace de manera paralela. Las negociaciones tendientes a tal fin se han dado en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuya Ronda Doha incluye entre sus temas más importantes la eliminación de las distorsiones al comercio de los bienes agrícolas. En ese contexto, la suerte de las negociaciones del ALCA está atada a lo que suceda en el marco de la OMC: si los países desarrollados avanzan en la reducción de sus ayudas agrícolas, el ALCA tendría el terreno allanado; por el contrario, si los países desarrollados fracasan en ese propósito, la suerte del área de libre comercio hemisférica estaría comprometida.

Hasta el presente las noticias no son alentadoras. En la segunda semana de septiembre de 2003 tuvo lugar en Cancún una reunión de Ministros de Comercio de la OMC, con el fin de evaluar los avances de los distintos temas de la ronda de negociaciones multilaterales, entre ellos las ayudas agrícolas. En las semanas previas a la reunión, Estados Unidos y la Unión Europea diseñaron un borrador de texto que proponía la reducción de las ayudas y los subsidios a los productos agrícolas, así como la búsqueda de un mayor acceso a las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo. Sin embargo, el borrador no mencionaba productos específicos, plazos concretos, ni montos cuantificables.

Dicha propuesta fue rechazada por varios países en desarrollo que conformaron el llamado Grupo de los 21, liderado por Brasil e India, y entre los cuales se encontraba Colombia. A esa situación se sumó el hecho de que otros países en desarrollo rechazaron la idea de los países avanzados de incorporar a las discusiones los llamados Temas de Singapur, que incluyen aspectos de gran interés para los países avanzados, como la inversión extranjera, las compras del Estado y las prácticas aduaneras. La polarización entre unos y otros fue tan grande, que la reunión de Cancún concluyó en medio del fracaso.

Si bien las negociaciones de la Ronda Doha deben terminar en 2005, su conclusión satisfactoria está en duda tras el colapso de Cancún. Aunque está prevista una nueva reunión ministerial de la OMC antes de final de año, la polarización entre los países desarrollados y los líderes del Grupo de los 21 no permite presagiar un desenlace positivo. Los analistas más experimentados ya ponen en tela de juicio la conclusión de la Ronda Doha, y con ella el propósito de avanzar en la reducción de las ayudas agrícolas de los países desarrollados.

En caso de mantenerse esa situación de bloqueo en las negociaciones multilaterales, la cláusula de condicionalidad conduciría al ALCA a una postergación o a una severa reducción de su alcance. Prueba de ello es que la primera reunión de alto nivel del ALCA posterior al colapso de Cancún, también fracasó. En la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales, que tuvo lugar en Trinidad y Tobago en septiembre-octubre de 2003, la confrontación entre Estados Unidos y Brasil fue total. Mientras la delegación estadounidense propugnaba por avanzar en las negociaciones del ALCA con la misma agenda temática que se ha abordado hasta el presente, Brasil hizo una defensa radical de su propuesta de reducir el alcance de las discusiones y negociar lo que se ha llamado un ALCA *light*.

3. ALCA *light*

Desde que se empezaron a visualizar las dificultades para avanzar en las negociaciones de la OMC, las autoridades brasileras iniciaron la promoción de la idea de limitar los alcances del ALCA. Esta posición supone que si Estados Unidos no puede avanzar en la reducción de sus ayudas agrícolas en el marco hemisférico, los demás países americanos no aceptarían avanzar en el tratamiento de otros temas en las negociaciones regionales.

En concreto, en la iniciativa del ALCA *light*, las 34 democracias del hemisferio sólo abordarían los temas de solución de controversias, trato especial para las economías más pequeñas, normas fitosanitarias y fondos de compensación. Entre tanto, los temas de propiedad intelectual, compras del Estado y algunas disciplinas de servicios e inversión, deberían ser tratados en el marco de la OMC. Adicionalmente, la iniciativa propone que las condiciones de acceso para bienes industriales y agrícolas, así como para la inversión y el comercio de servicios, deben ser negociadas de manera bilateral entre el Mercosur y Estados Unidos.

Los lineamientos de un ALCA *light* son demasiado generales y no permiten sacar conclusiones definitivas de lo que implicaría tal escenario. Sin embargo la iniciativa permite al menos dos lecturas alternativas. La primera sugiere que las discusiones del ALCA seguirían avanzando, pero con la reducción sustancial de su cobertura temática que dejaría por fuera de la negociación temas críticos como el acceso de bienes agrícolas. La segunda lectura indica que Brasil propone que el acceso a mercados en el hemisferio se debe negociar de manera bilateral, lo que sería consistente con la idea del gobierno colombiano de avanzar en negociaciones con Estados Unidos de manera bilateral. Esta posibilidad será evaluada en la siguiente sección.

La posibilidad de avanzar en las negociaciones de un ALCA que excluya al sector agrícola constituye una seria amenaza para la economía colombiana. Ese tipo de negociación significaría la liberalización comercial de los productos manufacturados frente al hemisferio, mientras se mantiene la protección de los bienes agrícolas. Mantener la protección del sector agrícola en este contexto tiene dos efectos negativos. Por un lado, la protección impone un sesgo anti-exportador para toda la economía, pero sobre todo para el sector agrícola. En la medida en que los cultivos más protegidos sean artificialmente más rentables, los recursos del campo se orientarán hacia ellos, en detrimento de cultivos exportables. Por otro lado, la excesiva protección del agro impone un sobre costo al resto de la economía, en particular a aquellos sectores que usan esos bienes como insumos. En ese sentido, avanzar en una negociación del ALCA que excluya al sector agrícola implica exponer a la oferta exportable del país a una competencia en condiciones de desventaja, por los sobre costos que conlleva mantener el agro protegido.

Algunos analistas han señalado que la protección del agro es indispensable, pues constituye una manera de defender al empleo rural ante las amenazas del narcotráfico y la subversión. Este argumento presenta serias debilidades. En primer lugar, los cultivos más protegidos en Colombia, aquellos que están cubiertos por el sistema de franjas de precios, no son los que más empleo

generan. Entre tanto, los cultivos exportables son altos generadores de empleo, y enfrentan el sesgo anti-exportador que produce la protección del sector (Cuadro 1).

Cuadro 1
EMPLEO GENERADO POR ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS

| Cultivo | Jornales/Ha |
|-------------------------------|-------------|
| Flores | 4320 |
| Banano | 144 |
| Papa | 110 |
| Plátano de exportación | 108 |
| Frutales | 108 |
| Palma Africana | 98 |
| Yuca | 90 |
| Cacao | 88 |
| Caña de azúcar | 72 |
| Algodón | 62 |
| Maíz | 37 |
| Soya | 32 |
| Arroz | 24 |
| Trigo | 14 |

Fuente: CEGA, cálculos CCI

^aLos productos en negrilla son los que están en franja

En segundo término, Colombia no tiene ventaja comparativa en los productos agrícolas que protege, mientras que sí la posee en aquellos cultivos que sufren el sesgo anti-exportador de la protección. Un estudio reciente destaca que el país posee una fuerte desventaja comparativa en cultivos como el arroz, maíz, cebada y soya, mientras que es competitivo en productos como los frutales, las hortalizas, los tubérculos, al algodón, el tabaco, la ganadería, los lácteos, las especies forestales, y los cultivos de ciclo largo como el cacao, la palma y la caña (Balcazar et al., 2003).

En este contexto, las alternativas de política son claras: no tiene sentido seguir protegiendo cultivos en los que no somos competitivos y que no son los mayores generadores de empleo, mientras el país se olvida de productos en los que tenemos ventaja comparativa y que son grandes generadores de empleo. Si se trata de fomentar el empleo rural, la mejor opción es hacer la transición de la protección hacia la promoción de exportaciones en el sector agrícola.

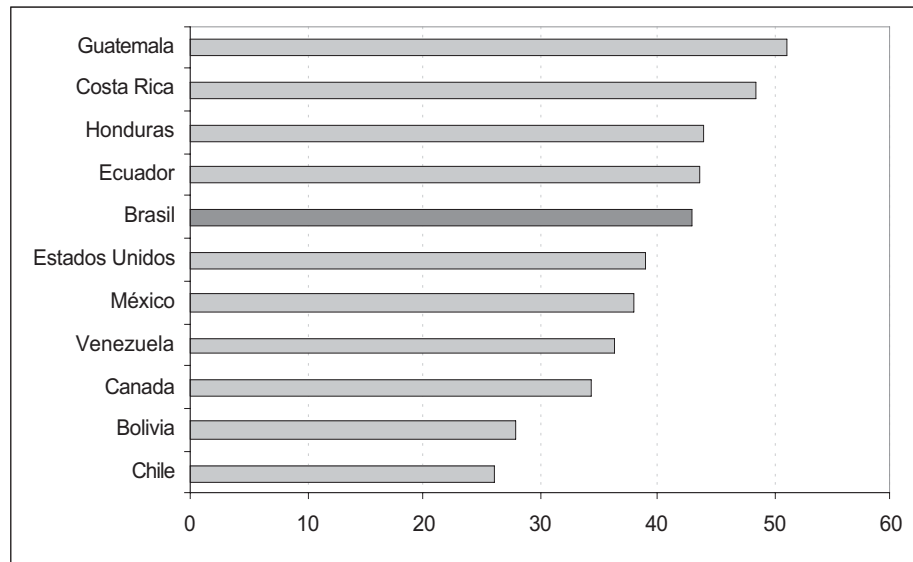
4. No ALCA

La potencial postergación o el colapso de las negociaciones del ALCA le dejarían a Colombia dos opciones: no avanzar en más negociaciones comerciales o hacerlo de manera bilateral. Esta última opción también existiría en el marco de un ALCA *light* como el que promueve Brasil.

No avanzar en más negociaciones comerciales no es una buena opción para el país. Como se advirtió, Colombia necesita exportar para alcanzar mayores tasas de crecimiento, pues las fuentes de demanda internas son insuficientes para jalonar la economía. No avanzar en más negociaciones comerciales equivale a perder mercados, en un contexto en el que varios países de la región siguen suscribiendo acuerdos. En ese entorno cada vez más agresivo de negociaciones regionales, Colombia debe avanzar en nuevos acuerdos que le permitan dinamizar sus exportaciones y, así, estimular el crecimiento económico.

Colombia enfrenta la posibilidad de avanzar de manera bilateral en dos negociaciones regionales importantes: una entre la Comunidad Andina y Mercosur, que debería terminar en 2003, y otra con Estados Unidos. La negociación con Mercosur parece encarnar más riesgos que oportunidades. Brasil presenta el mayor índice de similitud de exportaciones frente a Colombia, después de los países centroamericanos y Ecuador (Gráfico 5), lo que significa que son economías más competitivas que complementarias. Brasil compite de cerca con Colombia en varios de los subsectores manufactureros más competitivos de Colombia (Cuadro 2). Estos indicadores son consistentes con las percepciones del empresariado colombiano, que ha manifestado serias reservas acerca de la posibilidad de avanzar en una negociación con Mercosur.

Gráfico 5
ÍNDICE DE SIMILITUD DE EXPORTACIONES



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en datos Banco Mundial

La posibilidad de negociar con Estados Unidos tiene mucho más sentido para el país. Estados Unidos no sólo es el mayor mercado del mundo, sino que es nuestro principal socio comercial. El mercado estadounidense ha salvado a Colombia de una crisis exportadora ante la caída del mercado venezolano y el debilitamiento de los demás mercados andinos. En el primer semestre de 2003, cuando las exportaciones no tradicionales a Estados Unidos aumentaron 36%, incremento que compensó las caídas de las ventas a Venezuela (-65%) y a Ecuador (-7%)

La mayor parte del inusitado crecimiento de las exportaciones a Estados Unidos corresponde al incremento de las ventas de confecciones, resultado de su inclusión en las preferencias unilaterales del ATPDEA. Dos circunstancias atentan contra la sostenibilidad de esas exportaciones. Por un lado, estas preferencias vencen en 2006. Por otro lado, varios países avanzan en negociaciones bilaterales con Estados Unidos: Chile y los países centroamericanos avanzan en negociaciones que deben concluir a fines de 2003.

La negociación de un acuerdo de libre comercio entre los países centroamericanos y Estados Unidos es particularmente preocupante para Colombia. Estos países tienen una oferta exportable muy parecida a la colombiana (Gráfico 5). Un ejemplo de la competencia que implican los países centroamericanos para Colombia lo constituyen las confecciones: a pesar del sustancial aumento que ha significado para las exportaciones colombianas de confecciones su inclusión en el ATPDEA, en el primer semestre de 2003 los países centroamericanos exportaron confecciones con preferencia a Estados Unidos por un valor que supera en 20 veces las de Colombia.

Cuadro 2

INDICE DE COMPETITIVIDAD REVELADA DE LOS SECTORES MÁS COMPETITIVOS DE COLOMBIA Y SU PRINCIPAL COMPETIDOR

| CIU 4 | Sector | Colombia | Principales competidores | | | |
|-------|---|----------|--------------------------|------|------------|-------|
| | | | | | | |
| 3901 | Joyería y artículos relacionados | 0,97 | Costa Rica | 0,90 | Bolivia | 0,84 |
| 3118 | Refinerías de azúcar | 0,94 | Guatemala | 1,00 | Brasil | 0,99 |
| 3692 | Cemento, piedra y yeso | 0,78 | Venezuela | 0,92 | México | 0,83 |
| 3220 | Manufactura de confecciones excepto calzado | 0,72 | Honduras | 0,55 | México | 0,83 |
| 3521 | Pinturas, barnices y lacas | 0,66 | USA | 0,41 | Guatemala | -0,26 |
| 3233 | Productos de cuero excepto calzado | 0,65 | Bolivia | 0,34 | Costa Rica | 0,34 |
| 3540 | Manufactura de productos derivados de petróleo y carbón | 0,62 | USA | 0,23 | Ecuador | -0,10 |
| 3213 | Telares (Knitting mills) | 0,61 | Bolivia | 0,70 | México | 0,24 |
| 3119 | Manufactura de cacao, chocolate y dulces | 0,58 | Ecuador | 0,67 | México | 0,32 |
| 3231 | Curtidurías y acabados de cuero | 0,44 | Bolivia | 0,89 | Brasil | 0,64 |
| 3121 | Manufactura de productos alimenticios no clasificados | 0,39 | Chile | 0,39 | Honduras | 0,30 |
| 3212 | Manufactura de bienes textiles excepto confecciones | 0,31 | Brasil | 0,62 | México | 0,39 |
| 3232 | Preparación y teñido de cuero | 0,3 | Costa Rica | 0,83 | Chile | 0,73 |
| 3114 | Conservación y proceso de pescados y otros | 0,29 | Ecuador | 0,96 | Chile | 0,93 |
| 3240 | Calzado | 0,28 | Brasil | 0,85 | México | 0,51 |

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en Banco Mundial

5. Reflexiones finales

El colapso de la reunión de la OMC en Cancún ha puesto en serio riesgo la Ronda Doha de negociaciones multilaterales, y con ella la posibilidad de que Estados Unidos y la Unión Europea avancen en la reducción de sus ayudas al sector agrícola. Ante esta situación, la cláusula de condicionalidad agrícola prevista en el ALCA significaría la postergación o el colapso de las negociaciones hemisféricas.

La propuesta alternativa de Brasil de avanzar en un ALCA *light* no conviene al país. La exclusión potencial del sector agrícola de la negociación implicaría exponer a la oferta exportable del país a una competencia en condiciones de desventaja, no sólo por el sesgo anti-exportador que la protección implica, sino por los sobrecostos que conlleva para las cadenas productivas que se apoyan en él para su abastecimiento de insumos.

Colombia necesita exportar para salir de la trampa de bajo crecimiento en la que ha caído. El comercio internacional ha sido la fuente más importante de crecimiento económico en el mundo en las últimas décadas, y en el caso colombiano puede sustituir las deficientes fuentes de demanda doméstica.

Ante un escenario en el que el ALCA puede postergarse y la posibilidad de un ALCA *light* resulta inconveniente, el país debe recurrir a la negociación de acuerdos bilaterales. Entre las dos posibilidades que enfrenta el país, la opción de negociar con Estados Unidos es muy superior a la de

negociar con Mercosur. Brasil encarna más riesgos que oportunidades para el aparato productivo colombiano. Entre tanto, Estados Unidos es el mercado más grande el mundo y nuestro principal socio, juega un papel clave para la solución eventual del principal problema que enfrenta el país: el conflicto armado interno. La suscripción de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos tiene tanto sentido económico como geopolítico.

Bibliografía

- Balcázar, A., M.L.Orozco y H. Samacá (2003), “Fundamentos de la Competitividad Agrorural en Colombia”, Bogotá, Informe de Consultoría para el Banco Mundial y la FAO.
- Dollar and Kraay (2001), “Trade, Growth and poverty”, World Bank Policy Research Department Working Paper N°. 2615 (Washington). Este documento también se encuentra en <http://www.worldbank.org/research/growth>.

IV. El ALCA en contravía del desarrollo

Eduardo Sarmiento³

Hace 13 años la apertura económica se presentó como la gran panacea nacional. Los resultados han sido distintos a los previstos. Las liberaciones comerciales realizadas a comienzos de 1990 y la devaluación de los últimos años no lograron movilizar las exportaciones. La pérdida del mercado interno ocasionado por la entrada de importaciones no tuvo mayor compensación por el lado de las ventas externas, y le propinó una herida de muerte al sistema. La economía perdió la tercera parte del área agrícola y la cuarta parte del empleo industrial, quedó expuesta a un déficit en cuenta corriente que llevó a un endeudamiento insostenible, y el producto nacional dejó de crecer.

El error se originó en la creencia de que el mundo está regido por el principio de ventaja comparativa. De acuerdo con este principio, el intercambio favorece a todos los países que logran ampliar las exportaciones y la producción de bienes de menor costo relativo, y adquirir los restantes a un menor precio en los mercados internacionales. La realidad es muy distinta. En un mundo expuesto a limitaciones de demanda efectiva, las relaciones comerciales están determinadas más por las ventajas absolutas. La elaboración de los productos de menores costos no garantiza su colocación en los mercados internacionales. Las mayores posibilidades de exportación están en los productos de mayor complejidad que gozan de mayor demanda en los mercados

³ Director Centro de Estudios Económicos, Facultad de Economía, Escuela Colombiana de Ingeniería.

internacionales. Así, Colombia tiene ventaja comparativa en los productos tropicales agrícolas y en el ensamble industrial, y ambos elementos están expuestos a grandes limitaciones en los mercados externos. Por eso, cuando se dejan libres los mercados se presenta una entrada masiva de importaciones de bienes complejos que no tienen una contraprestación en las exportaciones de ventaja comparativa. La constante de todas las aperturas en los países en estado intermedio de desarrollo es la conformación de un exceso de importaciones sobre exportaciones, financiado con crédito externo a tasas muy superiores al crecimiento del PIB. Tales son los casos de los países de América Latina y de la antigua Cortina de Hierro, que quedaron abocados a déficit estructurales de la balanza de pagos que redundan en deficiencias de demanda efectiva y en un creciente endeudamiento externo que torna inviables las economías.

El principio de ventaja comparativa no es válido en la economía colombiana ni en la mayoría de países de América Latina. No es cierto que elaborar productos a menores costos garantiza su colocación en los mercados externos. El incumplimiento del principio aparece más claro en la agricultura. El desmonte arancelario ocasionó una entrada masiva de importaciones de cereales que están subsidiados en los países desarrollados. El área de estos cultivos disminuyó en 800 mil hectáreas y no tuvo compensación por las actividades de ventaja comparativa. El resultado fue una contracción del área agrícola de 20% y una reducción del producto nacional a la mitad. Esta historia es similar en todas partes. Ocurrió en Colombia, México y Argentina, y los artífices del neoliberalismo sostienen que la apertura no tuvo que ver nada con la destrucción de la agricultura

En un mundo que tiene estos problemas de demanda, los aranceles son milagrosos. Gracias a ellos es posible mantener el mercado interno y contrarrestar las deformaciones de los mercados externos. Sin embargo, han sido totalmente satanizados, acusándolos de causar distorsiones y enriquecer a los productores. Falso. Los aranceles, y esto no se sabe a conciencia, constituyen un medio para ampliar la demanda, y su desmonte en Colombia y en América Latina destruyó el sector real. Significó la entrega de la producción de cereales en la agricultura y de bienes intermedios en la industria, a cambio de los productos tropicales y el ensamble, que carecen de demanda mundial. Como consecuencia, se devastó la industria, la agricultura y el empleo, y se configuró un déficit estructural de la balanza de pagos.

1. Globalización y desarrollo

El incumplimiento del principio de ventaja comparativa ha tornado altamente inequitativa la globalización. En el mundo real los países enfrentan limitaciones de demanda efectiva y, como consecuencia, las mayores demandas se encuentran en los bienes de mayor complejidad y los mayores beneficios son captados por los países que van adelante. Cuanto mayor el nivel de desarrollo de los países, tanto mayor las ganancias por la globalización. Así lo confirma la información más reciente. En las últimas dos décadas, cuando se dio el mayor avance de la globalización, los países que lograron las mayores tasas de crecimiento son los que tenían el mayor nivel de desarrollo a comienzos de la década del 80.

Las excepciones son China e India. En 1980 se encontraban entre los países con ingresos per capita más bajos del mundo y registraron en las últimas dos décadas las tasas de crecimiento más altas. Se trata de economías que enfrentaron la globalización dentro de sistemas altamente regulados que impidieron que los sesgos del mercado afectaran las estructuras de las economías. Así, China opera con aranceles de 50%, tasa de cambio fija revaluada en 40%, políticas fiscales y monetarias claramente anticíclicas, y ahora se habla de restricciones cuantitativas a los movimientos de capital.

China e India son economías que han conformado modelos propios para enfrentar las ventajas y adversidades de la globalización. Primero, han empleado aranceles y subsidios de

exportación, y en su defecto las tasas de cambio subvaluadas, para equilibrar la balanza de pagos. Segundo, han utilizado las políticas monetarias y fiscales para ampliar la demanda efectiva y estimular la producción. Tercero, han acudido a políticas industriales, en conjunto con políticas comerciales y cambiarias, para crear un marco propicio para la incorporación tecnológica, la inversión en sectores estratégicos y la transformación de la mano de obra en aprendizaje en el oficio para crear una dinámica en la cual surjan actividades cada vez más complejas y en que la industrialización conduce a más industrialización.

A diferencia de América Latina, en donde el desarrollo se propició por el camino del intercambio de bienes, en China e India las organizaciones se orientaron a ampliar los mercados internos y propiciar un desarrollo industrial de alto valor agregado. Por lo demás, el desarrollo exportador no surge de la productividad ni de la especialización sino de la competitividad inducida por la tasa de cambio fija, los bajos salarios y los controles cambiarios.

El mensaje es positivo. Si bien la globalización dentro del modelo neoliberal lleva a ampliar la brecha entre países, no hay una relación entre los dos conceptos. Lo uno no implica lo otro. Existe un amplio margen para que los países adopten modelos propios, y no hay razón para que no se orienten a ampliar el mercado interno y la industrialización.

La globalización se ha interpretado como sinónimo de intercambio comercial. El desarrollo resulta de la concentración en un número reducido de productos y de su intercambio por otros de menor productividad relativa de los mercados internacionales. En la práctica se observa, más bien, una confrontación en la que todos los países buscan exportar el máximo e importar el mínimo, para ampliar sus demandas efectivas y la producción, y evitar el endeudamiento a altas tasas de interés. Los ganadores son los países que enfrentan las mayores elasticidades de demanda, que son los de mayor desarrollo relativo. Estos países están expuestos a superávit en la balanza de pagos que permiten ampliar la demanda interna y están en condiciones de trasladar el ahorro excedente a altas tasas de interés a los mercados internacionales. En contraste, los países en desarrollo se ven abocados a déficit estructurales de la balanza de pagos que debilitan las demandas internas y conducen a niveles crecientes e insostenibles de deuda externa. Al final quedan condenados a crecer por debajo de los países avanzados.

La globalización no lleva necesariamente al libre mercado. Es compatible con economías reguladas orientadas dentro de sus condiciones propias. Así, no impidió que China e India buscaran el desarrollo fundamentado en la ampliación del mercado interno y la industrialización.

2. México, Colombia y Chile

México, Chile y Colombia son representativos de economías con características muy distintas tanto en el entorno externo como en el interno. Los resultados en estos países fueron totalmente distintos. El PIB y las exportaciones crecieron respectivamente 2.8% y 22% en México, 2.5% y 6% en Colombia, y 5% y 11% en Chile. La información comparada suministra un laboratorio de excelencia para evaluar las teorías de comercio internacional que se enseñan y que han servido para justificar las aperturas y los acuerdos de integración.

Los resultados se aproximan a la teoría del ciclo del producto que predice que los mayores beneficios se dan en los países que enfrentan mayor demanda en sus productos de ventaja comparativa. Así, Chile goza de ventaja comparativa en los productos agrícolas de estación, que tienen una demanda infinita de los mercados internacionales, y México en la maquila que goza de una gran demanda en los Estados Unidos. En contraste, Colombia exhibe ventaja comparativa en la agricultura tropical y en la maquila que tiene serias limitaciones externas. Así, en México las exportaciones crecen 22%, en Chile 11% y en Colombia 6%.

La experiencia mexicana muestra que el solo comportamiento de las exportaciones es insuficiente para medir la incidencia sobre el producto nacional. Durante la vigencia del tratado, la contribución de las exportaciones al PIB fue mayor que el mismo crecimiento del PIB. De donde se deduce que el comercio provoca efectos paralelos que reduce su influencia en el crecimiento económico.

En la teoría neoclásica, el comercio induce la sustitución de actividades de menor productividad relativa por las de mayor productividad relativa, y se produce una elevación del ingreso. En la práctica se observa, más bien, una destrucción de los factores empleados en las actividades de menor productividad relativa porque no pueden ser empleados en otros lugares. Tal es el caso de los cereales en la agricultura y los bienes intermedios en la industria. En principio no hay ninguna razón para esperar que los efectos positivos predominen sobre los negativos. El balance final depende de las características de los países y, en tal sentido, plantea un problema empírico.

La mejor ilustración se encuentra en la agricultura. La caída de la producción de los cereales superó con creces el aumento de los cultivos transitorios. No es cierto que los factores liberados en una actividad se trasladen a las otras. La mano de obra y la tierra que dejan de utilizarse no pasan a los cultivos tropicales, porque estos adolecen de demanda. Lo mismo ocurre en el sector industrial. Los factores que dejan ser empleados en los productos intermedios no pasan al ensamble porque la demanda de éste está limitada. En la práctica se presenta una destrucción de las actividades de menor productividad relativa, que será tanto mayor cuanto más amplió el mercado interno.

Estamos ante un resultado fundamental. Los beneficios de las aperturas serán tanto mayores cuanto mayor sea la demanda de los bienes con ventaja comparativa y cuanto menor el tamaño del mercado interno. El país más beneficiado es Chile que goza de gran demanda por las exportaciones de ventaja comparativa y posee un mercado interno pequeño. México es un caso incierto porque coinciden la demanda por las exportaciones de ventaja comparativa y un enorme mercado interno. Por su parte, Colombia aparece como perdedora, en razón a que sus exportaciones enfrentan serias limitaciones en los mercados internacionales y el mercado interno tiene un tamaño intermedio.

3. Destrucción del comercio

El drama de las economías en desarrollo está en que las actividades de mayor productividad relativa están expuestas a limitaciones de demanda. El mercado no propicia las condiciones para mantener las actividades de menor productividad que tienen posibilidades de demanda. En su lugar, conduce a una especialización en bienes que carecen de compradores. Por eso, las aperturas significan menos crecimiento y más desempleo.

Las condiciones anteriores se enfrentaron con los aranceles, fijándoles mayores tarifas a las actividades de menor productividad relativa que tienen demanda en los mercados internacionales. Los cereales gozaban de mayor protección que los productos tropicales, y los bienes intermedios que los bienes finales. De esa manera se logró la coexistencia de actividades de alta productividad relativa con otras de baja productividad relativa que ofrecen mayores posibilidades de demanda. Los aranceles operaban como medios para compensar las distorsiones en los mercados internacionales que impiden la colocación de los productos. Su papel es totalmente diferente al que le atribuye la ortodoxia. No es una forma de impedir la producción de bienes con ventaja comparativa sino de facilitar su coexistencia con los de menor productividad relativa que tienen mayor potencial en los mercados internacionales.

Los hechos han venido a confirmar que esta estructura arancelaria selectiva conducía a la situación más eficiente, en el sentido que garantiza la mayor producción y el mayor empleo. Por eso, su desmonte en la mayoría de los países provocó la caída del crecimiento y el empleo. La excepción fue Chile, porque es uno de los pocos países en estado intermedio de desarrollo que tiene ventaja comparativa en las actividades de mayor productividad relativa.

Algo que queda claro en la apertura es la devastación de los cultivos transitorios (cereales) y los bienes intermedios. En la práctica condujeron a una especialización en productos tropicales y en el ensamble, que nadie puede concebir como motores de crecimiento para economías en estado intermedio de desarrollo. Ambos resultados son la consecuencia natural de la globalización, que induce a los países a abandonar la producción de los bienes que pueden ser elaborados a menores costos en los mercados internacionales y se concentran en los otros. Es como el principio de bajos comunicantes que establece que el líquido de mayor densidad desplaza al de menor densidad. Luego de las experiencias negativas, se habla de un ALCA que no afecte negativamente la agricultura y la industria. No es posible. Quiérase o no, el libre comercio tiende a destruir los sectores de menor productividad relativa. Salvar los cereales y los bienes intermedios de los estragos, es negar su esencia misma. La característica de la globalización indiscriminada es la destrucción de las actividades que se pueden adquirir a precios menores en los mercados internacionales, de menor productividad relativa.

4. EL ALCA

El ALCA es la magnificación de todo lo que ha ocurrido en la apertura. Así lo anticipa la experiencia comparada de los últimos 10 años. Los ganadores en términos de la expansión del comercio fueron los países del TLC (Estados Unidos, Canadá y México). Ahora, entre los diferentes bloques los mejor librados fueron los países de mayor desarrollo relativo, como Estados Unidos en el TLC, Colombia en el Pacto Andino y Brasil en el Mercosur.

Si la protección que quedó después de las aperturas se elimina, Estados Unidos incrementaría sus ventajas en relación con resto de la región, y las defensas que tenía Colombia a través del Pacto Andino se perderían, se acentuaría la tendencia perversa en que los ganadores son los países desarrollados, y los países intermedios de América Latina los grandes perdedores.

El primer golpe de la configuración del ALCA recaería en el Pacto Andino. Las negociaciones arrancarían del arancel externo común y los países se comprometerían a reducirlo hasta llegar a cero. La protección solo quedaría para terceros, lo que no alcanza 15% del comercio de Colombia.

Colombia lograría una reducción de los aranceles en Estados Unidos, que estimularía las exportaciones a ese país. Al mismo tiempo, se presentaría una baja de aranceles del Pacto Andino y de Colombia, que reducirían las exportaciones a los socios y aumentarían las importaciones colombianas.

El resultado neto sería negativo. Las exportaciones colombianas a Estados Unidos están dominadas por los productos tradicionales, como confecciones, cuero y alimentos, que se producen en el país en condiciones relativamente competitivas y actualmente entran a los Estados Unidos con aranceles de 5%. En contraste, las exportaciones a los socios del Pacto Andino, en particular a Venezuela, están representadas en productos metalmecánicos y químicos que han logrado evolucionar gracias a una protección que varía entre 10% y 20% y en algunos casos, como los automotores, alcanza hasta 35%.

No es necesario profundizar mucho para advertir que Colombia sería una perdedora neta. A cambio de mejorar marginalmente las condiciones de los productos tradicionales, cuya demanda está agotada, el país entregaría el mercado andino y lo que le queda del mercado interno nacional, que ofrecen las mayores posibilidades de demanda para las actividades industriales de mediana tecnología. Las exportaciones industriales quedarían sin mercado, y la especialización en productos tradicionales de baja demanda se acentuaría.

5. Acuerdo bilateral con Estados Unidos

La visita reciente de Robert Zoellick abrió camino al acuerdo bilateral con Estados Unidos y puso al descubierto las cartas sobre la mesa. Luego de señalar que Colombia no representa un mercado significativo para Estados Unidos y que, en contraste, el mercado de Estados Unidos representa el 40% del comercio de Colombia, dejó en claro que si el país pretende ingresar al acuerdo bilateral deberá someterse al veredicto frío de las leyes del mercado.

Sin ambages, recomendó a las autoridades colombianas estudiar el acuerdo aprobado con Chile. No se entrará a discutir los aspectos de las relaciones comerciales entre dos países con características y tamaños tan diferentes. De entrada, se procederá a acordar la baja de aranceles y la eliminación de las restricciones al mercado.

En lo que respecta a Estados Unidos, no se requieren mayores cambios. La mayor desgravación se hizo en el acuerdo preferencial ATPA. Solo restaría un pequeño universo de productos que tienen aranceles por debajo del 3%. En cambio, Colombia deberá reducir los aranceles que se encuentran alrededor de 15% y en algunos casos en 35%, lo que acentuaría el desplazamiento masivo de los aranceles y la conversión de la industria en empresas de ensamble maquiladoras. Lo más grave es que significará el retiro o el desmonte del Pacto Andino, porque no es posible mantener un acuerdo de libre comercio con un país y un arancel común con los vecinos.

En dimensiones mucho mayores que las descritas para el ALCA, lo que el país logra con las mayores exportaciones convencionales a los Estados Unidos lo pierde con creces por el desplazamiento del mercado interno y la pérdida del acceso al mercado andino. Las repercusiones del acuerdo bilateral sobre el Pacto Andino no se han evaluado con seriedad. Las exportaciones de manufacturas a Ecuador, y en especial a Venezuela en donde está representadas en su mayor parte por productos de alto valor agregado, no encontrarían otros compradores, en particular los Estados Unidos.

El sector agrícola es cuento aparte. En el acuerdo con Chile se exigió desmontar las bandas de precios, que ha sido precisamente el mecanismo utilizado en Colombia en los últimos años para elevar los aranceles y detener el desangre del sector. De hecho, implicaría retornar a los primeros años de la apertura en Colombia y del acuerdo bilateral de México, en que la entrada de productos subsidiados provocó el desplazamiento masivo del área agrícola y el desplome de la participación del sector en el producto nacional.

Esta realidad se ha intentado ocultar con los estudios en los que se sostiene que la entrada de productos subsidiados es conveniente porque baja los precios al consumidor y propicia la producción de los bienes tropicales, que pueden ser elaborados a menores costos y generan más empleo, como yuca, arracacha, uchuvas, plátano, etc. Lo que no dicen es que la misma lista se puede hacer en otros países de América Latina, Asia y África, y si todos siguen la prescripción inundarían el mundo de productos tropicales, como sucedió muchas veces en el pasado.

En este contexto, Colombia se enfrentaría a un mercado que favorece a China por los costos laborales, y a México y Centro América por la localización geográfica. Las empresas se verán obligadas a incrementar al máximo las importaciones para elevar la competitividad y, más aún, para sobrevivir. Así, las exportaciones a Venezuela, que están representadas en un 90% con productos de alto valor agregado, desaparecerían o se volverían cascarones. En particular, el sector automotor, una de las actividades más promisorias para las economías emergentes, se vería reducido a su mínima expresión ensambladora. Tristemente, estamos ante el abandono de la industria como motor de crecimiento y como puntal para generar las divisas que sustenten la modernización.

El acuerdo de libre mercado se justifica sobre la base de que Chile ya lo culminó y los países centroamericanos iniciaron las negociaciones. Sin embargo, se trata de economías minúsculas que, por su tamaño, no enfrentan mayores limitaciones en los mercados internacionales, y su mercado interno carece de importancia. Bien puede ocurrir que el comercio les signifique un aumento en las exportaciones mayor que en las importaciones. Las condiciones son antagónicas a las de los países intermedios que enfrentan limitaciones en sus exportaciones con ventaja comparativa, y requieren de amplios mercados internos y regionales para avanzar en la industrialización y superar las limitaciones impuestas por la tecnología y las economías de escala.

No es necesario entrar en complicadas cuantificaciones para verificar éste resultado. En los diez años de apertura en la mayoría de los sectores las importaciones crecieron más que las exportaciones. Un estudio reciente de Planeación encuentra que tanto el ALCA como el TLC determinarían un crecimiento de las exportaciones de 6%, y de las importaciones de 11%. Lo que no se entiende es cómo, frente a este resultado, se afirma que los acuerdos elevan el bienestar de la población.

6. Integración para la industrialización

El drama del ALCA y el acuerdo bilateral con Estados Unidos es que están fundamentados en el mismo principio de ventaja comparativa que fracasó en la mayoría de las aperturas de América Latina. La mayoría de los países no están en capacidad de especializarse en un número reducido de productos y, por esa vía, generar volúmenes de exportación que les permita sustentar las importaciones requeridas para modernización.

Los acuerdos de libre comercio solo se justifican entre países con modelos y características similares; de otra manera, la nación más avanzada se lleva todas las ganancias. En consecuencia, lo mejor es una integración por bloques conformados por países con características y modelos similares, y dentro de negociaciones que tengan en cuenta las diferencias regionales (Sarmiento,2003).

Claro está que existen otros caminos: una industrialización basada en grandes inversiones en áreas críticas, la copia tecnológica y la conversión de la mano de obra calificada en el aprendizaje en el oficio; el desarrollo, en lugar de provenir del intercambio de bienes dictado, por la dotación de los factores, resulta de la provisión de capital físico y humano a la mano de obra. En virtud de las complementariedades entre la industria, la inversión física y el capital humano, la fuerza de trabajo se inicia en actividades elementales y, posteriormente a través del aprendizaje en el oficio, pasa a otras más complejas, hasta cubrir la totalidad de la cadena industrial.

El modelo de desarrollo liderado por la industria requiere una integración fundamentada en la ampliación de los mercados y no en el comercio. Nada de esto es nuevo. La Unión Europea es, en el fondo, una integración para ampliar el mercado dentro de un marco de compensaciones que tienen en cuenta el estado de desarrollo.

En este contexto, se deberían fortalecer las uniones entre países similares, como en el Pacto Andino y el Mercosur, y luego proceder a realizar convenios entre los bloques teniendo en cuenta sus características especiales. Este esquema de integración para ampliar los mercados y propiciar la industrialización sacaría a la región del marasmo neoliberal y del estancamiento, y daría las bases para entrar a una industrialización basada en la inversión física, la tecnología y la conversión del adiestramiento laboral en aprendizaje en el oficio.

7. Conclusiones

El ALCA o el acuerdo del libre comercio, como están planteados por Estados Unidos, serían un paso más en la liberación comercial. De hecho, se acentuaría la pérdida del mercado interno con relación a las exportaciones, que destruyó la economía. El proceso de desmantelamiento de la industria, la agricultura y el empleo se amplificaría, el déficit en cuenta corriente aumentaría, y la dependencia en el endeudamiento externo se magnificaría. Lo más grave es que el país perdería toda posibilidad de avanzar en un desarrollo industrial fundamentado en actividades de mayor complejidad, la incorporación tecnológica y el aprovechamiento de la capacitación de la mano de obra. Seguiríamos en la espera de que, en virtud del intercambio comercial, la especialización en productos tropicales y la maquila se transforme en modernización, estabilidad de la balanza de pagos y desarrollo.

La alternativa no es renunciar a las uniones comerciales. Lo deseable es un modelo de desarrollo liderado por la industria y complementado por la integración por bloques. Las prioridades tendrían que orientarse a formular una política industrial fundamentada en altas inversiones en los sectores líderes y en la imitación tecnológica, fortalecer el Pacto Andino e iniciar la negociación en bloque con el Mercosur y otras áreas, en un marco que tenga en cuenta las diferencias relativas de los países.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), "Panorama de la Inserción Internacional", Santiago de Chile.
- Sarmiento Eduardo (2002), "El Modelo Propio Teoría Económica e Instrumentos", Norma, Editorial ECI.

V. EL TLC Colombia-Estados Unidos: ¿El mejor negocio?

Magdalena Pardo⁴

El permiso para negociar concedido por el Congreso al Gobierno de los Estados Unidos, el estancamiento de las negociaciones del ALCA y el fracaso de la reunión ministerial de la OMC en Cancún sólo le dejan a Estados Unidos la vía bilateral para lograr su propósito de política comercial de largo plazo; establecer reglas de libre comercio con sus socios comerciales. En la reunión ministerial del ALCA en Miami, el Gobierno de Estados Unidos anunció que ha solicitado al Congreso permiso para negociar un TLC con Perú y Colombia, y que Ecuador y Bolivia probablemente se unirán posteriormente a la negociación. En marzo de 2004 comenzarán las negociaciones y estarían culminadas en diciembre del mismo año. El apretado cronograma para una negociación tan ambiciosa plantea un enorme desafío a nuestros negociadores.

El acuerdo bilateral resulta atractivo para Colombia porque abriría de manera permanente el gran mercado de Estados Unidos a las exportaciones de bienes y servicios colombianas; la dinámica de la demanda norteamericana (la locomotora del mundo) jalonaría nuestras exportaciones y, además, ese país es nuestro principal proveedor y destino de exportaciones. El caso mexicano demuestra el éxito de una estrategia de esta naturaleza. Otro argumento importante es que consolidar un acuerdo de este tipo brinda una seguridad jurídica al inversionista extranjero, que el legislador nacional no estaría brindando.

⁴ Consultora y profesora universitaria; se desempeñó como Viceministra de Comercio Exterior.

En lo que sigue se revisará nuestra actual relación comercial con Estados Unidos y se evalúa el acceso que ese mercado nos otorgaría en una negociación de libre comercio. Se toma como referencia el acuerdo de libre comercio recientemente suscrito entre Chile y Estados Unidos, que constituye el modelo o piso de negociación para el TLC Colombia-Estados Unidos.

Establecer como referente principal de la negociación el TLC entre Estados Unidos-Chile plantea de entrada para el país una dificultad adicional. Chile difícilmente se compara con Colombia, su estrategia de inserción internacional ha sido la de apertura unilateral con un arancel plano, cada día menor. Por el contrario, Colombia tiene un arancel escalonado y al amparo de esa protección se han desarrollado: i) un aparato industrial, que hoy es el más integrado del norte de Suramérica, lo cual le permite ser un proveedor importante de bienes industriales en la región; y ii) un mercado ampliado con Ecuador y Venezuela en el que Colombia está muy bien posicionada. Adicionalmente, en virtud de su pertenencia a la Comunidad Andina, cualquier modificación a la estructura del arancel colombiano es de competencia andina y no de órbita nacional. Lo anterior quiere decir que, para Chile, que ya es una economía muy abierta, el costo de un tratado de libre comercio con Estados Unidos tenderá a ser menor al de Colombia, donde la desgravación someterá a una competencia más exigente a un aparato productivo que ha sido relativamente más protegido, al mismo tiempo que perforará el arancel externo común pactado con sus socios andinos, lo cual pautará para deshacer nuestros compromisos andinos y erosionan nuestra posición en esos mercados que han sido claves para nuestras exportaciones industriales.

1. La relación comercial Colombia-Estados Unidos

El intercambio de bienes con Estados Unidos alcanzó 5.150 millones de dólares, 45% de nuestras exportaciones, mientras menos del 1% de las exportaciones de Estados Unidos se dirigen a Colombia, que equivalen a menos de 5.000 millones de dólares. Del total de nuestras exportaciones al mercado estadounidense, el petróleo y sus derivados constituyen 70%, flores 9%, química básica 7%, confecciones 6% y los demás 8%. En otros términos, más del 80% de nuestras exportaciones están constituidas por productos básicos y tan sólo el 17% (unos 860 millones de dólares) por productos industriales.⁵

Cuadro 1
EXPORTACIONES DE COLOMBIA A ESTADOS UNIDOS (2002)

| Bienes | Valor | Porcentaje |
|-----------------------|--------------|------------|
| Total | 5.152 | 100 |
| Primarios | 4.292 | 83,3% |
| Principales primarios | 4.033 | |
| Otros agropecuarios | 83 | |
| Demás mineros | 176,6 | 16,7% |
| Industriales | 857,8 | |
| Agroindustriales | 121,4 | |
| Industria liviana | 519 | |
| Industria básica | 150,7 | |
| Maquinaria y equipo | 64,3 | |
| Demás productos | 1,1 | |

Fuente: MINCOMEX

⁵ Es importante señalar que el mercado de los Estados Unidos es el segundo para las exportaciones industriales. Colombia exporta 2.000 millones de dólares de productos industriales a la Comunidad Andina, de los cuales 1.400 millones de dólares a Venezuela y 400 dólares al Ecuador.

El ATPA y el ATPDEA. Colombia goza de un esquema de preferencias unilaterales con Estados Unidos. El ATPA (creado en 1991 y con prórroga hasta 2006) beneficia principalmente a las flores (el 80% de estas exportaciones —500 millones de dólares— se dirigen a los Estados Unidos) y el ATPDEA (creado en 2002 y con término a 2006) beneficia principalmente a las confecciones (la mitad de estas exportaciones se dirigen a los Estados Unidos —350 millones de dólares—). Más allá de estos dos grandes rubros, son pocas las exportaciones que han aprovechado estas preferencias: tan sólo 14% de nuestras exportaciones a los Estados Unidos se canalizan por el ATPA, las demás, entran sin arancel (el 50% del universo arancelario está en 0% para los países en desarrollo) o no están sujetas a preferencia y pagan aranceles del orden del 20% (los llamados picos arancelarios). Cabe anotar que el 80% de las exportaciones que usan el ATPA podrían entrar libre de aranceles a los Estados Unidos vía el Sistema Generalizado de Preferencias.

Una de las principales preocupaciones y objetivos de la negociación del gobierno de Colombia en el ALCA como en un bilateral con Estados Unidos ha sido asegurar que estas preferencias se vuelvan permanentes. Los Estados Unidos, por su parte, saben que este es un elemento negociador importante en la agenda bilateral. El país ha negociado dos veces estos esquemas; la primera vez Estados Unidos lo concedió como un reconocimiento y una compensación por el costo de la lucha de Colombia contra el narcotráfico; la prórroga y la extensión de las preferencias a confecciones en 2002 requirió hacer concesiones, entre otras, en el área de propiedad intelectual.

Vale la pena revisar las cifras para evaluar en su justa dimensión este objetivo de la negociación. De los 3.670 millones de dólares que Estados Unidos importó de Colombia, 2.000 millones de dólares entraron con 0% de arancel por NMF (su acceso libre a los Estados Unidos está consolidado). De los 1.670 millones de dólares restantes que utilizaron ATPA o ATPDEA, tres productos concentraron el 91% de las preferencias: 1.150 millones de dólares fueron petróleo y sus derivados, 230 millones de dólares fueron flores y 180 millones de dólares fueron confecciones. Mientras tanto Colombia importó 4.620 millones de dólares de Estados Unidos, de los cuales 38% (1.769 millones de dólares) con aranceles superiores al 10% (promedio de 17.5%) y, el resto, o sea 2.851 millones de dólares, con aranceles de 10% o 5% (promedio de 6.4%), sin incluir franjas.⁶

Es decir que, sin contar el arancel de las franjas, el libre comercio le costaría al fisco colombiano 492 millones de dólares, mientras que para Estados Unidos escasamente alcanza 60 millones de dólares. La transferencia fiscal colombiana a favor de los exportadores norteamericanos, sin incluir franjas, sería varias veces superior al beneficio que obtendríamos. Un ejercicio equivalente con Brasil muestra que si desgraváramos el comercio entre los dos países, el beneficio que Colombia obtendría sería de 33 millones de dólares, y el costo sería de 47 millones de dólares.⁷ Con un comercio bilateral 100 veces menor, las ganancias en acceso son el 50% de lo que se ganaría con los Estados Unidos.

Sector agropecuario. En un contexto de libre comercio, y en igualdad de condiciones, es claro que Colombia saldría ganador de una estrategia de liberalización en este sector frente a los Estados Unidos. Sin embargo, Estados Unidos ha mostrado disposición a eliminar los subsidios a la exportación pero no los apoyos internos, los cuales ha declarado que negociará en la OMC. En el ALCA Colombia ha condicionado la negociación de este sector al desmonte de los subsidios a las exportaciones y de los apoyos internos. En el TLC Chile– Estados Unidos: i) se prohíben los subsidios a la exportación, siempre y cuando se asegure a los Estados Unidos que no habrá en el mercado chileno exportaciones subsidiadas procedentes de terceros mercados que le compitan deslealmente a los productos norteamericanos; ii) Chile se compromete a desmontar la franja de precios en el lapso de 12 años, y sólo quedaron incluidos unos pocos productos; y iii) el azúcar, interés clave de Colombia, quedó

⁶ Fuente USITC, Estados Unidos, enero-julio de 2003.

⁷ En 2001 según cifras brasileñas, este país importó de Colombia 204 millones de dólares con un arancel promedio de 16%, y Colombia importó en el 2000 400 millones de dólares con un arancel promedio de 11.7%

excluido de la negociación. Para Colombia un resultado en la negociación que excluya las franjas y acepte productos subsidiados implica, mirado de una manera optimista, una reconversión del sector agrícola.

Por otra parte, el narcotráfico y los diferentes conflictos que se presentan en las áreas rurales del territorio nacional hace que el sector agrícola tenga una connotación especial, por lo cual es de esperar que el acuerdo reconozca un estatus especial en la negociación agrícola que le permita al Gobierno desarrollar una política de paz o de reconstrucción post conflicto, de “ocupación pacífica del territorio”,⁸ independientemente de consideraciones de política comercial. Obtener un trato especial para el sector dentro de un bilateral con Estados Unidos no debería requerir que el país ceda en algún otro aspecto de la negociación.

La **propiedad intelectual** es uno de los temas de más interés para los Estados Unidos. Este será uno de los *trade offs* más importantes y de mayor tensión. La legislación andina en esta materia ha sido pionera y ha establecido normas que no ha sido posible lograr en el ámbito de la OMC, como el reconocimiento a los países andinos como proveedores de recursos genéticos. También ha sido importante contar con una legislación andina para aumentar el poder negociador de cada país andino y balancear las pretensiones norteamericanas en el ámbito bilateral de prolongar la protección a los secretos industriales o aceptar la patentabilidad de doble uso. En un bilateral con Estados Unidos otorgar algo similar a las concesiones chilenas afectará sustancialmente los consensos andinos logrados.

Los **servicios** también son de enorme interés para los Estados Unidos. Allí está en juego si prestar un determinado servicio exige o no la presencia comercial de quien lo presta. En este tema está de por medio la inversión extranjera directa en Colombia en los seguros, las telecomunicaciones y el sector financiero, entre otros. También se plantea el trato a los servicios financieros nuevos y el manejo del comercio electrónico, en lo que países como Colombia desconocen el potencial de lo que se está negociando. Finalmente, este capítulo trata la migración temporal de profesionales que prestan servicios en los Estados Unidos; lo logrado por Chile en este último aspecto, (1400 visas por año para la migración temporal para la prestación de servicios en el mercado norteamericano), fue ampliamente criticado por el Congreso de los Estados Unidos y parece de difícil consecución para los colombianos.

Tanto en servicios como en compras gubernamentales, Colombia debe reflexionar acerca de si tiene un interés ofensivo, en el sentido de querer tener presencia en los Estados Unidos. Desde esta perspectiva es fundamental tener en cuenta que en la negociación los Estados Unidos comprometen el nivel federal y que muchas de las barreras no arancelarias para entrar a los Estados Unidos se encuentran en normas y previsiones del orden estatal, lo que constituye una barrera adicional. Lograr acceso al mercado de los Estados Unidos en varios servicios y en compras exige entonces, además de un TLC Colombia-Estados Unidos, negociaciones adicionales con aquellos estados en los cuales Colombia quiera entrar a competir.

En materia de **inversión**, se considera que Colombia puede competir por la inversión si mejora su marco regulatorio. El marco regulatorio del país es abierto y cualquier mejora que se ofrezca corre el riesgo de convertirse en un salto al vacío, pues en el caso colombiano la normatividad es marginal frente a los problemas de orden público, o frente a los incentivos o subsidios que otros países, con suficiente caja, utilizan para atraer la inversión extranjera directa. Los tratados de inversión no atraen inversión *per sé*, son las condiciones del mercado las que atraen la inversión.

Es previsible que un acuerdo bilateral incorpore capítulos relativos a **medio ambiente y asuntos laborales**, en los cuales Colombia nunca ha adquirido compromisos bilaterales. La manera como se negoció con Chile apunta a que las compensaciones monetarias que se causen en materia laboral o ambiental financien el plan de acción que acuerden las partes con el fin de mejorar el cumplimiento

⁸ Expresión del Ministro de Agricultura Carlos Gustavo Cano

de la propia normativa de la parte demandada. Si se suscribe un acuerdo similar, estas multas son costos adicionales que tendrán que priorizarse como gasto en el presupuesto nacional y dependerán directamente del cumplimiento de los estándares que se establezcan en el acuerdo.

En **solución de controversias**, el referente chileno prevé, además de la retorsión, en caso de que la parte demandada no cumpla con la decisión arbitral, la opción de pagar una compensación monetaria correspondiente a un porcentaje de los beneficios de efecto equivalente, que tendría derecho a suspender la parte demandante. Colombia hasta el momento no ha suscrito ningún acuerdo comercial que prevea compensaciones monetarias.

2. Algunas preguntas

En materia de acceso, los exportadores colombianos no enfrentan barreras arancelarias significativas para entrar al mercado de los Estados Unidos por lo cual un TLC Colombia- Estados Unidos no representa grandes ganancias para el sector exportador, y sí un gran desbalance en términos del valor de las concesiones arancelarias. Si el mercado de los Estados Unidos está ya bastante abierto, salvo para unos pocos productos, el país debe dimensionar en su justo valor lo que representa el ATPA y el ATPDEA. No se debe confundir un problema de acceso con un problema de escasa oferta exportable. En diez años que el país ha dispuesto del acceso ATPA, sólo 14% de nuestras exportaciones a los Estados Unidos las aprovecharon; por qué?

Adicionalmente, estas concesiones arancelarias de los Estados Unidos son temporales y por consiguiente cada día menos “preferentes”, por cuanto los Estados Unidos tiene compromisos en la OMC que lo obligan a ir desmontando sus aranceles unilateralmente, y porque este acceso se lo ha dado (y se lo dará) a todos los países con los que negocia acuerdos de libre comercio.

Finalmente, el costo fiscal en el bilateral tendrá que asumirse más rápidamente que en el ALCA. En este aspecto se debe anotar que, sin contar el desmonte de las franjas, la reducción por concepto de los impuestos de importación será de aproximadamente 500 millones de dólares. ¿Cómo se compensará este monto?

¿Se piensa obtener ventajas en otros campos, como en la prestación de servicios profesionales, antidumping, compras gubernamentales o movilidad de personas? No son claros los beneficios que Colombia pueda tener en estos temas de clarísimo interés para nuestro país.

En el ámbito agrícola lo más probable es que no se dé un libre comercio en condiciones equitativas de competencia. Continuarán los apoyos internos en los Estados Unidos ¿Se aceptarán entonces los subsidios agrícolas? En algunos productos puede ser interesante aceptarlos, como en el trigo, pero esto no va dentro de la lógica de negociación y tampoco resulta coherente con la posición colombiana en OMC. Se negociararán las franjas? En caso afirmativo, ¿se ha contemplado la necesidad de subsidiar algunos productos? Por otra parte, el país debe definir su estrategia de liberalización del sector a la luz de sus objetivos de paz y de seguridad democrática. ¿Tendrá un estatus especial el campo en la negociación de un TLC Colombia-Estados Unidos?

En varias áreas de la negociación, como la arancelaria, la agrícola y propiedad intelectual, existe un ordenamiento jurídico supranacional que es vinculante para los países andinos. La plataforma andina ha servido para balancear los intereses andinos en las negociaciones comerciales bilaterales, y ha posibilitado proyectar nuestros intereses en escenarios de negociación internacional cuando, en foros como el de la OMC no ha sido posible posicionarlos, como es el caso de los recursos genéticos y la legislación en propiedad intelectual. Aunque es previsible que Estados Unidos negocie con cuatro de los cinco países miembros de la Comunidad Andina, es evidente que la negociación con los Estados Unidos generará una tensión entre las obligaciones del acuerdo andino y las obligaciones que cada país andino adquiera con los Estados Unidos ¿Cómo se afectará el acuerdo andino con la negociación?

Mucho se enfatiza la estabilidad jurídica que trae la suscripción de un acuerdo de esta naturaleza. Se ven los acuerdos de libre comercio como la oportunidad para consignar allí reformas estructurales y la manera de estabilizar las reglas del juego para el inversionista extranjero. Sin embargo, países como México, Chile o Estados Unidos, cuando han suscrito acuerdos de este tipo, han tomado la precaución, ya sea por la vía de las limitaciones o de las excepciones, de consolidar bajos niveles de apertura y no incluir en el acuerdo decisiones en las que se considera que el país, por vía de la legislación nacional, no debe perder autonomía. ¿En qué áreas se comprometerá la legislación nacional vigente? ¿En qué áreas el TLC modificará la legislación vigente?

El éxito de un TLC reside en que las concesiones que se otorguen sean importantes y balanceadas para ambos actores. El libre comercio es un juego ganador cuando efectivamente ambos actores abren sus mercados. Por otra parte, se ha puesto poca atención al impacto fiscal, a los factores estructurales que nos impiden aprovechar las aperturas de mercado que hemos conseguido, a las condiciones de escasez y de baja sofisticación de nuestra oferta exportadora y al impacto de estas negociaciones en las nuevas áreas comerciales. Todos estos son factores cruciales para aprovechar la apertura de un mercado tan exigente como el de los Estados Unidos y que Colombia no ha podido aprovechar como debiera en muchos años.

Acuerdos comerciales como éste tienen un impacto no sólo sobre el desarrollo comercial del país, sino sobre la industria, los servicios, las telecomunicaciones, etc. Cabe entonces preguntarse cómo juega un acuerdo de estos con nuestra política de desarrollo. ¿Cuáles son los objetivos de la política de comercio exterior, industrial y comercial del país? ¿Aumentar la competitividad de la economía colombiana? ¿Mejorar el nivel de vida de los colombianos?, ¿Eliminar los obstáculos a las exportaciones colombianas en los mercados actuales o potenciales, o exportar valor agregado? Planteados los objetivos, resulta pertinente organizar y focalizar los instrumentos ya disponibles en función de los objetivos, pedir en la negociación los puntos relevantes que puedan apalancar nuestra estrategia de desarrollo, definir si lo más conveniente para el país es una integración multilateral o bilateral, si debemos abrirnos frente a Estados Unidos únicamente, si conviene impulsar o detener la otra integración, etc.

Pero, sobre todo, el objetivo de la política comercial colombiana no puede ser firmar un acuerdo. Plantearlo como el objetivo de política comercial es confundir los medios con los objetivos.

Bibliografía

- Andean Trade Preference Act (ATPA) (1991), 4 December.
- Centro de Noticias del Estado, Presidencia de la República.
- International Trade Commission (USITC) (s/f), Interactive Tariff and Trade DataWeb [en línea]:http://dataweb.usitc.gov/scripts/user_set.asp
- Ley de Promoción Comercial y de Erradicación de Narcóticos (ATPDEA) (2002), agosto.
- Tratado de Libre Comercio entre Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América (2003), junio.

VI. La integración comercial andina en el contexto del segundo regionalismo latinoamericano

Edgard Moncayo⁹

Uno de los rasgos más distintivos del comercio internacional en los noventa fue el resurgimiento del interés en las iniciativas de integración regional. Los procesos integracionistas latinoamericanos, que hacia finales de los ochenta estaban languideciendo, experimentaron una profunda reingeniería que logró aumentar los intercambios comerciales intrarregión a cotas sin precedentes.

En el ímpetu adquirido por la nueva generación de regionalismos o "segundo regionalismo" æ que se ha extendido a todas las latitudes del planetaæ juegan factores de carácter tanto económico como político. Por lo demás, los nuevos procesos tienen características bastante diferentes a las del "primer regionalismo" de los sesenta y setenta, y se traducen en novedosas dinámicas del comercio y las inversiones intrarregionales. En la presente contribución se intenta colocar los desarrollos comerciales recientes de la Comunidad Andina en la perspectiva del "segundo regionalismo", para destacar las características espaciales del comercio intra-andino.

⁹ Consultor e investigador, Director Fundación Siglo XXI

1. El auge del comercio intralatinoamericano

Durante los noventa, la participación del intercambio intragrupo en el comercio total aumentó, sin excepción, en todos los esquemas de integración de América Latina y el Caribe. En Mercosur y la Comunidad Andina—los dos mercados subregionales más grandes— la proporción del intracomercio más que se duplicó, lo cual es el reflejo de que las exportaciones a los socios comerciales en estos acuerdos crecieron más rápidamente que las ventas al resto del mundo (Cuadro 1).

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES E INTRAGRUPOS
(millones de dólares y porcentajes)

| Agrupación | 1990 | 1995 | 1998 | 1999 | 2000 | Promedio de crecimiento anual 2000/1990 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---|
| ALADI | | | | | | |
| Exportaciones Totales | 112.694 | 167.192 | 251.345 | 264.235 | 332.565 | 11,4% |
| Exportaciones a la ALADI | 12.302 | 28.168 | 43.231 | 34.776 | 43.195 | 13,4% |
| COMUNIDAD ANDINA | | | | | | |
| Exportaciones Totales | 31.751 | 33.706 | 38.896 | 44.603 | 60.709 | 6,7% |
| Exportaciones a la CAN | 1.324 | 3.472 | 5.411 | 3.940 | 5.370 | 15,0% |
| MERCOSUR | | | | | | |
| Exportaciones Totales | 46.403 | 61.890 | 80.227 | 76.305 | 85.692 | 6,3% |
| Exportaciones a la CAN | 4.127 | 12.048 | 20.027 | 15.164 | 18.078 | 15,9% |
| MERCADO COMUN CENTROAMERICANO (MCCA) | | | | | | |
| Exportaciones Totales | 3.907 | 5.496 | 11.077 | 11.633 | 11.242 | 11,2% |
| Exportaciones a la MCCA | 624 | 1.228 | 2.242 | 2.333 | 2.545 | 15,1% |
| COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM) | | | | | | |
| Exportaciones Totales | 3.634 | 4.113 | 4.651 | 5.182 | 6.132 | 5,4% |
| Exportaciones a CARICOM | 469 | 521 | 859 | 957 | 1.087 | 8,8% |
| AMERICA LATINA Y EL CARIBE | | | | | | |
| Exportaciones Totales | 120.572 | 177.336 | 267.073 | 281.050 | 349.939 | 11,2% |
| Exportaciones a A.L. y el Caribe | 16.802 | 35.065 | 51.674 | 42.624 | 57.858 | 13,2% |

Fuente: Elaboración del autor con base en: Cepal (2002), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, p. 75, Cuadro II-16.

En América Latina y el Caribe en su conjunto, y en cada uno de los bloques subregionales, el punto más alto de la interacción comercial se alcanzó en 1998, cayendo drásticamente (especialmente en la Comunidad Andina y Mercosur) en el año siguiente, al tiempo con los niveles de la actividad económica de la región, resentidos, a su turno, por la crisis financiera internacional. Desde entonces, y a pesar de una notable reactivación, no se han vuelto a recuperar las cotas alcanzadas. Además, la dinamización de los flujos comerciales dio lugar a un auge inédito de las inversiones directas intrarregionales.

El auge del comercio intralatinoamericano es el resultado de una densa trama de acuerdos pluri y bilaterales que en la actualidad conecta casi la totalidad de los países de la región entre sí (el único vínculo bilateral significativo que todavía no existe es el de México-Brasil).¹⁰ El riesgo de esta extraordinaria proliferación de iniciativas—algunas de las cuales pueden tener puntos de

¹⁰ Cuatro uniones aduaneras imperfectas (Caricom, Comunidad Andina, MCCA y Mercosur); acuerdos de alcance parcial entre los miembros de la Aladi y acuerdos bilaterales entre estos y países centroamericanos; y acuerdos entre las uniones aduaneras. También influyó el regreso de los flujos de capital externo durante los primeros años del decenio de los noventa.

colisión entre sí— está en caer en un problema de acción colectiva caracterizado por el "dilema del prisionero", en el que no existen los incentivos necesarios para que los países participen en un proceso conjunto de negociaciones hemisféricas para alcanzar una integración equitativa y, por tanto, los empuja hacia una conducta competitiva que termina por desfavorecer los intereses colectivos (Hinojosa, 1997).

Desde luego, la dinámica del comercio intrarregional está altamente determinada por el Mercosur, que representa poco más del 30% del total, y en menor medida por la Comunidad Andina que participa con cerca del 10% de dicho comercio. Estos grupos (el primero desde 1994 y el segundo desde 1992) constituyen uniones aduaneras "imperfectas", condición que comparten con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Caricom, esquemas que liberaron su intercambio intrazonal desde mediados de los noventa y buscan establecer un arancel externo común.

Los procesos que más han logrado avanzar en cantidad de su comercio intragrupo con relación al total, son el Mercado Común Centroamericano MCCA y el Mercosur (más del 20% en ambos casos), pero todas las cuatro uniones aduaneras buscan trascender esta fase, para alcanzar como objetivo último la constitución de mercados comunes. Incluso desde 1995, se avanza en negociaciones entre el Mercosur y la Comunidad Andina para conformar un espacio económico suramericano.

Ahora bien, el relanzamiento de la integración latinoamericana en el último decenio ha tenido lugar en el marco de lo que corresponde, en la práctica, a un patrón virtualmente universal. En efecto, las sucesivas profundizaciones y ampliaciones de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994), el Área de Libre Comercio del Sudeste Asiático (1997) y la reestructuración de los esquemas africanos, ponen de presente que el regionalismo de segunda generación es paradójicamente una de los rasgos más sobresalientes de la fase actual de la globalización. No obstante, este segundo regionalismo no es incompatible con los procesos más amplios de liberación del comercio a escala multilateral y, por el contrario, responde a principios que —en la mayoría de los casos— son deliberadamente complementarios con tales objetivos. Es el concepto de "regionalismo abierto" del cual comenzó a hablarse en Asia, y que fue adaptado por la CEPAL para América Latina (Moncayo, 1999).

En este nuevo molde caben, además, los esquemas entre países industrializados y países en desarrollo, como el TLCAN, y los acuerdos de la Unión europea con las economías en transición de Europa del Este. En esta perspectiva pueden colocarse también el Alca, el Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) y las discusiones para transformar las preferencias verticales que concede la Unión Europea a sus excolonias del África —a través de las convenciones de Lomé— en acuerdos comerciales recíprocos entre las partes (Banco Mundial, 2000).

2. Segundo regionalismo versus primer regionalismo

Antes que ser un hecho aislado o casual, la revalorización de la integración regional se inscribe en un movimiento de largo plazo tendiente a la conformación progresiva de mercados mundiales, que es uno de los objetivos de la globalización.

En este sentido, los acuerdos regionales constituyen una "tercera vía" hacia la liberalización mundial del comercio, complementaria y no alternativa a las otras dos, (la apertura unilateral y las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC); véase Devil y French-Davis (1999). Incluso, según algunos estudios, el desarme arancelario unilateral explicaría en alta medida la expansión del comercio intrarregional, a virtud de que coadyuvó a revelar las ventajas del comercio entre socios "naturales" por la proximidad geográfica (Echavarría, 1998). Por ejemplo, mientras en el periodo 1998-1992 no existe una clara correlación entre el comercio intrarregional y la

apertura comercial global a nivel de países, esta relación se vuelve altamente positiva y significativa durante el período 1993-1997 (Grether y Olarreaga, 1999).

Aunque alrededor de las apreciaciones anteriores no existe un pleno consenso, dado que para algunos analistas el regionalismo puede debilitar los procesos multilaterales, el hecho es que tanto en los círculos de la OMC como en los de Alca se ha llegado a la conclusión que las dos vías de liberalización son compatibles y complementarias (Kuwayama, 1998).

En estas condiciones, se puede afirmar que es falso el debate entre partidarios del multilateralismo y partidarios del regionalismo. Son estas, dos formas complementarias para abrir las economías en escalas diferentes: mundial y regional. La multiplicación de acuerdos regionales hace recordar que la apertura multilateral a los intercambios no es un fin en sí y que, según las circunstancias, otras vías pueden ser más eficaces para concurrir al fin último: la consolidación de la mundialización neoliberal. El recurso creciente a los esquemas regionales también puede explicarse por el interés de los Estados nacionales de manejar sus flujos de comercio e inversión en el plano acotado de un grupo de países, profundizando la integración a niveles que no serían viables (el enfoque OMC *plus*), o no tendrían la misma seguridad jurídica a escala multilateral (Guillén, 2001). Es decir el regionalismo sería el mecanismo mediante el cual los Estados pueden llegar gradual y selectivamente a la globalización, sin perder autonomía política.

Como bien lo expresa Sonia de Camargo (2000): De todas maneras, en una coyuntura mundial en que la globalización de los mercados financieros y de las comunicaciones pareciera estar produciendo una intensificación de los intereses privados y, simultáneamente, el debilitamiento del poder de gestión interna de los Estados nacionales, la formación de acuerdos multilaterales entre Estados de una misma región aparece como una de las formas más eficaces para administrar y gobernar el proceso de transición, ubicándolo por encima de una pura anarquía y por debajo de un poder mundialmente centralizado. Estos acuerdos, especialmente en la forma de mercados comunes o de procesos de integración económica funcionarían como sistemas de regulación de las relaciones políticas y económicas de las transacciones entre actores y agentes que, aun teniendo sus raíces ancladas en el espacio nacional, desplazarían sus horizontes más lejos, incorporando perspectivas, lealtades, formas de conducta y acciones compatibles con la de sus socios regionales.

En todo caso, en el giro favorable hacia el regionalismo, ha pesado con fuerza decisiva la posición de Estados Unidos, que evolucionó desde ser el campeón del multilateralismo en la posguerra, a constituir en los años noventa el TLCAN (con Canadá y México sus dos principales socios comerciales), que es un acuerdo regional tanto en términos geográficos como preferenciales, rápidamente convertido en uno de los principales bloques comerciales del mundo (una doctrina Monroe del siglo XXI). También influyó la profundización de la Unión Europea consagrada en el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastrich de 1992). La idea aquí es que la ampliación o profundización de los acuerdos regionales existentes insta a los socios comerciales no miembros a buscar su incorporación o a buscar por su cuenta la formación de otros acuerdos (Baldwin, 1993).

La presencia de México en el TLCAN denota, por lo demás, una de las características centrales del nuevo regionalismo: la asociación entre países de diferente grado de desarrollo, sin que haya lugar a tratamientos preferenciales para los menos avanzados; cuando mas, diferentes cronogramas de aplicación. En el caso particular de México se ha señalado con insistencia que su adhesión al TLCAN obedeció a la necesidad de "poner cerrojo" (*lock-in effect*) a las reformas neoliberales de los ochenta y principios de los noventa. Al mismo tiempo, se trataría de darle una mayor credibilidad a las reformas a los ojos de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Los rasgos generales del segundo regionalismo arriba descritos se ajustan bien a lo ocurrido en América Latina. En efecto, mientras que las primeras iniciativas de integración económica emprendidas en la posguerra (Alalc, MCCA, Grupo Andino y Caricom) se inscribieron en la estrategia de sustitución

de importaciones predominante, el regionalismo abierto de los noventa es funcional a las estrategias de inserción en la economía mundial que han prevalecido en este periodo (Devlin y Esteyadeordal, 2001). La anterior afirmación puede sustentarse en los índices de reforma estructural y apertura comercial para el promedio de América Latina y para la Comunidad Andina (Morley et al., 1999).

Desde luego, el punto culminante del segundo regionalismo en el hemisferio occidental sería la conformación del Alca, cuya entrada en operación está prevista para 2005. En términos de su alcance y cobertura, los nuevos acuerdos tienen mayor "profundidad" en el desmonte arancelario e involucran una gama más amplia de materias que sus homólogos del pasado. Una tendencia clara que se observa, en el Alca por ejemplo, es la de incursionar en los ámbitos sociales y políticos (Ocampo, 2001). En síntesis, el contraste entre las dos generaciones de regionalismo se presenta en el Cuadro 2.

Cuadro 2
REGIONALISMO: PRIMERO Y SEGUNDO

| Primero | Segundo o Abierto |
|--|---|
| Funcional a la estrategia de sustitución de importaciones —un instrumento auxiliar de la ISI para la ampliación de mercados protegidos—. | Funcional a la estrategia de inserción en la economía global—tercera vía hacia la liberación mundial de mercados. |
| Acuerdos entre países de grado de desarrollo similar. Norte-Norte o Sur-Sur. | Acuerdos entre países desarrollados y menos avanzados. Norte-Sur. |
| Hostilidad de Estados Unidos. | Apoyo activo de Estados Unidos. |
| Integración superficial (bienes industriales, aranceles). | Integración profunda (todos los productos, servicios e inversiones, regímenes de competencia). |
| Restricciones a la IED | Atracción de IED |
| Ambito económico | Ambito económico, social y político. |
| Iniciativa gubernamental. | Participación activa de la empresa privada. |

Fuente: Elaboración del autor.

Con los rasgos del nuevo regionalismo latinoamericano pensamos que la integración latinoamericana debería retomar también la dimensión de impulso estratégico del desarrollo que tuvo el primer regionalismo, mediante mecanismos renovados de generación de nuevos patrones productivos, con grados progresivos de valor agregado, acciones conjuntas de fortalecimiento de la capacidad negociadora y programas orientados a promover la cohesión territorial interna (Moncayo, 1999). En otras palabras, una integración orientada a la competitividad auténtica y sistémica y al reposicionamiento en la geopolítica mundial.

En este sentido, es pertinente volverse a formular con F. Perroux (2000) algunas preguntas básicas pero fundamentales: ¿Qué es la integración económica?, ¿Quién lleva a cabo esta integración?, ¿En beneficio de quién se realiza la integración?.

3. Efectos dinámicos de la integración económica

Más allá de los efectos estáticos vinculados al binomio creación-desviación del comercio, la defensa de los acuerdos regionales de integración económica se apoya en la existencia de efectos dinámicos relacionados con el crecimiento la diversificación de exportaciones y el aumento en su

complejidad tecnológica; el aumento en las economías de escala con su consecuente reflejo en los precios al consumidor; y el incremento del comercio intraindustrial que se traduce en mayor especialización y diferenciación de la oferta productiva.

Devlin y French-Davis (1999) lo ponen en estos términos: ...uno de los objetivos explícitos de la integración regional es mejorar la competencia, y por tanto es posible examinar si los mercados sectoriales cambian sus estructuras productivas y qué fuerzas lo provocan. ¿Existe un incremento de la especialización intraindustrial en el mercado subregional? ¿Estimulan la inversión los distintos parámetros de los acuerdos de integración que hacen las empresas? ¿Mejoran la estructura tecnológica y de costos de las empresas, avanzan en dirección a una mayor competitividad internacional y hay espacio para reducir el trato preferencial? ¿Están apareciendo nuevas exportaciones internacionales y ventajas comparativas a partir de las experiencias del mercado subregional?

Varias de las preguntas anteriores pueden ser contestadas afirmativamente con base en la evidencia empírica disponible para América Latina. En primer lugar, no sólo las exportaciones a la región han crecido más rápido que las dirigidas al mundo (Cuadro 1), sino que se concentraron en bienes industriales, sobre todo en los de mayor contenido tecnológico. La canasta exportadora hacia los mercados regionales está integrada principalmente por manufacturas de altos valor agregado y complejidad tecnológica, en contraste con la que se dirige a los países industrializados con una participación mayor de productos básicos.

Dicha característica es más acentuada en los casos de la Comunidad Andina y Caricom, pero también se advierte en Chile, Mercosur y México (Cuadro 3), que exportan proporciones similares de manufacturas a la región y a los países industrializados (principalmente a los Estados Unidos en el caso de este último).

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES SEGÚN DESTINOS Y CATEGORÍAS DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA (2000)

(en porcentajes)

| | Productos | | | | | | | | | | | |
|----------|----------------|-------------------|--|-------------------|---------------------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|
| | Primarios | | Manufacturas basadas en recursos naturales | | Manufacturas de baja tecnología | | Manufacturas de tecnología media | | Manufacturas de alta tecnología | | Productos no clasificados | |
| | Intra-regional | Industria-lizados | Intra-regional | Industria-lizados | Intra-regional | Industria-lizados | Intra-regional | Industria-lizados | Intra-regional | Industria-lizados | Intra-regional | Industria-lizados |
| Mercosur | 26,1 | 37,2 | 19,5 | 25,8 | 12,1 | 11,0 | 33,7 | 15,8 | 7,2 | 7,2 | 1,5 | 3,0 |
| CAN | 36,7 | 66,0 | 32,0 | 22,5 | 11,9 | 4,7 | 14,8 | 3,8 | 3,3 | 0,2 | 1,4 | 2,8 |
| MCCA | 11,8 | 31,0 | 29,3 | 4,5 | 22,5 | 44,4 | 22,1 | 3,3 | 10,3 | 15,0 | 4,0 | 1,8 |
| CARICOM | 20,8 | 41,0 | 51,7 | 31,3 | 12,4 | 9,9 | 12,5 | 11,2 | 1,8 | 1,1 | 0,8 | 5,5 |
| México | 7,3 | 11,9 | 16,2 | 5,4 | 14,5 | 14,9 | 35,5 | 38,8 | 24,9 | 25,0 | 1,6 | 4,1 |
| Chile | 24,2 | 47,7 | 45,7 | 45,5 | 9,5 | 1,5 | 15,6 | 3,2 | 2,6 | 0,2 | 2,4 | 1,9 |

Fuente: Adaptado de: CEPAL (2002), *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile, p.199, cuadro 6.9.

En segundo lugar, para casi todos los países de América Latina (las excepciones son México, Bahamas, República Dominicana y Haití), el índice de "ventaja comparativa revelada (VCR)" o grado de especialización en rubros de demanda dinámica,¹¹ es mayor en el mercado regional que en el mercado mundial. En este aspecto se destacan el MCCA y la Caricom. No obstante, en la Comunidad Andina, Mercosur y en Chile, la VCR en rubros dinámicos no alcanza la unidad, lo cual quiere decir que, si bien el posicionamiento resulta más favorable en el mercado regional que en el mundial, estos países muestran, aun en el mercado latinoamericano, una mayor especialización en rubros de demanda estancada que en los de demanda dinámica (Cuadro 4).

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN EN SECTORES DINÁMICOS

| | Mundo | | | América en Desarrollo | | |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|-------------|-------------|
| | 1990-93 | 1993-96 | 1996-99 | 1990-93 | 1993-96 | 1996-99 |
| México | 1.09 | 1.09 | 1.30 | 0.87 | 0.97 | 0.82 |
| MERCOSUR | 0.63 | 0.96 | 0.44 | 0.98 | 0.96 | 0.79 |
| Comunidad Andina | 0.33 | 0.55 | 0.19 | 0.57 | 0.81 | 0.54 |
| Bolivia | 0,37 | 0,79 | 0,24 | 0,38 | 1,05 | 1,01 |
| Colombia | 0,43 | 0,86 | 0,31 | 1,05 | 1,14 | 0,86 |
| Ecuador | 1,07 | 0,23 | 0,18 | 0,34 | 0,52 | 0,32 |
| Perú | 0,51 | 0,99 | 0,26 | 0,65 | 0,78 | 0,81 |
| Venezuela | 0,1 | 0,36 | 0,12 | 0,51 | 0,77 | 0,37 |
| MCCA | 1.04 | 0.76 | 0.77 | 1.52 | 1.04 | 1.14 |
| CARICOM | 0.68 | 0.54 | 0.39 | 1.10 | 0.88 | 0.52 |
| Chile | 0.32 | 1.17 | 0.47 | 0.62 | 0.86 | 0.86 |
| Rep. Dominicana | 1.35 | 0.93 | 1.27 | 0.65 | 1.27 | 1.20 |

Fuente: CEPAL (2002), Panorama social de América Latina. Op. cit., p.91, cuadro III.2.

Nota: El indicador expresa la cuota de mercado que ostenta un país en un rubro determinado como proporción de su cuota de mercado global. Si un país tiene una ventaja comparativa revelada global —es decir, en el conjunto de rubros que exporta— superior a 1, el país tiene un posicionamiento favorable en los rubros de demanda dinámica en el mercado respectivo. Por su parte, la demanda por un producto es relativamente dinámica si el valor de las importaciones por producto creció más que el promedio del total de las importaciones en determinado mercado y periodo de tiempo.

En tercer término, está ampliamente comprobado que en el comercio entre los países de la región, los flujos intraindustriales (CIT) son los más importantes, en contraste con el carácter complementario que sigue prevaleciendo en el intercambio entre América Latina y la OECD. En general, el CIT es mayor mientras más alto el ingreso del país, y tiende a ser más intenso entre países limítrofes (Colombia-Venezuela, Brasil-Argentina), especialmente cuando pertenecen a un acuerdo de integración (BID, 1992 y Fuentes y Jaramillo, 1993). También influyen las operaciones entre filiales de empresas multinacionales y el cambio tecnológico de los entables manufactureros de los países participantes en el comercio (Balassa, 1980 y Pombo, 1994).

¹¹ Concepto desarrollado por Bela Balassa (1965).

Gracias a su vinculación con Estados Unidos en el marco del Nafta, casi la mitad del comercio exterior de México es de carácter intraindustrial (León y Dussel, 2001). En el Mercosur, por su parte, el comercio intraindustrial de manufacturas pasó de 37% en 1990 a 40% en 1995, y a 50% en 1999, mientras que el interindustrial disminuyó para los mismos años, de 63% a 60% y 50%. Por esta razón, Bouzas y Fanelli (2002) afirman, sin vacilación, que las cifras confirman la hipótesis de que el Mercosur ha tenido una influencia favorable en los intercambios basados en industrias con economías de escala y aprendizaje.

Finalmente, en cuanto a los efectos dinámicos de la integración económica conviene insistir en la relevancia del "efecto vecindad" para el comercio como para el crecimiento,¹² que indica la pertinencia de acuerdos regionales de integración entre países limítrofes, para impulsar deliberadamente el comercio y practicar algún grado de coordinación de políticas macroeconómicas.

4. El comercio de la comunidad andina

Un examen más desagregado del comercio del bloque andino revela que en esta subregión se verifican los rasgos identificados en la sección anterior para América Latina en general. En primer lugar, en los efectos estáticos de la integración (creación-desviación del comercio), se ha comprobado que en la Comunidad Andina la creación del comercio ha sido mucho más importante que la desviación. En efecto, en el intercambio de manufacturas entre Colombia y Venezuela (que representan el 70% del flujo comercial andino) hubo una significativa creación de comercio para los dos países, fenómeno especialmente marcado en textiles, calzado y ropa y en productos de madera en Colombia y Venezuela, y en hierro y acero en Venezuela (Cuadro 5).

Cuadro 5
CREACIÓN Y DESVIACIÓN DE COMERCIO EN LA REGIÓN ANDINA
(Importaciones de "afuera" de la región como porcentaje del consumo aparente)

| CIIU rev. 2 | | Colombia | | | Venezuela | | |
|-------------|----------------------------------|----------|------|------|-----------|------|------|
| | | 1986 | 1990 | 1995 | 1986 | 1990 | 1995 |
| 31 | Alimentos, bebidas y tabaco | | 1,5 | 2,7 | 5,0 | 9,2 | 8,5 |
| 32 | Textiles, calzado y confecciones | 2,9 | 3,6 | 13,1 | 8,7 | 15,9 | 18,3 |
| 33 | Productos de madera | 2,0 | 1,8 | 9,4 | 1,8 | 2,5 | 5,5 |
| 34 | Papel e imprentas | 12,1 | 12,3 | 15,7 | 15,4 | 19,0 | 25,2 |
| 35 | Químicos | 23,2 | 24,4 | 27,5 | 20,9 | 14,5 | 37,6 |
| 36 | Minerales no metálicos | 3,8 | 3,8 | 6,7 | 5,6 | 8,5 | 7,0 |
| 37 | Hierro y acero | 31,4 | 35,4 | 36,5 | 12,2 | 24,1 | 36,5 |
| 38 | Productos metálicos y maquinaria | 43,6 | 40,6 | 48,1 | 48,9 | 58,7 | 41,8 |
| 39 | Otras industrias manufactureras | 14,4 | 30,3 | 32,3 | 24,0 | 24,9 | 46,8 |
| | Total | 18,4 | 19,3 | 25,5 | 23,2 | 25,6 | 29,4 |

Tomado de: Echavarría, Juan José (1998), Op. cit., p.106, cuadro 5.

Nota: si aumentan las importaciones de terceros como porcentaje del consumo aparente, hay creación de comercio intra; si disminuyen hay desviación.

¹² Según los enfoques de la "dependencia espacial" (*spatial econometrics*) mencionados en el Capítulo Primero (sección 2.1). Véase: Ramírez, María Teresa y Ana María Loboguerrero (2002), *Spatial Dependence and Economic Growth: Evidence from a Panel of Countries*, Borradores de Economía No.206, Bogotá: Banco de la República.

En segundo término, para las exportaciones de manufacturas de la Comunidad en su conjunto, y las de cada país miembro en particular, el mercado regional latinoamericano es más importante que el de los países industrializados (Cuadro 6).

Cuadro 6
COMUNIDAD ANDINA: EXPORTACIONES SEGÚN DESTINOS Y CATEGORÍAS DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA (2000)
(en porcentajes)

| Países | Productos | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|----------------|-------------------|--|-------------------|---------------------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|
| | Primarios | | Manufacturas basadas en recursos naturales | | Manufacturas de baja tecnología | | Manufacturas de tecnología media | | Manufacturas de alta tecnología | | Productos no clasificados | |
| | Intra-regional | Industria-lizados | Intra-regional | Industria-lizados | Intra-regional | Industria-lizados | Intra-regional | Industria-lizados | Intra-regional | Industria-lizados | Intra-regional | Industria-lizados |
| Comunidad Andina | 36,7 | 66 | 32 | 22,5 | 11,9 | 4,7 | 14,8 | 3,8 | 3,3 | 0,2 | 1,4 | 2,8 |
| Bolivia | 71,7 | 35,0 | 20,4 | 29,4 | 5,8 | 24,2 | 1,2 | 0,9 | 0,7 | 1,5 | 0,1 | 9,0 |
| Colombia | 21,4 | 72,2 | 21,4 | 10,4 | 20,0 | 7,2 | 26,2 | 5,0 | 7,4 | 0,3 | 3,6 | 4,9 |
| Ecuador | 58,7 | 81,4 | 23,9 | 13,3 | 7,6 | 1,9 | 7,4 | 1,0 | 2,3 | 0,4 | 0,1 | 2,0 |
| Perú | 25,3 | 36,5 | 45,3 | 38,6 | 16,3 | 16,8 | 9,2 | 0,8 | 2,0 | 0,1 | 1,9 | 7,1 |
| Venezuela | 38,7 | 66,3 | 39,1 | 27,3 | 7,8 | 1,1 | 12,4 | 4,3 | 1,5 | 0,1 | 0,4 | 0,8 |

Extraído de: CEPAL (2002), Op. cit., p.199, cuadro 6.9

En tercer lugar, el índice de Ventaja Comparativa Revelada (UVR) de los países de la CAN es mayor en el mercado regional que en el mercado mundial (Cuadro 4); y en el comercio intraindustrial, el índice de cada uno de los países andinos con la propia Comunidad es mayor que el correspondiente al intercambio con el mercado mundial (Cuadro 7).

Cuadro 7
INDICE DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL DE LOS PAISES ANDINOS (2000)

| País | Socio Comercial | | | | | | | | |
|-----------|-----------------|--------|--------|--------|-----------------|----------------|-------|-------------------|-------------------------|
| | CAN | México | Brasil | Caribe | América Central | América Latina | Japón | Europa Occidental | Países Industrializados |
| Bolivia | 13,9 | 0,9 | 2,4 | 0,0 | 0,7 | 7,0 | 0,5 | 4,6 | 5,4 |
| Colombia | 36,6 | 16,8 | 7,2 | 0,6 | 14,5 | 11,5 | 0,2 | 4,1 | 7,4 |
| Ecuador | 24,6 | 4,0 | 1,9 | 12,3 | 12,7 | 3,8 | 0,2 | 0,8 | 2,0 |
| Perú | 29,6 | 1,0 | 2,7 | 0,9 | 8,7 | 8,7 | 1,2 | 3,8 | 5,6 |
| Venezuela | 30,5 | 36,0 | 17,6 | 24,1 | 13,4 | 29,9 | 5,2 | 16,5 | 23,8 |

Fuente: Cálculos del autor con base en cifras del BID-Intal

Las ventajas del comercio intraindustrial son resumidas por Buitelaar (1993) así: i) la producción de bienes que dependen en gran medida del comercio intrarregional tiene características tecnológicas más complejas, y son sectores donde la demanda internacional tiende a ser más dinámica (química, maquinaria no eléctrica y equipo de transporte); ii) el sector que muestra una tendencia fuerte de

exportación hacia la región también tiende a mostrar (en ocasiones con cierto desfase) igual tendencia en los mercados extrarregionales; y iii) en la medida en que estos sectores son dependientes de importaciones intermedias extrarregionales, el comercio intraindustrial proporciona acceso a insumos que la región tendría que importar de terceros países.

En quinto lugar, en la participación en el mercado regional de productos altamente dinámicos, indicador de la calidad de inserción internacional, sobresalen tres países andinos (Cuadro 8).

Cuadro 8
EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

(Variación de la participación en el mercado, 1990-1998, en puntos porcentuales)

| A De | América Latina | | | | Países Industrializados | | | |
|-----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|-------------------------|------------|-----------|------------|
| | I | II | III | IV | I | II | III | IV |
| América Latina | -8 | -7 | 21 | 10 | 93 | 95 | 88 | 31 |
| Argentina | -8 | 31 | 107 | 9 | -77 | 19 | -35 | -27 |
| Bolivia | -22 | 267 | 30 | -60 | -85 | 436 | 32 | 90 |
| Brasil | -12 | -11 | 4 | 9 | -79 | 1 | -2 | -23 |
| Chile | -11 | 34 | -7 | 25 | -44 | 23 | 25 | 45 |
| Colombia | 43 | 14 | 35 | 40 | -4 | 154 | -1 | -27 |
| Ecuador | 75 | 33 | 304 | 169 | 102 | 8 | 8 | 73 |
| Perú | - | -29 | -49 | -11 | -22 | 129 | 71 | -20 |
| Venezuela | 130 | -42 | 27 | 36 | -31 | 39 | 129 | 1 |
| Costa Rica | -38 | -27 | 17 | -16 | 100 | 67 | 13 | 100 |
| El Salvador | -50 | -30 | -2 | -8 | 2.355 | 215 | 699 | 139 |
| Guatemala | -72 | -28 | 18 | -3 | 135 | 188 | 148 | 171 |
| Honduras | 49 | 131 | 53 | 95 | 638 | 375 | 711 | 139 |
| Jamaica | -90 | -83 | -73 | -59 | 33 | -17 | -23 | -23 |
| México | 82 | 60 | 74 | 62 | 105 | 119 | 118 | 118 |
| Nicaragua | -78 | -12 | -67 | -63 | 907 | 3.571 | 5.176 | 120 |

Fuente: Benavente, José Miguel (2002), *¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?*, Serie Macroeconomía del Desarrollo No.12, CEPAL, Santiago de Chile. p.14, cuadro III.3.

Grupos de productos: I Muy dinámicos; II Dinámicos; III Poco dinámicos; IV Estancados

Así, en un contexto en el que los países suramericanos exhiben un desempeño francamente negativo en materia de exportación de manufacturas dinámicas (Cuadro 8), Colombia, Ecuador y Venezuela logran un registro positivo en la exportación de productos dinámicos a la región, gracias a las ventas en el propio mercado andino, comportamiento debido, en su mayor parte, al comercio de medicamentos (Benavente, 2002, p.14).

5. Conclusiones

De lo expuesto, se puede concluir, por una parte, que la integración comercial en el marco de la Comunidad Andina es una vía eficiente para alcanzar el objetivo de aumentar la competitividad internacional de los países miembros y, en últimas, por lo tanto, el bienestar de su población; y por otra, que el proceso andino no se contradice en las posibilidades de integración con otras áreas y con el resto del mundo (Madami, 2001).

A este respecto, un estudio sobre las opciones de política comercial de Colombia concluye, a través de diferentes métodos, que el mejor resultado es una reducción mayor de barreras al interior del Grupo Andino, seguida por el mundo, el G-3 y finalmente con Mercosur. Los métodos usados no contradicen necesariamente la mejor solución teórica: incrementar la integración con el resto del mundo al tiempo que se reducen más las barreras al interior de los acuerdos regionales (Rajapatirana, 2000).

Bibliografía

- Balassa, Bela (1965), "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage", Londres, Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. 33(2).
- _____ (1980), "Intra-industry Trade among Exporters of Manufactured Goods", Greenaway, D. y P. Thorakan, (eds) (1986), *Imperfect Competition and International Trade: The Policy Aspects of Intra-industry Trade*, Sussex Wheatsheaf Books.
- Baldwin, Richard (1993), *A Domino Theory of Regionalism*, NBER Working Paper Nº. 4465, Cambridge, Mass.
- Banco Mundial (2000), "Trade Blocks", Nueva York, Oxford University Press.
- Benavente, José Miguel (2002), "¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?", Santiago de Chile, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Nº.12.
- BID, (Banco Interamericano de Desarrollo) (1992), "Progreso Económico y social en América Latina", Washington D.C.
- Bouzas, Roberto y José María Fanelli (2002), "Mercosur: integración y crecimiento", Buenos Aires: GEA, Grupo Editor Altamira..
- Buitelaar, Rudolf (1993), "Dynamic Gains of Intra-regional Trade", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), documento de Trabajo, No.18.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile.
- _____ (2002), "Globalización y desarrollo", Santiago de Chile, vigésimo noveno período de sesiones.
- De Camargo, Sonia (2000), "Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas" en: Rojas, Francisco (2000), *Multilateralismo, perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Flacso (Chile) y Nueva Sociedad.
- Devlin, Robert y Ricardo French Davis (1999), "Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina", México, Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, noviembre.
- _____ y Antoni Esteyadeordal (2001), "What's New in the New Regionalism in the Americas?", Working Paper Nº.6, Buenos Aires, Intal.
- Echavarría, Juan José (1998), "Flujos comerciales en los países andinos: ¿liberación o preferencias regionales?", Bogotá, Coyuntura Económica XXVIII(3), Fedesarrollo.
- Fuentes, Alfredo y Hernán Jaramillo (1993), "El comercio industrial para la especialización en América Latina", Bogotá, Documentos Cladei-Fescol.
- Grether, Jean Marie y Marcelo Olarreaga (1999), "Preferential and Non-preferential Trade Flows in World Trade" en: Mendoza, M., P. Lowly B. Kotschwar, eds. (1999), *Trade Rules in the Making*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Guillén Romo, Héctor (2001), "De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina", México D.F., Comercio Exterior, vol.51(5), Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

- Hinojosa-Ojeda, Raúl (1997), “¿Simón Bolívar vuelve a cabalgar?. Hacia una integración entre el TLCAN, el Mercosur y la región andina”, Buenos Aires, Integración y Comercio N° 1, Intal.
- Kuwayama, Mikio (1999), “Open Regionalism in Asia Pacific y America Latina: a Survey of the Literature”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Comercio Internacional N° 4.
- León, Alejandra y Enrique Dussel (2001), “El comercio intraindustrial en México, 1990-1999”, México D.F, Comercio Exterior vol.51(7), Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Madami, Dursati H. (2001), “South-South Regional Integration and Industrial Growth, the Case of the Andean Pact”, Policy Research Paper 2614, Development Research Group Trade, Banco Mundial.
- Moncayo, Edgard (1999), “Las relaciones externas de la Comunidad Andina, entre la globalización y el regionalismo abierto”, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Morley, Samuel A. et al. (1999), “Indexes of Structural Reform in Latin America”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Reformas Estructurales N° 12.
- Ocampo, José Antonio (2001), “Pasado, presente y futuro de la integración regional”, Buenos Aires, Integración y Comercio N° 13, Intal.
- Olarreaga, Marcelo e Isidro Soloaga (2000), “Regionalismo y artículo XXIV”, en: Olarreaga, Marcelo y Ricardo Rocha, comps. (2000), *La nueva agenda del comercio en la OMC*, Bogotá, Instituto del Banco Mundial y Centro Editorial de la Universidad del Rosario.
- Perroux, Francois (2000), “¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?”, Buenos Aires, Integración y Comercio, Numero Especial 35 años 1965-2000, Intal.
- Pombo, Carlos (1994), “Comercio intraindustrial: el caso colombiano”, Bogotá, Planeación y Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, vol.XXV, julio.
- Rajapatirana, Sarath (2000), “Colombia y el Grupo Andino: alternativas y desafíos”, Bogotá, Coyuntura Económica vol. XXX(1), Fedesarrollo.
- Ramírez, María Teresa y Ana María, Loboguerrero (2002), “Spatial Dependence and Economic Growth: Evidence from a Panel of Countries”, Bogotá, Borradores de Economía N° 206, Banco de la República.

VII. Colombia y la integración CAN-Mercosur; oportunidades y obstáculos

Martha Ardila¹³

Desde la segunda mitad de los noventa se ha venido discutiendo acerca de la viabilidad y conveniencia de conformar una zona de libre comercio CAN-Mercosur. Hoy nos encontramos ante la misma discusión ¿Por qué? ¿Qué hay de diferente?

No es que en la actualidad Colombia priorice en Suramérica, pues su énfasis está en los Estados Unidos. La diferencia radica en que el ALCA es una realidad; que asistimos a una unipolaridad de los Estados Unidos, la cual hay que afrontar y contrarrestar; que hay nuevos visitantes en las casas de gobierno en Suramérica que cuestionan el modelo de desarrollo y los efectos de las fórmulas del Consenso de Washington; y que la nueva institucionalidad andina, el Acta de Quito y el Protocolo de Trujillo, no trajo los resultados esperados, y la crisis de legitimidad de la CAN continúa.

Este artículo tiene un enfoque más político que económico o comercial, y a su vez, contempla una serie de factores externos e internos de la región CAN-Mercosur, tanto estructurales como coyunturales. Se considera que cualquier tipo de negociación debe abarcar un enfoque multidisciplinario, no quedarse en lo comercial, sino mirar lo económico

¹³ Politóloga e internacionalista. Trabaja en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

en su conjunto, y su relación con la política y la sociedad. Los temas como soberanía, legitimidad, liderazgo, voluntad política e identidad, están detrás de una discusión como la que plantea la inserción económica internacional de Colombia.

A Colombia se le presenta una gran oportunidad en términos de lograr una inserción más equilibrada y diversificada en el escenario internacional, así como de profundizar relaciones con los países miembros del Mercosur. Asimismo, hay aspectos que brindan la CAN y/o Mercosur, que pueden resultar complementarios. En este sentido, se examinan las ventajas, obstáculos y retos que se le presentan a Colombia y a estas dos asociaciones de países.

1. Ventajas de la integración CAN-Mercosur

La diversificación. A lo largo del siglo XX, las relaciones internacionales colombianas estuvieron definidas por el *Respice Polum* de la política exterior, pero a partir de los gobiernos de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), y de manera particular durante la administración de Alfonso López Michelsen (1974-1978), se plantea el *Respice Simillia* de “Mira a tus Semejantes”. En lo sucesivo se combinan estos dos postulados. Con Ernesto Samper (1994-1998) se deterioran las relaciones con Estados Unidos, y se presencia a partir de Andrés Pastrana (1998-2002), en su esfuerzo por renormalizar las relaciones con Estados Unidos, “un Nuevo *Respice Polum* de la política exterior colombiana”; esto significa que esta potencia constituye el eje de las relaciones internacionales, y de él van a depender el resto de las relaciones internacionales del país.

La ubicación geográfica de Colombia hace que naturalmente deberíamos privilegiar la relación con los vecinos, y no con Estados Unidos. Y entre estos vecinos se encuentra Brasil, con el que compartimos una frontera de 1645 kilómetros, y con el que hay toda una relación por desarrollarse. Cualquier esfuerzo que Colombia realice para lograr una inserción más positiva a escala internacional deberá contar con los países andinos y también con Brasil. La integración CAN-Mercosur abriría la posibilidad de fortalecer vínculos con países como Brasil, Argentina y el resto de América Latina, retomando elementos del *Respice Simillia*. A su vez, más adelante, ampliar agendas y temas con otros países y grupos de países.

La conformación de un polo económico suramericano, que sería el cuarto a escala mundial después de Estados Unidos, la Unión Europea (U.E) y el Pacífico, tendría, a su vez, las siguientes características:

Cuadro 1
POBLACIÓN Y ECONOMÍA DE BLOQUES SUDAMERICANOS

| VARIABLE / GRUPO DE INTEGRACIÓN | CAN | Mercosur más Chile | SUDAMERICA Con Guyana y Suriname |
|--------------------------------------|----------|--------------------|---|
| Población (millones hab) | 118 | 238 | 357 |
| PIB (mil millones dólares) | 255 | 559 | 882 |
| Exportaciones (mil millones dólares) | 51 | 89 | 159 |
| Importaciones (mil millones dólares) | 36 | 59 | 112 |
| Recursos Naturales | Petróleo | Amazonía | Petróleo, flora, fauna, biodiversidad, minería, café. |
| No. de países | 5 | 4 | 11 |

Fuente: CAN

Se pueden mencionar unas características comparativas entre Suramérica, Estados Unidos y la Unión Europea:¹⁴ i) Sudamérica tiene una población de 357 millones de habitantes, 72 millones de habitantes más que los Estados Unidos y 22 millones de habitantes menos que la Unión Europea; ii) un producto interno bruto de 882.000 millones de dólares, 8% del producto de los Estados Unidos y 10% del producto de la Unión Europea; iii) exportaciones por 159.000 millones de dólares, 23% de las exportaciones de Estados Unidos y 16% de la Unión Europea; y iv) Suramérica importa 112.000 millones de dólares, con un superávit comercial de 46 millones de dólares.

En su proyección externa, Mercosur tiene tratados comerciales con la ASEAN (Sudeste Asiático) y está buscando un acuerdo con la CER (Australia y Nueva Zelanda). Asimismo, la CAN presenta ventajas arancelarias en el ATPDEA vigente hasta el 2006, y en el SGP Régimen Droga con la Unión Europea. En cuanto a las negociaciones, avanzan en términos arancelarios con Canadá, Guatemala, Honduras y El Salvador, así como en materia de cooperación con Rusia, China, la APEC y ASEAN.

En cuanto al recurso ambiental, Suramérica cuenta con Tratados de Cooperación Amazónica, u Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). El Amazonas produce el 50% del oxígeno del mundo; 20% del agua dulce; y cuenta con la cuenca más grande del mundo, con 7.3 millones de km². La importancia de su biodiversidad no se limita al presente; tiene un gran futuro y proyección en los mas variados ámbitos, como el de la salud. Suramérica, cuarto polo económico a nivel mundial, a diferencia de los demás polos, tiene un gran potencial por su riqueza en materia de biodiversidad.

Liderazgo. Nos encontramos ante un vacío de liderazgo. Se percibe que Estados Unidos impone la agenda ante la carencia de una propia latinoamericana. Durante muchos años México fue el país llamado a asumir el liderazgo, pero a partir de 1994, con el NAFTA, se articula mucho más estrechamente a los Estados Unidos en detrimento de su relación con América Latina. La región latinoamericana requiere de un liderazgo que lo debe ejercer Brasil,¹⁵ por razones como: el tamaño del país y su población, su legitimidad, su límite con nueve países suramericanos, su riqueza en biodiversidad y su amazonía. Y lo está empezando a ejercer en el ámbito suramericano. Concretar y avanzar en unas negociaciones CAN-Mercosur permite contar con un país líder que represente los intereses suramericanos.

Contrarrestar la influencia norteamericana. Actualmente, Estados Unidos es una potencia unipolar, que desconoce el multilateralismo, y se muestra partidario de la guerra preventiva. A partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001, replantea sus prioridades (Fuentes y Rojas, 2003) y, en lo sucesivo, la lucha contra el terrorismo será la principal. La seguridad, y temas vinculados a ella, como terrorismo y drogas ilícitas, resultan prioritarios para los intereses hegemónicos.

A su vez, se presenta una pérdida de interés estadounidense en la región, pues su prioridad se encuentra concentrada en consolidar su hegemonía en la península arábiga de Asia Central. Pese a esta falta de interés, en América Latina se prioriza la región andina, por varias razones: en ella se ubican cinco organizaciones que identifican como terroristas, el problema de las drogas ilícitas, y que es un área donde existen reservas de petróleo; así como las difíciles relaciones con el presidente Chávez; los problemas de gobernabilidad democrática, y el mayor déficit social como efecto del Consenso de Washington. En segundo lugar se presenta una securización de la agenda hemisférica,

¹⁴ Información de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). www.comunidadandina.org

¹⁵ Brasil es el país más grande de Suramérica, ocupa el 47% del territorio suramericano, es el tercero en América y el quinto en el mundo, con una extensión de 8.511.996 kilómetros cuadrados. Tiene una población de 172,4 millones de habitantes, y constituye el sexto país más poblado del mundo. Limita con todos los países suramericanos, excepto Chile y Ecuador. A su vez, es superior a cualquier país de América Latina en términos de su PNB, poderío militar y capacidad de sus fuerzas armadas, razones para convertirse en el "gigante regional" y ejercer un liderazgo. Además, es reconocido por su política exterior proactiva y el impulso a temas como el medio ambiente y el desarme, y aspira a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

con una creciente vinculación entre temas como comercio y seguridad. Finalmente hay un mayor condicionamiento; incluso muy claros, y estuvieron ya presentes en la adhesión de México al NAFTA, en términos de derechos humanos, observación externa en procesos electorales y medio ambiente. De manera más reciente también resulta notorio en la dilatación del acuerdo migratorio México-Estados Unidos. Recordemos que en las negociaciones del NAFTA, estuvieron ausentes dos temas prioritarios: la migración y el petróleo.

En relación con la unipolaridad y hegemonía norteamericana, hay que preguntarse, ¿hasta cuándo va a durar la hegemonía global norteamericana? ¿qué formas va a adoptar? En general va a depender de la consolidación de otros polos de poder que posean también poder duro (militar), que le hagan contrapeso a Estados Unidos, y de su misma situación interna, de ciertas condicionantes domésticas relacionadas con el bienestar económico y el respaldo a sus iniciativas a nivel mundial. Con la hegemonía norteamericana y la profunda asimetría entre esta potencia y América Latina, Suramérica debe buscar la manera de afrontar y contrarrestar sus efectos.

Mayor poder negociador. Colombia tiene un bajo poder negociador si se compara con otros países como Brasil, México o Chile. Existen una serie de factores internos que inciden para ello: i) La fragmentación que se vincula con la estrechez del régimen político colombiano, y la falta de coordinación entre diversas instancias ministeriales; ii) La improvisación y el manejo personalista, rasgo idiosincrático; así como que los temas internos se relacionan cada vez más con los internacionales, como ha sucedido con “la internacionalización del conflicto interno colombiano”.

Aquí resulta importante hacer algunas reflexiones en torno a la negociación. En ello, los colombianos se caracterizan por el regateo, el sacrificio de una de las partes (suma cero), la improvisación y la flexibilidad en el tiempo (Ogliastri, 2001). Resulta necesario señalar la importancia de coordinar al interior del gobierno y también consultar con otros actores no estatales (empresarios, académicos, sindicatos), tal como lo hiciera Chile en su negociación bilateral con los Estados Unidos. Finalmente, si optamos por el escenario CAN-Mercosur, aumentaríamos nuestro poder de negociación frente a terceros países, grupos de países y organismos multilaterales.

Las posibilidades de diseñar una agenda común en temas tan sensibles como seguridad, drogas ilícitas, terrorismo y tráfico de armas. Esta ventaja tiene que ver con la diversificación y la posibilidad de redireccionar el proceso de integración hacia una segunda generación de políticas, en el marco de una agenda multidimensional. La institucionalidad de la CAN lo permite, y sería ideal que se hiciera también con Mercosur. Una inserción positiva de Colombia necesita de la cooperación de todos sus vecinos para el tratamiento de aspectos relacionados con el comercio, la seguridad fronteriza, las drogas ilícitas, el conflicto interno colombiano y la migración, que son los principales temas de interés de Colombia con sus vecinos, los cuales, a su vez, preocupan a la región. Los problemas de la región requieren de soluciones políticas basadas en la cooperación y la integración política, para lo cual resulta fundamental el liderazgo, la voluntad política y la identidad. La asociación de los dos grupos objeto facilitaría el tratamiento de los aspectos mencionados amortiguando y/o afrontando la percepción de que Colombia representa una amenaza para los vecinos.

La profundización de las relaciones con la Unión Europea, que privilegia las relaciones a nivel de grupos regionales. América Latina no es un todo homogéneo sino que es heterogénea y asimétrica. Diferentes grupos de países han constituido asociaciones de países y grupos de integración, tales como: el Mercosur, la CAN, el CARICOM, el MCCA, y la AEC. Pero lo más importante de estos diferentes grupos de países que indican diversas vulnerabilidades y sensibilidades, lo constituye su profunda asimetría frente a Estados Unidos.

Tanto la CAN como Mercosur tienen acuerdos con la Unión Europea que incluyen, según el grupo, el diálogo político, el comercio, la cooperación, las drogas ilícitas y los derechos humanos. En la CAN se presentan ventajas arancelarias para productos como flores, café, carbón, atún y langostinos, entre otros.

Es importante tener en cuenta que la concepción colombiana y suramericana en temas como el medio ambiente, la democracia, los derechos humanos, el proceso de paz, la multilateralidad, las drogas ilícitas (en el que la Unión Europea fue el primero en reconocer la corresponsabilidad), entre otros, se acercan más a la concepción europea que a la estadounidense.

Sin embargo, en muchos sectores de la población y en tomadores de decisiones tiende a verse que el “interés” europeo en Suramérica es mucho más retórico que real, lo cual se podría profundizar aún más con la adhesión de nuevos países a la Comunidad, los cuales requieren de la cooperación. Aquí habría que analizar los efectos reales para Suramérica, y CAN-Mercosur en particular, de la ampliación de la Unión Europea, y de si aún predomina una vocería única, sobre todo después de Irak. De todas maneras la Unión Europea brinda una relación mucho más equilibrada.

La posibilidad de obtener una mejor negociación con Norteamérica. A pesar de que este aspecto dependerá del tipo de ALCA que se logre implementar en el continente, y de si Colombia suscribe un TLC bilateral con Estados Unidos, vale la pena reflexionar en torno a una serie de aspectos y resultados de la participación de México en el NAFTA. Resulta importante tener en cuenta la experiencia de esta adhesión en términos de crecimiento económico e inversiones, que también le interesan a Colombia. Según diversas fuentes, Colombia requiere crecer entre el 4 y el 5%, situación difícil de lograr debido a la baja demanda interna y a la disminución del comercio con Venezuela.

El NAFTA creó muchas expectativas en la población mexicana, y a casi 10 años de la adhesión,¹⁶ se puede señalar que se concentraron las exportaciones hacia un solo destino, la inversión extranjera no creció lo que se esperaba, los mayores beneficiados fueron las grandes empresas transnacionales y nacionales, y la pobreza y la desigualdad continuaron (Alba, 2002). Según cifras, Estados Unidos, desplazó en 1998 al Japón, que era su segundo socio comercial, o sea 4 años después de adherirse México al NAFTA. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se estimuló la llegada de capital extranjero, especialmente debido a algunas privatizaciones y a la desregulación de la inversión extranjera; si bien México fue el país que mayor inversión extranjera recibió en América Latina durante la primera mitad de los noventa, Brasil tomó ese lugar durante la segunda parte. Sin embargo, a partir del NAFTA, los ingresos netos de México por inversión extranjera crecieron al doble el primer año pero, posteriormente, se mantuvieron en el mismo nivel; el crecimiento de la inversión extranjera en el país azteca se debió principalmente a las privatizaciones. No mejoró la inequitativa distribución del ingreso, ni se disminuyó la pobreza.

Pese a las anteriores consideraciones, en Colombia los tomadores de decisiones y algunos empresarios han demostrado, desde comienzos de los noventa, interés por acceder al mercado norteamericano, bien sea por la vía bilateral o multilateral. Se ha buscado, fallidamente, adherirse al NAFTA, y ahora, predomina el deseo de suscribir un TLC bilateral.

En cuanto a un acuerdo bilateral, constituye un mayor obstáculo la asimetría económica entre ambos países y la hegemonía global que ejerce esa potencia, y sin mencionar desventajas

¹⁶ Para México por tener una frontera con Estados Unidos de más de 3 mil kilómetros y toda una historia en común, era su socio natural, incluso antes del TLC ya el 80% de las exportaciones mexicanas se dirigían a ese país. En la actualidad el 88%. Ya había una “integración espontánea”.

principalmente históricas. Además existe bajo poder negociador, y falta coordinación entre las diversas instancias gubernamentales, empresariales (en las que no hay acuerdo en temas agrícolas ni en productos farmacéuticos) y con otros sectores de la sociedad. En general, nuestros productos presentan un bajo nivel de competitividad y son básicamente de bajo valor agregado —productos primarios y tradicionales como los tropicales, carbón, petróleo y algunos artesanales—. En la actualidad, Colombia goza de las ventajas arancelarias del ATPDEA sin comprometer su sector productivo a tanta competencia.

Si Estados Unidos avanza en las negociaciones de un TLC bilateral lo hace por razones políticas relacionadas con la seguridad regional. A su vez, el Congreso norteamericano se encuentra dividido frente a Colombia, por la ayuda militar y por temas como derechos humanos.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones acerca de México y del eventual TLC bilateral con Colombia, una negociación Suramérica-NAFTA sería más equitativa, y no de simple aceptación o adhesión. Es decir con mayor poder negociador.

El tratamiento conjunto del tema agrícola resulta relevante para Colombia, debido a que es el sector más afectado por el conflicto interno colombiano, y por el impacto que ha tenido a nivel de la población desplazada. El libre comercio en el ALCA se encamina a favorecer a los países desarrollados, y a una pérdida de los mercados domésticos por el abaratamiento de los productos (Sarmiento, 2002).

El sector agrícola, por ser el más perjudicado, presenta sus observaciones y se muestra temeroso frente a la pérdida de competitividad de sus productos y a los subsidios agrícolas auspiciados por los países desarrollados como Estados Unidos. En este sentido hay que definir la producción del agro colombiano más sensible y que permitiría un mayor empleo de recursos y de mano de obra; examinar qué productos nacionales son realmente competitivos o no, (si hay). Aquí es importante tener en cuenta que la situación agrícola en Colombia no es ni la de Chile ni la de México.

El bloque de países en desarrollo en la OMC considera que el comercio mundial puede ser una herramienta para combatir la pobreza, pero que las reglas están diseñadas para favorecer a los países ricos. Las peticiones del Sur a la OMC, a los gobiernos y a las multinacionales son tres: i) Eliminar los subsidios a los productos de exportación y suspender el “dumping” de productos agrícolas; los subsidios generan enormes excedentes de producción que inundan los mercados de los países pobres. ii) Garantizar el acceso de los países pobres a los medicamentos esenciales; las normas sobre patentes (derechos de propiedad) de la OMC deben modificarse para permitir que los países en desarrollo puedan acceder a dichos medicamentos. iii) Mejorar el acceso a los mercados de los países pobres. Los países ricos están en capacidad de eliminar o disminuir las barreras arancelarias que impiden que los campesinos y exportadores de los países en desarrollo logren unas condiciones de vida dignas (Gordon, 2003, Odell, 2003 y Martínez, 2003). Difícilmente Estados Unidos accederá a este tipo de peticiones y a la eliminación, o al menos disminución, de los subsidios agrícolas.

Finalmente la unión de un solo grupo para tratar temas como el café, resultaría conveniente. Teniendo en cuenta que la CAN en su conjunto es el segundo productor y exportador mundial de café, es importante que los países miembros participen activamente en los debates encaminados a superar la crisis que atraviesa este sector. Brasil es el primer productor mundial de café. De ahí que la participación conjunta CAN-Mercosur en la Organización Internacional del Café, actuando de manera coordinada, podría contribuir en el diseño de las políticas y acciones para definir el futuro de la caficultura en el mundo.

2. Obstáculos

Desconocimiento mutuo y falta de confianza. La asimetría y la debilidad de la relación comercial entre la CAN y el Mercosur constituyen, sin lugar a dudas, el mayor obstáculo para avanzar en un proyecto suramericano real.

En el sector privado colombiano y en muchos de los tomadores de decisiones existe desconfianza acerca de la profundización de vínculos CAN-Mercosur y Colombia-Brasil, debido a varias razones: i) desconocimiento, pues estas son relaciones que están por desarrollarse (Ardila, 2003); ii) el comercio CAN-Mercosur no resulta complementario y carece de competitividad; y iii) parecería que el comercio colombo-brasileño carece de importancia y por lo que indican las cifras de los últimos años. Rudolf Hommes (2003) dice que “nuestro país exporta a Estados Unidos, 50 veces más en valor que a Brasil, y 430 veces más que a Argentina”, y manifiesta temor por las desventajas de productos colombianos en Mercosur, tales como confecciones, industria azucarera, maíz, soya, arroz y ganadería; también indica que en el Mercosur no existe un mercado de miles de millones de dólares para los productos colombianos.

Las diversas vulnerabilidades. Suramérica es una región muy sensible y en ella coexisten diversos tipos de vulnerabilidades. A nivel político institucional se presencian democracias de baja intensidad, corrupción, violencia y crisis de representatividad. En el ámbito económico y social, se observa el cuestionamiento al Consenso de Washington debido al déficit social que ocasionó, como también fragilidad en cuanto al desempleo, la pobreza y la desigualdad social. Y se presenta, en tercer lugar, vulnerabilidad en materia de seguridad interna y externa, relacionada con conflictos limítrofes pendientes, las drogas ilícitas, el conflicto interno colombiano y el tráfico ilegal de armas; es decir, amenazas tradicionales como nuevas amenazas.

A pesar de la vinculación entre economía y política, y su retroalimentación, la crisis andina es mucho más política, lo cual no obsta para señalar cuestionamientos en cuanto a indicadores económicos, con la única excepción tal vez del Perú. Por su parte, crisis económicas en países miembros de Mercosur, como Brasil, Argentina y Uruguay, han debilitado este grupo de integración, y constituye también un obstáculo para la integración de un acuerdo de libre comercio suramericano.

La asimetría, el fraccionamiento y la bilateralización. La asimetría de poder y de legitimidad se presenta en un doble sentido: entre la CAN y Mercosur, y entre los países que integran tanto Mercosur como la región andina. Frente a las nuevas prioridades estadounidenses, las respuestas suramericanas han sido fragmentadas, y plantean un panorama complicado para el fortalecimiento del multilateralismo a nivel hemisférico. Dicho fraccionamiento se debe a los diversos intereses que vinculan a países como Colombia o Brasil o Chile frente a Estados Unidos; asimismo, se presentan diferencias regionales en cuanto a cómo enfrentar la política estadounidense (multilateralismo o bilateralismo); y la misma crisis de gobernabilidad que atraviesa la región. Es importante señalar que la ausencia de liderazgo hace que los países privilegien relaciones bilaterales.

Además de la falta de complementariedad y competitividad económica, y de los obstáculos políticos, se presencian desventajas relacionadas con el transporte y la infraestructura. Resulta importante fortalecer y hacer realidad la integración física, e impulsar proyectos como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA). La comunicación y la infraestructura son un requisito indispensable para la integración.

Finalmente, habría que colocar especial atención en las negociaciones relacionadas con los aranceles, el intercambio comercial y la propiedad intelectual, como también en que en la región CAN-Mercosur, por ser tan extensa y amplia, predomine la retórica antes que las acciones efectivas.

3. Retos a la integración CAN-Mercosur

Las mayores ventajas para Colombia de su participación en este proceso de integración se presentan en el ámbito político. No obstante existen desafíos políticos, económicos y técnicos relacionados con: i) **La institucionalidad.** ¿Qué tipo de institucionalidad se adoptaría la supranacional? Detrás de esta discusión se encuentra el tema de la soberanía, que resulta tan sensible para los Estados. ii) **La estrategia.** Colombia debería redefinir su estrategia en materia de integración: complementar su prioridad norteamericana con la suramericana. Negociar con Estados Unidos y un área CAN-Mercosur no son excluyentes. iii) **La inversión extranjera.** Colombia requiere incentivar la inversión extranjera. En el pasado hubo obstáculos relacionados con la seguridad jurídica, que fueron superados. Quedan otros, como el cambio de las reglas del juego, que desconciertan a los inversionistas, así como el conflicto interno. Se debe fortalecer una estrategia de inversión de común acuerdo entre gobierno y empresarios. iv) **Los diversos actores.** Mayor involucramiento de la sociedad civil en general. v) **La coordinación y el liderazgo.** “Hacer del Ministerio de Relaciones Exteriores un ente institucionalmente sólido, que permita fortalecer las áreas de negociación, gestión comercial y gestión diplomática” (Barco, 2003). vi) Y en general, debe haber información y transparencia en las negociaciones, así como saber qué se gana y qué se pierde si optamos por uno u otro escenario.

Finalmente, hay que señalar que para lograr una integración real suramericana se requiere avanzar en la solución de problemas que tienen que ver con sus vulnerabilidades y la falta de gobernabilidad democrática en la región. De ahí la necesidad de vincular lo económico con lo político y lo social. Y en último término, discutir ¿qué está primero, la integración política o la económica? Por lo pronto tan solo se busca una zona de libre comercio. De todas maneras, la integración CAN-Mercosur abre las puertas a Colombia para una inserción más equilibrada y diversificada en el escenario internacional, no obstante haya obstáculos que vencer.

Bibliografía

- Ahumada, Consuelo y Arturo Cancino (2003), “Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA”, Bogotá, Memorias del Observatorio Andino, Centro Editorial Javeriana, CEJA, Colección Biblioteca del Profesional.
- Alba Vega, Carlos (2002), “Procesos de integración en América Latina: Desarrollo económico, justicia social y participación ciudadana. La experiencia del Tratado de Libre Comercio para México”, México, El Colegio de México.
- Ardila, Martha, (2003), “Colombia y Brasil. Una relación por desarrollarse”, OASIS.
- Area, Leandro (2000), “¿Cómo negociar con los países vecinos?. La experiencia colombo-venezolana”, Caracas, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Barco, Carolina, (2003), “Memorias Al Congreso 2002-2003”, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, julio.
- Bustillo, Inés y José A. Ocampo (2003), “Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FLACSO (2003) “Amenazas a la gobernabilidad en América Latina”, Santiago de Chile.
- Fuentes, Claudio y Francisco Rojas (2003) “El patrio trasero. Estados Unidos y América Latina pos-Irak”, Santiago de Chile, FLACSO.
- Gordon, Bernard K. (2003), “Política comercial de alto riesgo”, Foreign Affairs en español, julio-septiembre.
- Hommes, Rudolf (2003), “Brasil, Mercosur y Colombia”, El Tiempo, 12 de septiembre.
- Martínez, Robertos (2003), “El falso dilema de la OMC: Subordinación u ostracismo”, Foreign Affairs en español, julio-septiembre.
- Ministerio de Comercio Exterior de Colombia. Cifras estadísticas.
- The New York Times (2003), “Poorer countries pull out of talks over world trade”, September 15.

- Odel, John S. (2003), “La OMC, otra vez en punto muerto”, Foreign Affairs en español, julio-septiembre.
- Ogliastri, Enrique (2001), “¿Cómo negocian los colombianos?”, Bogotá, Alfa-Omega-Cambio.
- Pulecio, Jorge R. y A. Franso (1997), “Sociedad civil e integración en las Américas. Una mirada al Mercosur”, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, FESCOL.
- Sarmiento, Eduardo (2002), “La indefinición de los aranceles agrícolas”, El Espectador, noviembre 17.
- Comunidad andina, [en línea], <<http://www.comunidadandina.org>>.

VIII. Reglas de juego para las negociaciones agropecuarias de un TLC con Estados Unidos

Andrés Espinosa¹⁷

El proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos exige una preparación previa comparable a ninguna otra. El ámbito de aplicación de los TLC de tercera generación comprende: acceso de bienes –incluidos los agropecuarios, pesqueros y madereros–, normas de origen, servicios –incluidos los financieros y las comunicaciones, comercio electrónico–, inversiones, derechos de propiedad intelectual, compras del sector público, transparencia, anticorrupción, administración aduanera, medio ambiente, condiciones laborales y solución de diferencias. Equivale, en una palabra, a negociar la estructura o el andamiaje jurídico y formal sobre el cual se apoya la economía nacional, con la economía más próspera y avanzada del mundo.

Colombia no puede sustraerse del proceso de inserción económica en el concierto internacional, signado por una creciente integración y la competencia derivada de la globalización. Y este proceso que se presenta ahora de manera simultánea en dos frentes, el bilateral con los Estados Unidos y el multilateral representado por el ALCA, el CAN–Mercosur y la OMC. Se dan dos fuerzas aparentemente contrarias; una, centrífuga, representada por la OMC, que personifica el sistema multilateral de comercio y otra, centrípeta, simbolizada por la integración regional, en bloques regionales. Este proceso exige un cuidadoso equilibrio para no

¹⁷ Asesor para negociaciones internacionales del Ministerio de Agricultura

poner en peligro el multilateralismo en favor del bilateralismo o de un nuevo regionalismo. Este aspecto es crucial, y tiene que ver con la erosión del principio cardinal que rige la OMC, el de “la nación más favorecida”, que hace extensible a todos sus 148 miembros las concesiones recíprocamente negociadas (Bhagwati y Panagariya, 2003).

Otro aspecto que preocupa es la erosión de las preferencias comerciales, dado que los países en desarrollo que negocian con los Estados Unidos claman ante todo por la consolidación de sus preferencias. Preocupa la tendencia a cobrar dos veces las preferencias, una vez como tales, y otra como parte de la negociación del TLC. Colombia debe estar alerta para que esto no ocurra y, más bien, para que los Estados Unidos, dentro del principio de corresponsabilidad en el campo de la lucha contra el narcoterrorismo, reconozca nuestra participación con concesiones adicionales.

Para Colombia ambos frentes son importantes: el multilateral, pues es en la OMC donde se puede, con alianzas como en el Grupo Cairns liderado por Australia y el Grupo de los 22 coordinado por Brasil, revertir la tendencia hacia mayores subsidios agrícolas que distorsionan el comercio y hacia el menor acceso para los productos de nuestro interés exportador. El frente bilateral o regional, también es de trascendental importancia, pues allí se encuentran nuestros principales socios comerciales y nuestros principales intereses geopolíticos: los Estados Unidos, la Comunidad Andina, el G-3 y Mercosur.

En lo atinente al TLC con Estados Unidos, es necesario prepararnos para una negociación compleja. El punto de partida consiste en definir los objetivos y los principios de negociación con los cuales los negociadores colombianos van a defender los intereses nacionales. A continuación se presentan los diez mandamientos de las negociaciones agropecuarias aplicables al TLC con Estados Unidos, seguido por un análisis de la estrategia, los objetivos y criterios de negociación de los Estados Unidos, contenidos en su legislación y en su práctica comercial, para concluir con recomendaciones sobre lo que viene en la negociación.

1. Los diez mandamientos de las negociaciones agropecuarias de un TLC con Estados Unidos.

El país debe conducir sus negociaciones agropecuarias de acuerdo con los siguientes mandamientos:

- a) De acuerdo con el Manifiesto Democrático del Presidente Álvaro Uribe, las negociaciones internacionales: No deben enmarcarse dentro de un modelo neoliberal, pues este “abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria y la injusticia social”. En materia agropecuaria deben favorecer y privilegiar una “protección razonable y regulaciones sociales, por oposición a las importaciones desbocadas”. Así mismo, los procesos de integración comercial deberán desarrollarse en equipo, entre empresarios y trabajadores, “con cláusulas sociales de equidad para que el mundo no se divida mas entre países beneficiarios y víctimas del libre comercio”.
- b) En cumplimiento de la Constitución Nacional, y en particular del Artículo 226, las negociaciones internacionales de tratados de libre comercio deberán efectuarse sobre “bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”.
- c) Al tenor de lo dispuesto por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, las negociaciones internacionales que incluyan los productos agrícolas, deberán ser objeto de tratamiento especial y protección para aquellos casos en los que se verifique que existen ayudas internas que distorsionan los precios internacionales de estos productos. Los subsidios a

- la exportación para los productos de interés de Colombia se deberán eliminar al inicio de la negociación.
- d) Las negociaciones internacionales en las cuales se incorpore la agricultura colombiana deberán ser objeto de concertación integral y democrática al interior del gobierno, especialmente con el Ministerio de Agricultura, y Desarrollo Rural, que elaborará la posición técnica para la negociación, y también con el sector privado, con los gremios de la producción, las bases campesinas y con el Congreso de la República.
 - e) De manera directa, permanente y actuante se debe incorporar al equipo negociador del Ministerio de Comercio, vocero oficial para las negociaciones internacionales, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que es la entidad que representa el sector agropecuario de Colombia.
 - f) Las negociaciones comerciales tendientes a conformar un TLC con los Estados Unidos deberán reconocer las asimetrías existentes entre las dos naciones, e incluir medidas de protección y apoyo para la agricultura colombiana y el empleo rural.
 - g) Se deberá garantizar un acceso efectivo y rápido, exento de barreras arancelarias y no arancelarias, a los productos agrícolas y agroindustriales, de forma que se respeten las normas acordadas en la Organización Mundial de Comercio (OMC).
 - h) Las normas que se acuerden en materia de propiedad intelectual no deberán afectar la competitividad de la producción colombiana en el mercado internacional, ni ir más allá de lo estipulado por la OMC.
 - i) El trato especial y diferenciado deberá ser parte integrante de las negociaciones, de forma que se contemplen plazos extendidos para la transición de dieciocho años, como los que negocia ahora Centro América, mecanismos concretos y prácticos para el ajuste estructural y la reconversión agropecuaria para la nueva ruralidad -incluidos apoyos financieros, técnicos y de cooperación para la diversificación de la frontera agrícola nacional-requeridos para hacer frente a las nuevas condiciones de acceso al mercado agropecuario colombiano.
 - j) El proceso de negociación del TLC con Estados Unidos deberá tener en cuenta no solo el modelo de tratado suscrito con Chile, sino la experiencia y los efectos del NAFTA sobre la economía mexicana, su agricultura, la distribución de la riqueza, el equilibrio regional y el empleo en el campo.

El cumplimiento de los anteriores diez mandamientos para la negociación agrícola le permitirán al país sacar adelante un TLC balanceado, conforme a los principios de negociación incluidos en el Manifiesto Democrático, la Constitución Nacional y la Ley del Plan de Desarrollo.

2. Estrategia de negociación y el *Trade Promotion Authority of 2002* de los Estados Unidos

La estrategia de negociación de los Estados Unidos se basa en el concepto de liberalización competitiva, diseñada para adelantar simultáneamente las negociaciones bilaterales (Mercado Común Centro Americano, República Dominicana, Bahrain, Australia, Marruecos), plurilateral con 34 naciones (ALCA) y multilateral con 148 naciones en la Ronda Doha.

Esta estrategia le permite a Estados Unidos poner presión en los tres foros de manera simultánea. Como lo ha dicho Robert Zoellick (2002), “*we want to strengthen the coalition pressing for free trade*”. No obstante, el fiasco de la V Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún si bien no da al

traste con la Ronda Doha, es previsible que la retrase al menos hasta enero de 2007. Igual puede ocurrir con el ALCA. Por ello, es de esperar que el nuevo regionalismo de los Estados Unidos se de mediante una prelación a favor de tratados bilaterales. En el informe anual que se presenta al Congreso de los Estados Unidos, se afirma que “la arena multilateral no será ni la única ni quizás la principal forma de lograr los beneficios del libre comercio” (CRS, 2003), lo cual confirma la percepción a favor del bilateralismo.

Igual puede y debe cambiar la percepción de las negociaciones agrícolas, pues ahora sabemos, después de Cancún, que el US Farm Hill, y en particular las ayudas o subsidios internos, no se negociaran en el corto plazo a nivel multilateral. La negociación es distinta en este escenario, pues serán necesarios elementos adicionales de protección para corregir los desequilibrios que crean los subsidios agrícolas.

Los tratados comerciales comprendían, en esencia, elementos económicos y políticos (Nafta por ejemplo); los nuevos tratados, como los de Israel y Jordania, tienen un fundamento más avanzado, político si se quiere, ligado con la seguridad nacional. En efecto, el TLC con Jordania es una moneda de cambio por el apoyo recibido en el proceso de paz del Medio Oriente, y el de Israel comprende el apoyo explícito de los Estados Unidos al estado judío. Las negociaciones comerciales son ahora un asunto de seguridad nacional. La Administración del presidente George W. Bush elevó el libre comercio a un principio moral que comprende “*the freedom for a person or a nation to make a living*” (National Security Strategy of the United States, 2002).

La estrategia de seguridad nacional considera que el libre comercio, mejor que la política de asistencia, es el camino para sacar a nuestros países de la pobreza e inestabilidad política. Este enfoque es importante para Colombia, pues además del Plan Colombia, que es la esencia de la seguridad nacional de los Estados Unidos en la región andina, el ATPDEA, visto como programa de asistencia, se podría convertir en un TLC que contribuya a los objetivos mencionados. La nueva visión de los Estados Unidos deja de lado la política de asistencia como mecanismo de apoyo para países en desarrollo, Colombia entre ellos. Y la reemplaza por el libre comercio.

El Congreso de los Estados Unidos ha establecido un estricto control político sobre el Ejecutivo, particularmente en lo que atañe a materias que tengan que ver con comercio internacional. Cerca del 25% del crecimiento de los Estados Unidos proviene de sus exportaciones; sectores que generan un salario superior en 18% a los que no se encuentran involucrados en comercio exterior. La agricultura es, como lo ha dicho el presidente George W. Bush, el corazón de las negociaciones internacionales, entre otras razones, por el hecho que uno de cada tres acres está orientado al mercado externo, y que de manera creciente la producción excede el consumo nacional.

El presidente George W. Bush, con escasísimo margen —un voto— logró que el Congreso renovara la autoridad negociadora, parte integrante de un importante acto legislativo que fue el fruto de intrincadas negociaciones y acuerdos, que finalmente resultaron en uno de las más importantes de su tiempo.

La Ley 107-210, mejor conocida como el *Trade Act of 2002*, se divide en cinco secciones; la más importante de ellas, para lo que nos ocupa, es la denominada *Bipartisan Trade Promotion Authority*, que al igual que las leyes comerciales anteriores, se subdivide en secciones por temas específicos.

La Sección 2101 (b) (US Congress findings) eleva el comercio internacional a la categoría de seguridad nacional, al considerar que su expansión es “*vital to the national security of the United States*”. Y continúa con el mismo tenor al registrar que los “*trade agreements today serve the same purposes that security pacts played during the Cold War*”. Esta ley pasa a estar al servicio de la política, lo que confirma el interés de ligar la lucha contra el terrorismo internacional y la propuesta de iniciar negociaciones en el Medio Oriente. Promoción de comercio y antiterrorismo unidos por

vez primera. Este enfoque le podría convenir a Colombia, habida cuenta que el país se encuentra inmerso en una lucha interna contra el terrorismo que genera el cultivo de drogas ilícitas. Este elemento debería ser tenido en cuenta al iniciar las negociaciones del TLC con los Estados Unidos.

En la sección 2102 (*Trade negotiating objectives*) sorprende la claridad conceptual de la ley en lo atinente a los objetivos de las negociaciones comerciales, fruto de la larga experiencia de los Estados Unidos en la materia. Veamos algunos de estos objetivos generales:

- *“To obtain more open, equitable, and reciprocal market access”*. Apertura, equidad y reciprocidad son la esencia de las negociaciones, por cierto similares a nuestros objetivos contenidos en varios apartes de la Constitución Nacional y la Ley del Plan, salvo que en nuestro caso, las negociaciones deben consultar la conveniencia nacional. Claro que para Estados Unidos, apertura de mercados es equivalente a la conveniencia nacional.
- *“To obtain the reduction or elimination of barriers and distortion that are directly related to trade and that decrease market opportunities for the United States exports or otherwise distort United States trade”*. Este objetivo es una consecuencia del anterior o, mejor aun, la forma y manera de lograr la apertura de los mercados.

Los otros objetivos generales se orientan a generar crecimiento económico, fortalecer el sistema multilateral de comercio, promover el respeto de las normas laborales y la relación entre comercio y medio ambiente, estos dos temas ahora recurrentes en los TLC que negocian los Estados Unidos.

La Ley de comercio va mucho mas allá, al definir objetivos específicos en materia de negociaciones de servicios. En particular, en materia agropecuaria, la section 2102 (10) es específica: El principal objetivo de la negociación agrícola, desde la perspectiva de los Estados Unidos, es: *“To obtain competitive opportunities for United States exports of agricultural commodities in foreign markets substantially equivalent to the competitive opportunities afforded foreign exports in United States markets”*. Acá, los Estados Unidos aplican el principio de equivalencia y reciprocidad en el sentido amplio de la palabra. Entre los otros objetivos específicos, se destacan por su relevancia para Colombia, los siguientes: *“Reducing or eliminating, by a certain date, tariffs and other charges that decrease market opportunities for the United States”*; *“providing reasonable adjustment periods for United States import sensitive products, in close consultation with Congress on such products before initiating tariff reduction negotiations”*; *“reducing tariffs to levels that are the same as or lower than those in the United States”*; *“allowing the preservation of programs that support family farms and rural communities but do not distort trade”* y *“ensuring that import relief mechanisms for perishable and cyclical agriculture are as accessible and timely to growers in the United States as those mechanisms that are used by other countries”*.

Estos objetivos se dirigen hacia la apertura total de los mercados agrícolas, y propenden por el mantenimiento de sus ayudas internas y protección para sectores específicos, en un marco de ajuste razonable para los productos sensibles. Se destacan azúcar, tabaco, carne, lácteos, algodón, frutas, cacao y maní. Otros objetivos no son menos relevantes, tales como la búsqueda de la liberalización de la agricultura en el contexto de la OMC y la terminación de la Ronda Doha el 1 de enero del 2005.¹⁸

El Congreso ejerce un enorme control político, previo y durante las negociaciones, de forma que le exigen al USTR *“consult and on a timely basis (including immediately before initiating and agreement) with, and keep fully apprised of the negotiations, the congressional advisers for trade policy and negotiations...the Committee on Ways and Means of the House of Representatives, the Committee on Finance of Senate, and the Congressional Oversight Committee Group...”*, y de igual forma con el *“Committee on Agriculture of the House of Representatives and the Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry of the Senate”*.

¹⁸ Cuestionada como fecha límite después del fracaso de la V Reunión Ministerial de la OMC en Cancún.

La section 2102 (B) (i) obliga al USTR a definir la posición de negociación en materia de “*seasonal and perishable agricultural products*” en lo concerniente a *dumping* y salvaguardias, lo cual se traduce en una limitación importante, pues obliga a los negociadores de los USTR a proteger estos productos en el curso de las negociaciones, con derechos *antidumping* y salvaguardias, las cuales, se infiere, se mantendrían en el tiempo.

La agricultura es el sector de las negociaciones más sensible para los Estados Unidos, lo cual se refleja en el control que impone el Congreso sobre el negociador principal, el USTR, que tiene claros parámetros negociadores, objetivos generales y específicos detallados, y que debe mantener informado y consultar sus movimientos antes de iniciar las negociaciones, y durante todo el proceso negociador.

En los Estados Unidos, los márgenes de maniobra en la negociación son limitados y controlados por el Congreso, muy diferente a Colombia, donde el Ejecutivo tiene las potestades negociadoras, en un marco de objetivos generales establecidos en la Constitución Nacional y la Ley del Plan de Desarrollo. Adicionalmente, la concertación con el sector privado se hace de manera previa y permanente, en el seno del “*Agricultural Policy Advisor Committee for Trade*” y de otros seis comités sectoriales “*Agricultural Technical Advisory Committee for Trade*”¹⁹ compuestos por más de 250 asesores especializados nombrados por dos años (en mayo de 2003) por el USTR y el Secretario de Agricultura.²⁰

La estructura negociadora de los Estados Unidos tiene enormes ventajas: a) exige preparación y concertación previa y durante la negociación, b) mantiene límites de negociación, que se constituyen en una palanca a favor de los Estados Unidos, c) mantiene y preserva el modelo comercial de los Estados Unidos por encima de los partidos políticos –prueba de ello, es el hecho de que esta Ley es bipartidista, y d) sustenta una política comercial de largo plazo. En Estados Unidos, se da una coordinación entre los negociadores del USTR y la Secretaría de Agricultura, lo cual garantiza que los resultados consulten los objetivos y criterios de negociación específicos de agricultura. En Colombia, sería recomendable aplicar un modelo similar.

En términos de condicionantes previos a la iniciación de las negociaciones comerciales, se destaca la Section 2102 (e) que le exige al presidente de los Estados Unidos “*(to) take into account the extent to which that country has implemented, or has accelerated the implementation of its obligations under the Uruguay Round Agreements*”.

Esta cláusula le impone al presidente Bush un condicionamiento y una limitación en el marco de la OMC: Colombia se comprometió a eliminar en 2007 el subsidio en las zonas francas y en el Plan Vallejo notificados a la OMC; y a la modificación de la política de absorción agrícola, notificada en el contexto del TRIMS en la OMC, cuya extensión vence a finales del 2003.

En torno a la section 2103 (*Trade agreement authority*) gira la nueva política comercial de los Estados Unidos, caracterizada por un incremento en las negociaciones simultáneas de TLC en los cinco continentes. De los 182 acuerdos de libre comercio notificados a la OMC, solo cinco corresponden a los Estados Unidos. Esto se modificó en agosto del 2002, con la promulgación del *Trade Act of 2002*. A partir de entonces la política comercial de los Estados Unidos privilegia el enfoque bilateral o plurilateral, pues es allí donde puede ejercer su política de seguridad comercial, donde puede imponer una agenda y unos tiempos de negociación acordes con las limitaciones que exige la Ley comercial, que serían imposibles en el contexto multilateral. Ello no quiere decir que los Estados Unidos abandonan el multilateralismo. Lo que ocurre es que en la agenda bilateral condicionan el movimiento en lo

¹⁹ Estos Comités se especializan, a su vez, en “*animals and animal products, fruits and vegetables, grains, feed and oilseeds, processed food, sweeteners, cotton, peanuts, planting seeds and tobacco.*”

²⁰ A lo anterior se suman 500 asesores a disposición del USTR, factor que otorga una enorme ventaja comparativa en términos de negociaciones internacionales. Cabe mencionar que a la V Reunión Ministerial de la OMC en Cancún realizada a mediados de septiembre del 2003, asistieron 70 congresistas y 700 delegados y representantes del sector privado de los Estados Unidos.

multilateral, lo cual les permite fraccionar sus posiciones negociadoras y escoger “a la carta” los foros de negociación que más convengan a sus intereses comerciales.

La sección 2103 autoriza al presidente de los EE.UU -quien delega su capacidad negociadora en el USTR- a “*enter into trade agreements with foreign countries*”, cuando el USTR determine que ello promueve los objetivos de la Ley, y que “*one or more existing duties or other import restrictions of any foreign country or the United States are duly burdening and restricting the foreign trade of the United States...*”. La autoridad negociadora antes descrita es clara, objetiva y contundente. La Ley y el cumplimiento de sus objetivos por encima de todo, con una autoridad negociadora aplicable siempre y cuando existan barreras al comercio que justifiquen las negociaciones.

El plazo de la autoridad negociadora vence el 1 de Junio del 2005 o, si el presidente pide prórroga motivada al Congreso el 1 de marzo del 2007, que se puede extender hasta el 1 de junio del 2007.

La sección 2104 (a) (*Consultations and Assesment*) establece el procedimiento para poder iniciar negociaciones. En efecto, la Ley prevé que “*at least 90 calendar days before initiating negotiations, (the president should provide) written notice to the Congress of the president's intention to enter into the negotiations and set forth therein the date the President intends to initiate such negotiations, the specific United States objectives for the negotiations, and whether the President intends to seek an agreement...*”. El presidente está obligado, antes de remitir la comunicación al Congreso, a (to) “*consult regarding the negotiations with the Committee on Ways and Means of the House of Representatives, the Committee on Finance of Senate, the Congressional Oversight Committee Group...*”, y cualquier otro grupo del Congreso que se considere necesario.

Los condicionamientos para iniciar las negociaciones son claros. En efecto, al tenor de lo dispuesto en la sección 2103 (2), es viable iniciar negociaciones si se cumplen los objetivos generales y específicos mencionados anteriormente, y el presidente cumple con los requisitos de consulta y evaluación contenidos en la sección 2104.

En lo atinente a agricultura, el presidente está obligado a evaluar, antes de iniciar negociaciones, si los aranceles del sector agropecuario de los Estados Unidos que son los aplicados, en la OMC son más bajos que los aplicados por el país o grupo de países elegibles para el TLC, y si existe disparidad que amerite una negociación, y cómo se podrían cumplir los objetivos de la ley.

En el marco de la OMC, el ALCA, y de cualquier negociación que incluya agricultura, se imponen consultas y controles adicionales. En efecto, en esencia el USTR está obligado, al tenor de lo dispuesto en la sección 2104 (2) (A), a: i) identificar los productos agrícolas que tengan contingentes arancelarios, así como aquellos que, a raíz de las negociaciones de la Ronda Uruguay, tengan un arancel no inferior al 97.5%, a fin de evaluar si mayores reducciones son convenientes para los Estados Unidos. A tal efecto, se requiere que el *Internacional Trade Commission* evalúe el probable efecto de tal reducción;²¹ ii) consultar con los Comités del Congreso sobre la conveniencia de la negociación; iii) identificar si los productos agropecuarios enfrentan medidas sanitarias y fitosanitarias inconsistentes con la OMC.

Colombia debería hacer algo similar antes de iniciar las negociaciones, a fin de determinar cuáles son los niveles arancelarios y las medidas no arancelarias que se van a enfrentar en la negociación agropecuaria y agroindustrial.

²¹ El arancel de los Estados Unidos en algunas partidas de los Capítulos 4 (leche), 12 (semillas oleaginosas), 17 (azúcares), 18 (cacao), 19 (preparaciones a base de cereales), 20 (frutas y hortalizas), 21 (preparaciones alimenticias), 23 (alimentos para animales) y 24 (tabaco) es superior al 97.5%. En efecto, los aranceles específicos convertidos a ad-valorem o los ad-valorem mismos fluctúan entre 98% y 350%. Es previsible concluir que estos productos son parte de los denominados productos sensibles y que, por tanto, exigirían trato especial en las negociaciones.

La *International Trade Commission* está obligada a presentar, a más tardar, a los 90 días de haber iniciado las negociaciones, una evaluación del impacto que tendrían las negociaciones para el sector productivo, el empleo, los consumidores, etc.

Finalmente, las negociaciones se convertirán en ley de los Estados Unidos una vez, si y solo si, el presidente notifica al Senado y la Cámara de su intención con 90 días de antelación, y se publica en el *Federal Register*. Asimismo, 60 días después de haberlo firmado, el presidente debe enviar a una sesión conjunta el proyecto de ley, con la información de soporte en la que se compruebe el cumplimiento de los objetivos de la Ley, y cómo el proyecto sirve a los intereses comerciales de los Estados Unidos.

La legislación comercial le permite al Congreso aprobar o rechazar lo negociado por el Ejecutivo; ésta es la esencia de la autoridad negociadora. No puede modificar lo acordado entre las partes, pero sí puede rechazarlo, lo cual refuerza el concepto de control político por parte del Congreso, en materia comercial, como en tratados internacionales en general.

3. Comentarios finales

Se han reseñado los 10 mandamientos que deben cumplirse en la negociación agrícola en el marco del TLC con Estados Unidos. Su acatamiento permite cumplir con las orientaciones del Manifiesto Democrático, con la Constitución Nacional y la Ley del Plan de Desarrollo de la presente administración. Pero nada substituye el trabajo previo y la preparación de la negociación, que es tan importante como la negociación misma.

El análisis de la estrategia de negociación y la legislación comercial de los Estados Unidos, y su práctica comercial, es solo uno de los elementos esenciales de la prenegociación, que tiene como premisa básica “conocer con quien negocias”. Ello sirve para identificar cómo opera una parte esencial del proceso negociador con los Estados Unidos, su estrategia y objetivos, condicionantes y limitaciones, especialmente en el terreno agropecuario. Ciertamente es que la agricultura es un sector sensible para Colombia, pero igualmente lo es para los Estados Unidos.

Ahora viene el análisis del TLC de Estados Unidos con Chile, formato propuesto para las negociaciones con Colombia, a fin de identificar que tan cómoda se siente Colombia con este troquel, y luego complementar con las experiencias de México en el Nafta, de Centro América en su bilateral y, por supuesto, con la realidad económica, política y social colombiana, en el marco del desarrollo de una nueva ruralidad, que le dé espacio a la nueva Colombia que va a surgir de estas negociaciones.

Bibliografía

- Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (2003), “Bilateral Trade Treaties are a Sham”, *Financial Times*, July 13.
- Constitución Política de la República de Colombia (1991).
- CRS Report for Congress (2003), “Trade Negotiations during the 108th Congress: An Overview”, March 31.
- Departamento Nacional de Planeación (2003), “El Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario”, Bogotá.
- Discurso del 6 de Agosto de 2002 pronunciado con motivo de la promulgación del Trade Act of 2002.
- Manifiesto Democrático: 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez
- Zoellick, Robert (2002), “Unleashing the Trade Winds”, *The Economist*, December 7.

IX. El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la agricultura colombiana

Santiago Perry

1. Las disparidades en el tamaño del sector agropecuario entre los países americanos

1.1. Los “grandes jugadores”: Estados Unidos, Brasil, Argentina y Canadá

El tamaño de las economías de los países americanos es muy dispar. Estados Unidos contribuye con el 70% del Producto Interno Bruto del continente. Su PIB es 120 veces el PIB de Colombia, país que tiene el séptimo PIB más grande de la región. El PIB por habitante también presenta enormes diferencias: el estadounidense es 18 veces el colombiano y el canadiense 11,6 veces. Colombia se ubica en el puesto 14 y, fuera de Estados Unidos y Canadá, hay otros siete países americanos que tienen un PIB per cápita que es por lo menos el doble del colombiano.

Las diferencias en el sector agropecuario también son abismales. En productividad agrícola, medida en valor agregado por trabajador, Colombia registra la novena posición entre los catorce países más grandes del continente. La productividad de Estados Unidos es 14 veces la colombiana, y la de Canadá 12 veces. Pero, incluso, la de Argentina es 3

veces la colombiana, la uruguaya 2,2 veces y la chilena 1,7 veces. En promedio, dicha productividad en los países de América Latina y el Caribe es 14,6 veces menor que en los EUA, y 11 veces menor que en Canadá.

1.2. La situación en las principales cadenas productivas

Los países americanos son importantes productores agropecuarios. Estados Unidos es el mayor productor y exportador de bienes agrícolas del mundo, y el factor dominante del mercado en muchos productos fundamentales en el comercio agrícola internacional. Contribuye con el 13,3% del valor total de las exportaciones mundiales de bienes agropecuarios. Es el mayor exportador de carnes, cereales, nueces, fibras primarias, oleaginosas, frutas y hortalizas. Por productos, contribuye con más del 80% del valor de las exportaciones de sorgo; entre el 50% y el 80% de las de soya y maíz; el 32% de las de algodón y el 23,5% de las de trigo; cerca del 20% de las de tabaco, carne de res, carne de aves, y más del 10% de las de frijol, huevos, arroz y carne de cerdo.

Pero, también Brasil, Canadá, Argentina y México son países que tienen una significativa importancia en la agricultura mundial; Brasil es el séptimo exportador mundial de bienes agropecuarios, y Canadá el octavo (o el tercero y cuarto si los países de la Unión Europea se toman como uno solo), y tienen una participación muy destacada en las principales cadenas productivas del sector.²¹ Brasil es el segundo mayor exportador mundial de carnes -destacándose especialmente en aves y bovinos-, Canadá es destacado exportador de carne de cerdo y bovina, y Argentina de bovina. Canadá es el tercer mayor exportador mundial de cereales y Argentina el quinto. En oleaginosas, los cinco mayores exportadores mundiales de soya son americanos (Estados Unidos, Brasil, Argentina, Paraguay y Canadá); Argentina y Brasil son los dos mayores exportadores mundiales de tortas y harinas oleaginosas; Argentina es el mayor productor y exportador mundial de girasol y aceite de girasol, y el segundo exportador mundial de aceites. México es el séptimo mayor exportador mundial de frutas y hortalizas y Canadá el décimo; Brasil, Chile y Argentina son importantes productores y exportadores de numerosas frutas y hortalizas; Brasil es el mayor productor mundial de cítricos y el mayor exportador mundial de jugo de naranja. En leguminosas, Brasil es el mayor productor de frijol del mundo y México el quinto; Argentina es el cuarto mayor exportador y Canadá el quinto. Brasil es, de lejos, el mayor productor y exportador mundial de azúcar, y el que presenta los menores costos de producción. Brasil es, asimismo, el mayor exportador mundial de tabaco.

En algunos productos tropicales la participación del continente americano es, también, determinante. Brasil es el mayor productor y exportador mundial de café; Colombia es el tercero en volumen y el segundo en valor, y Guatemala, México, Perú, Costa Rica y el Salvador son igualmente exportadores importantes. Ecuador es, de lejos, el mayor exportador mundial de banano, Costa Rica el tercero y Colombia el cuarto, y Guatemala, Honduras y Panamá también son exportadores significativos. Brasil, México y otros países sudamericanos y centroamericanos son importantes exportadores de frutas tropicales.

En otros productos tropicales no sucede lo mismo. Brasil es el segundo mayor productor de yuca del mundo. No obstante, no es un exportador significativo, y todos los exportadores importantes se encuentran en Asia, con Tailandia a la cabeza, país que contribuye con cerca de las cuatro quintas partes de las exportaciones mundiales. América es un importador neto de cacao. Ningún país del continente es exportador significativo desde que la Escoba de Bruja arrasara con los cacaotales brasileiros.

2. Las diferencias de política agropecuaria

Las políticas agropecuarias de los países americanos también difieren sustancialmente, al igual que los presupuestos de los que disponen. Mientras las transferencias totales de los consumidores y

de los contribuyentes a los agricultores durante el trienio 2000-2002 ascendieron a 71.269 millones de dólares anuales en los Estados Unidos, en Colombia apenas llegaron a 1.143 millones de dólares. Estas transferencias representaron el 51% del PIB agropecuario en los Estados Unidos, frente al 11% en Colombia.²² Pero los agricultores estadounidenses no sólo reciben transferencias mucho mayores que sus similares colombianos, sino que las políticas que originan las transferencias son muy disímiles. Mientras las estadounidenses provienen principalmente de medidas de ayuda interna (transferencias presupuestales), las colombianas se originan en medidas de protección en frontera. Las primeras presumiblemente no cambian en un acuerdo de libre comercio, mientras que las segundas desaparecen en tal escenario.

El esquema tradicional de política sectorial se basaba, en la mayoría de países del mundo, y en los americanos, en cuatro instrumentos de política: la protección en frontera, los precios de sustentación, los subsidios a las exportaciones y la provisión de servicios generales. Estados Unidos fue el primer país que comenzó a modificar esta estrategia, debido a que los precios de sustentación internos —asociados a los créditos de comercialización— le dificultaban competir en los mercados internacionales. Por esta razón, poco a poco fue sustituyendo la sustentación de precios por una política de sustentación de los ingresos, basada en pagos directos a los productores, lo que permitió que los precios internos bajaran, ubicándose incluso por debajo de los costos de producción, y que la protección en frontera dejara de ser relevante. Los subsidios internos reemplazaron, también, a las subvenciones a las exportaciones. De manera que tres de los tradicionales instrumentos de política perdieron su importancia, al menos en los productos agropecuarios de exportación.²³

Otros países desarrollados siguieron el ejemplo estadounidense, aunque tímidamente. Tal fue el caso, por ejemplo, de las naciones europeas, cuando reformaron en 1992 la Política Agrícola Común, y en alguna medida de Canadá. No obstante, la nueva estrategia de política agropecuaria resulta muy costosa para el fisco, razón por la cual la mayoría de países en desarrollo no puede implantarla. Estas naciones, ante sus dificultades fiscales y las recomendaciones recibidas de los organismos multilaterales, optaron por desmontar los precios de sustentación y varios de los servicios generales que el Estado otorgaba a los agricultores, con lo que su política agropecuaria se ha centrado principalmente en la protección en frontera. Esto es lo que ha sucedido, por ejemplo, en Colombia.

En la actualidad, los principales programas de sustentación de los ingresos de los agricultores estadounidenses, a través del esquema de precios que contempla la ley, son los pagos directos, los vinculados al programa de créditos de mercadeo, y los anti-cíclicos. De manera que el ingreso que se les garantiza a los agricultores es el “precio objetivo”. Pero los precios de mercado y de exportación no reflejan los costos de producción —generalmente se ubican por debajo de ellos—, ni las verdaderas ventajas competitivas, ni sirven para estimar la competitividad del agro estadounidense frente a la de otros países —y, específicamente, frente a la colombiana—. Este esquema de pagos directos permite exportar a precios inferiores —y en ocasiones muy inferiores— a los costos de producir y exportar los bienes del agro.

3. Los niveles arancelarios y las medidas de protección

La situación arancelaria y de las medidas no arancelarias de protección a la agricultura varía sustancialmente en los principales mercados del continente.

Estados Unidos cuenta con bajas tarifas arancelarias para los productos que no produce, o que no considera sensibles, o que cuentan con numerosos pagos directos que hacen irrelevante la existencia

²² Véase Garay, Barberi, Perry, Castro et. al. (2004).

²³ Esto no sucedió, por ejemplo, en el caso del azúcar, producto en que Estados Unidos es importador neto.

de un arancel (en especial sus bienes exportables), cuenta con aranceles elevados, específicos o mixtos, contingentes arancelarios de importación y regulaciones sanitarias, para los bienes que considera sensibles y de los cuales no es exportador. Asimismo, presenta progresividad en su estructura arancelaria (aranceles mayores para los bienes procesados, o con valor agregado). Muchos de los bienes agrícolas primarios que Colombia le exporta —tales como café, banano, cacao, pescados, mariscos y diversas frutas tropicales— tienen aranceles cero, o muy bajos, pero otros, como el azúcar, tienen aranceles específicos prácticamente prohibitivos, y un contingente arancelario, previamente distribuido, dentro del cual se puede exportar con aranceles bajos. Una situación similar se presenta en los productos lácteos y en diversas carnes.

Adicionalmente, protege a sus productores a través de diversas medidas, como fuertes restricciones sanitarias, medidas *antidumping*, etc., las cuales afectan —han afectado— a las exportaciones colombianas (por ejemplo, frutas y flores), o pueden dificultar posibles exportaciones en otros bienes (v.g., carnes de aves y de res, lácteos). Cuenta, asimismo, con numerosos tratamientos preferenciales, que hacen aún más compleja su estructura arancelaria. En el continente los más importantes son el TLCNA, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el ATPDEA.

Canadá presenta una situación similar a la estadounidense. El 40% de sus partidas arancelarias del universo agropecuario tiene arancel 0, y otro 26% arancel menor a 10%, pero un 11% tiene aranceles específicos, otro 16% mixtos (específicos + ad-valorem) y un 1% ad-valorem superior a 20%. Los lácteos, seguidos por el azúcar, las carnes y algunas frutas y hortalizas son los sectores más afectados por los altos aranceles, los específicos y los mixtos. Mientras tanto, bienes como café, flores, cacao, algunas frutas tropicales y algodón presentan bajos aranceles.

México presenta también un arancel complejo pero, a diferencia de los anteriores, la presencia de aranceles específicos y mixtos es menor (55 partidas arancelarias), pero la de aranceles ad-valorem altos es mayor. Los aranceles específicos y ad-valorem más específicos afectan los siguientes capítulos: lácteos, frutas, azúcar, cacao, y las preparaciones alimenticias de cereales, lácteos, frutas y verduras y preparaciones varias. Los capítulos más afectados por altos aranceles son tabaco, preparaciones de frutas y verduras, frutas, azúcar, café y cacao.

Mercosur tiene un arancel que se basa exclusivamente en aranceles ad-valorem y que, en términos generales, tiene tarifas relativamente bajas. Empero, el 7% del arancel presenta tarifas superiores a 20%. Los capítulos más afectados por estos niveles arancelarios son, en su orden, cacao, azúcar, lácteos y tabaco. Mercosur también es un productor grande y muy competitivo de bienes agropecuarios, tanto de zonas templadas, como de bienes tropicales.

4. Antecedentes y estado actual de las negociaciones

Las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas se iniciaron en 1998, con la expedición de la Declaración de Costa Rica. La iniciativa fue promovida por los Estados Unidos, país que desde la Cumbre de las Américas, de Miami de diciembre 1994, comenzó a plantear la necesidad de establecer una zona de libre comercio continental. En las negociaciones participan 34 de los 35 países del hemisferio —todos excepto Cuba—. Ellas se proponen crear una zona de libre comercio que se constituiría en el mercado más grande del mundo, con 800 millones de habitantes y un PIB superior a los 12 billones de dólares. Pero las negociaciones no se limitan al tema comercial. Hay nueve grupos de negociación: acceso a mercados, agricultura, inversión, servicios, propiedad intelectual, compras del sector público, subsidios —*antidumping*— derechos compensatorios, política de competencia, solución de controversias

En la negociación del ALCA se han logrado, hasta el momento, algunos acuerdos, como el relativo al proceso de desgravación. Se estableció, en principio, que se va a desgravar todo el universo

arancelario, que la desgravación se inicia el 1 de enero de 2006, que será lineal, salvo contadas excepciones, y que se hará en las siguientes cuatro categorías:

- A = Productos de desgravación inmediata
- B = Productos que se desgravarán máximo en 5 años
- C = Productos que se desgravarán máximo en 10 años
- D = Productos que se desgravarán en más de 10 años. En esta categoría, no existe acuerdo sobre el límite máximo que puede tardar el proceso de liberación.

4.1. Los temas de discusión en la agricultura

Las discrepancias entre los países americanos en las negociaciones son aún muy grandes. El tema agrícola es uno de los que muestra mayores desavenencias. En primer lugar, sobre los **subsidios a la exportación** no hay un acuerdo establecido. Menos aún lo hay sobre lo que son estos subsidios. Estados Unidos, por ejemplo, ha negado sistemáticamente en la OMC, el ALCA y otros foros, reconocer que los subsidios de los créditos —o las tasas preferenciales— de exportación constituyen (y se cataloguen) como subsidios a la exportación.

Las disciplinas para ayudas internas. Numerosos países latinoamericanos han planteado la necesidad de eliminar los subsidios internos distorsionantes en la negociación del ALCA. Los Estados Unidos, no obstante, se ha negado sistemáticamente a discutir el tema, y argumentan que es un problema que debe resolverse en la OMC, para cobijar a todos los países que otorgan subvenciones que distorsionan el comercio.

La “**condicionalidad**” surgió a raíz de la existencia de los subsidios internos y a la exportación, y de la negativa estadounidense de eliminarlos, y se refiere a que, en una serie de productos, la desgravación estará condicionada a la eliminación de los subsidios a las exportaciones y otros subsidios distorsionantes para el comercio hemisférico. Varias naciones latinoamericanas plantearon este tópico. Los países andinos y del Mercosur, por ejemplo, dejaron sentado en su oferta de negociación la “condicionalidad”. No obstante, sobre este tema hay fuertes discrepancias. Estados Unidos no acepta que se condicione la desgravación a la eliminación de subsidios y ayudas distorsionantes. Brasil, ante esta postura, manifestó que si no se discutían los subsidios agrícolas en el ALCA, entonces tampoco debían debatirse otros temas, que considera sensibles, como propiedad intelectual, los cuales deben también remitirse a la OMC. La discusión que se ha generado en este tópico ha llevado a un virtual estancamiento de las negociaciones, a que se señale que lo máximo que se puede lograr es un acuerdo modesto —o un ALCA *light*— y a que Estados Unidos privilegie la negociación de acuerdos bilaterales sobre la negociación continental, como ya lo hizo en el caso de Centroamérica (el CAFTA), y lo haya iniciado con Colombia, Ecuador y Perú.

Aranceles distintos a los ad-valorem (específicos, franjas). Las naciones andinas que forman parte del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) —Colombia, Ecuador y Venezuela, o un sistema similar —Perú—, han manifestado que, cuando mucho, desgravarán la parte fija del arancel; es decir, que no desgravarán la parte variable del arancel de las franjas. En su notificación de los aranceles que constituirán el punto de partida de la desgravación señalaron los productos que están bajo este sistema y que, por lo tanto, tendrán un tratamiento especial. Venezuela, incluso, hizo incluir un párrafo al respecto en el documento con que la CAN acompañó la oferta inicial de negociación. Sin embargo, numerosos países se han manifestado contrarios a esta postura, especialmente Estados Unidos y Argentina, que consideran que se deben eliminar todas las trabas al comercio dentro del continente, con la eliminación de todo tipo de aranceles y de las barreras no arancelarias.

Respecto a los aranceles específicos, que otorgan una protección aún mayor que las franjas en épocas de bajos precios, Estados Unidos y Canadá los han incluido como punto de partida de la

negociación en numerosos productos. Empero, varios países consideran que la desgravación debe hacerse solo con base en aranceles ad-valorem.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias. Numerosos países latinoamericanos han propuesto que la negociación no se limite a propiciar la puesta en marcha del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias logrado en la Ronda Uruguay del GATT, sino que se avance sobre lo allí acordado. Con ello buscan que se concreten temas como las áreas libres de plagas y enfermedades, de especial interés de varios países latinoamericanos, y que los temas sanitarios se regulen y traten, en lo posible, en un marco multilateral. Empero, Estados Unidos y Canadá se han opuesto a esta pretensión, y quieren limitar la negociación a la implementación del Acuerdo alcanzado de la OMC.

4.2. Las ofertas iniciales de negociación

Las ofertas iniciales de negociación son tímidas e, incluso, algunas incumplen los acuerdos hasta ahora logrados en las conversaciones.

Estados Unidos, Canadá y México presentaron una oferta que se caracteriza por tener numerosas partidas y niveles arancelarios, y por contar con aranceles ad-valorem, aranceles específicos y aranceles mixtos, o una combinación de los dos primeros. Algunos de los aranceles base son muy elevados: el máximo es de 350% en Estados Unidos, 238% en Canadá y 260% en México. Los lácteos, el azúcar, los cereales y las carnes son los capítulos en que hay mayor presencia de altos aranceles (situación que es similar en otras ofertas). Los calendarios de desgravación no se sometieron a los acuerdos previamente establecidos: Estados Unidos condicionó numerosas partidas a la aplicación de las cuotas arancelarias, de acuerdo con los contingentes establecidos en la negociación de la OMC; Canadá excluyó 97 partidas de los calendarios de desgravación; y México puso siete partidas en prohibida importación y 456 en calendario D (el 38,5% del total de partidas). Los lácteos, el azúcar, las preparaciones de alimentos (con cereales y leche) y las carnes, son los capítulos más afectados por las exclusiones, las cuotas y las ofertas “D”.

Mercosur tiene 67 partidas con aranceles base superiores al 20%, y su arancel máximo es del 55%. Respecto al calendario de desgravación, 298 partidas, o el 32% del total, las colocó en calendario D. Otras 392, o el 42%, están en el calendario C. De manera que las de desgravación inmediata, o a corto plazo, son tan sólo el 26% del total de partidas.

En el caso de los **países andinos** las partidas sujetas a desgravación a más de cinco años (C+D+D*) constituyen más del 60% del total de partidas arancelarias, y en el de Venezuela superan el 90%. Las de desgravación inmediata son inferiores al 3%, excepto en el caso peruano.

Las ofertas iniciales de otros países también dejan mucho que desear. El CA4²⁴ y Panamá excluyeron varias partidas del proceso de desgravación, Nicaragua y Guatemala establecieron cuotas de importación y Honduras notificó bandas de precios. Respecto a los cronogramas de desgravación, República Dominicana ubicó 447 partidas en categoría D; el CA4 427 y excluyó 307.

En síntesis, las ofertas iniciales de negociación muestran una actitud tímida y cautelosa en la mayoría de actores del ALCA, incluso en los que aparecen como adalides del libre comercio en el continente. Los acuerdos iniciales de incluir todo el universo arancelario, sin excepciones, de incluir en la categoría de desgravación inmediata un número importante de partidas arancelarias y de partir únicamente de protección arancelaria, no se cumplieron. Los sectores más afectados por cuotas, exclusiones, aranceles específicos y altos aranceles son el cárnico, el lácteo, el azucarero y sus derivados industriales. Pero muchos otros productos también están afectados por estas prácticas restrictivas, incluidos de forma destacada los cereales y los aceites.

²⁴ Compuesto por Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador.

5. La importancia de lo agropecuario en la economía rural colombiana

Las actividades no agrícolas generan algo menos de 40% de la ocupación rural y cerca de la mitad del ingreso de la población rural en los países de América Latina y el Caribe. No obstante, estas actividades no agrícolas no significan, necesariamente, la existencia de empleos, o labores económicas, más remunerativas que las existentes en el sector agrícola. En general, el empleo rural no agrícola se divide en dos grandes grupos: el empleo “refugio de la pobreza”, que es de baja productividad, inestable y genera bajos ingresos, y el empleo que requiere de activos, en especial financieros y/o educativos, que es de mayor productividad e ingresos. El primero es característico de los pobladores rurales más pobres, que no poseen suficientes activos productivos que les permita dedicarse a la actividad agropecuaria y que tienen que buscar fuentes complementarias de ingreso en otras actividades económicas, generalmente mal remuneradas, inestables y con pocas posibilidades de generar desarrollo y crecimiento económico. El segundo es característico de los hogares rurales no pobres, y está constituido por actividades no agrícolas mejor remuneradas que complementan sus ingresos agropecuarios.

De forma que la actividad agropecuaria continúa teniendo un papel predominante en las zonas rurales, y las que tienen una importancia fundamental en la vida de las naciones latinoamericanas, que trasciende lo estrictamente económico, y que es, incluso, mayor desde los puntos de vista social, ambiental, cultural y estratégico. La lucha contra la pobreza tiene en las zonas rurales su principal escenario, pues en ellas se concentra el mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza y de miseria. La cobertura de infraestructura, servicios educativos y de salud, servicios públicos y actividades recreativas es deficiente, cuando existe, y los problemas de hacinamiento, sobreexplotación de la mano de obra, trabajo infantil y falta de seguridad social, entre otros, son bastante generalizados (Universidad Icesi, 2001).

En el caso colombiano, la situación anterior, sumada a la profunda crisis de rentabilidad que afectó a la agricultura en la mayor parte de la década del noventa, determinó que el proceso de migración de los campos a las ciudades se acelerara de forma dramática, lo que condujo al crecimiento de los cinturones de miseria en las ciudades grandes e intermedias y al aumento de la inseguridad urbana. De manera que las dificultades del agro redundan también en problemas en las áreas urbanas.

La paz social y la estabilidad política están significativamente asociadas a lo que suceda en las zonas rurales del país. Parte sustancial de los problemas de violencia y de narcotráfico se originan en dichas áreas, y no cabe duda de que ellos, a su vez, constituyen la principal traba para el desarrollo y para el mejor desempeño competitivo del agro colombiano. La violencia ocasiona el desplazamiento de numerosos habitantes rurales. La expansión de los conflictos armados se ha dado a la par con la agudización de la crisis agraria. Tal situación, a su vez, ocasiona graves dificultades a la actividad agropecuaria, y entorpece su dinamismo y competitividad.

El desarrollo de la mayoría de entidades territoriales colombianas depende críticamente del agro. En la mayor parte de los departamentos y municipios la actividad sectorial tiene una preponderancia abrumadora y sus dificultades se traducen en delicados problemas económicos y sociales de las respectivas unidades territoriales. Finalmente, el agro es trascendental para la conservación de los recursos naturales y para la preservación del patrimonio ambiental de los colombianos.

En consecuencia, dada la importancia de lo agropecuario y lo rural para la sociedad colombiana, las numerosas amenazas y las menores oportunidades que tiene el agro colombiano en un acuerdo de libre comercio continental, es indispensable que este tema cuente con un tratamiento flexible en el acuerdo, que permita a sus actores adaptarse a las nuevas circunstancias comerciales en plazos de

tiempo razonablemente largos, sin ocasionar graves traumatismos. De lo contrario, la rápida concreción del libre comercio continental puede generar dificultades sustanciales en numerosos renglones y zonas agropecuarias del país, lo que es particularmente grave si se tiene en cuenta la delicada situación que ya se vive en las áreas rurales colombianas.

6. Oportunidades y amenazas para la agricultura colombiana y las actividades rurales no agrícolas en el ALCA

La agricultura colombiana no parece ser un sector ganador en el ALCA. Lo anterior por las siguientes razones. En primer lugar, en el continente se encuentran varios de los países agrícolas más grandes y competitivos del mundo: Estados Unidos, Brasil, Canadá y Argentina. La competencia con ellos en productos de zonas templadas es muy difícil, en especial en cereales, semillas oleaginosas y aceites, y productos pecuarios (carne avícola, porcina y bovina y productos lácteos). Esta competencia es muy dura, tanto por el tamaño y la competitividad que estos países tienen en estos bienes, como por los elevados subsidios que algunos de ellos otorgan a sus agricultores (Estados Unidos y Canadá).

En segundo lugar, en los productos de exportación de Colombia y de los países andinos no hay mucho espacio que ganar, por dos razones: la primera, que ya los aranceles que muchos de ellos enfrentan en los mayores mercados del continente son bastante bajos (banano, café, flores, cacao, aceite de palma, muchas frutas y hortalizas, pescados y mariscos); y, la segunda, que en el continente se encuentran otros grandes productores y exportadores de estos bienes que también se beneficiarían de la liberación comercial. En tercer lugar, en varios productos la liberación del comercio continental haría desaparecer márgenes de preferencia con que actualmente se cuenta —en la misma subregión andina, en el mercado estadounidense por el ATPDEA, etc.—, que son importantes para el buen desempeño exportador de estos bienes.

En los bienes procesados, o agroindustriales, por su parte, el ALCA puede representar algunas mejoras interesantes de acceso, dado que en muchos países —incluidos los grandes del continente— hay progresividad arancelaria. En estos casos, la desgravación total puede abrir mercados que estaban cerrados por los aranceles relativamente elevados.

Las negociaciones del ALCA no parece que vayan a tener un impacto importante en otras actividades rurales no agropecuarias. En particular, el desempeño de los denominados servicios ambientales, en los que Colombia cuenta con un enorme potencial de crecimiento (Universidad Icesi, 2001), no parece depender, ni verse influenciado, por la negociación. En efecto, la captura de gases de efecto invernadero, el desarrollo del turismo ecológico o las actividades de bioprospección para aprovechar la riqueza en biodiversidad, que son los principales servicios ambientales, se encuentran por fuera del marco de las negociaciones del ALCA.

Bibliografía

- Garay, L.J., F. Barberi, S. Perry y Castro (2004), “El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos”, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá.
- Universidad Icesi (2001), “Misión Paz. Desarrollo agropecuario y rural: La estrategia”, Cali.



NACIONES UNIDAS

Serie

 OFICINA
 DE LA CEPAL
 EN
 BOGOTÁ

CEPAL

estudios y perspectivas

Números publicados

1. Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes, Jairo Núñez M. y Juan Carlos Ramírez J., (LC/L.1785-P; LC/BOG/L.1), N° de venta: S.02.II.G.113 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
2. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales economía y democracia. Carlos Vicente de Roux y Juan Carlos Ramírez J., (LC/L.2101-P; LC/BOG/L.2), N° de venta: S.04.II.G.39 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
3. Diseño de un sistema de indicadores socio – ambientales para el Distrito Capital de Bogotá. Edith Guttman Sterimberg, Carlos Zorro Sánchez, Adriana Cuervo de Forero y Juan Carlos Ramírez J., (LC/L.2102-P; LC/BOG/L.3), N° de venta: S.04.II.G.40 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
4. Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad. Carlos Vicente de Roux y Juan Carlos Ramírez J., (L.2222-P), N° de venta: S.04.II.G.140 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
5. Las negociaciones comerciales de Colombia; del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Juan Carlos Ramírez J., (LC/L.2228-P), N° de venta: S.04.II.G.149 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....
 Actividad:.....
 Dirección:.....
 Código postal, ciudad, país:.....
 Tel.:..... Fax:..... E.mail:.....