

ACUERDOS COMERCIALES Y ESTRATEGIAS DE PRODUCCION Y NEGOCIACIÓN

¿Vamos por el buen camino?

MANUEL JOSÉ CÁRDENAS

INTRODUCCIÓN

Colombia en 1994, conjuntamente con los demás países de América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Canadá, inició el proceso de construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que de llegar a concretarse, será la mayor área de libre comercio del mundo. Se trata de un ambicioso proyecto y un monumental desafío, dadas las enormes asimetrías en términos de tamaño y desarrollo económico que separan a los parti-

cipantes. Un proyecto de esta naturaleza implica, además, un replanteamiento de las prioridades que ha tenido el país para integrarse preferentemente con América Latina. Ante la forma lenta como avanzan las negociaciones del ALCA el Gobierno de Colombia ha decidido acelerar este proceso con la negociación de sendos tratados de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá.

Diferentes factores, entre ellos la situación de la economía global, las condicio-

RESUMEN:

En este trabajo se analiza el proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que de llegarse a concretar constituirá la zona de libre comercio más grande del mundo. Se sostiene que no basta la negociación de acuerdos comerciales y la obtención de preferencias arancelarias para que el incremento de las exportaciones signifique un crecimiento del PIB y por lo tanto mayor desarrollo económico. Para que ello se logre se requiere, dado los diferentes grados de desarrollo económico entre los países del hemisferio, y la asimetrías que existen entre ellos, la adopción de políticas activas de desarrollo productivo y que negocien márgenes de flexibilidad en la disciplinas que se acuerden en los tratados con el fin de poder aplicar esas políticas.

ABSTRACT:

This work analyses the process of the Americas' Free Commerce Area (ALCA in Spanish), if it came in to a reality will become the largest free commerce area in the world. Sustaining that is not enough the negotiation of commercial agreements and the obtaining of customs duty preferences for the increase of the exportations means a growth of the PIB and, a bigger economic development. In order to reach this, it requires the different degrees of economic development between the countries of this hemisphere, and the asymmetric existing between them- the adoption of active policies of productive development and that deal flexibility margins in the disciplines which agree in the treatments to be able of apply that policies.

nes específicas de cada país y de las políticas económicas que apliquen, determinarán en qué medida se beneficiarán de la liberación del comercio a nivel hemisférico. En este trabajo se sostiene, a diferencia de la posición del gobierno, que no bastan la negociación de los acuerdos comerciales y la obtención de unas preferencias arancelarias, para que el incremento de las exportaciones signifique un crecimiento del PIB, y por lo tanto, un mayor desarrollo económico. Para que ello se logre, se requiere, además, la adopción de políticas activas de desarrollo productivo, y que, con el fin de poder aplicar aquellas políticas, se negocien márgenes de flexibilidad en las disciplinas que se acuerden en los tratados. Ello es particularmente importante porque la forma como encaren las asimetrías influirá en la capacidad del país para aprovechar las mayores oportunidades comerciales.

En la sección I se analiza la posición del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe en relación con la inserción del país en el comercio internacional, teniendo en cuenta los diferentes escenarios y la estrategia que está adelantando al respecto. En la sección II se comentan los Modelos de Equilibrio Global que han elaborado el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre los diferentes escenarios. En la sección III se pone de presente las limitaciones de la estrategia gubernamental al considerar solamente los aspectos de política comercial y no los relacionados con las políticas internas para el de-

sarrollo y modernización de los sectores productivos y de servicios. Finalmente en la sección IV se señalan las bases para la adopción de una estrategia más ambiciosa que realmente le permita al país acelerar su desarrollo económico y social.

I. POSICIÓN DEL GOBIERNO

“Hasta el momento que se sepa el país no tiene una estrategia clara para moverse en las diferentes pistas.”

Editorial de El Tiempo sobre las negociaciones. 8 de agosto de 2003.

El Gobierno, ante diferentes observaciones que se han formulado como la contenida en la cita anterior, ha sostenido que sí tiene una política comercial debidamente estructurada con base en cinco puntos fundamentales:¹

1. RAZONES DE LA APERTURA COMERCIAL

Sostiene el Gobierno que la experiencia mundial demuestra que existe una relación positiva entre el grado de internacionalización de la economía – la relación entre la sumatoria de las exportaciones, importaciones y el PIB – el crecimiento y el nivel de ingreso per cápita. Es decir que el comportamiento dinámico del comercio exterior se traduce en bienestar para la población. En el caso colombiano hay un factor adicional que hace que el país deba incrementar sus exportaciones debido a la declinación de las ventas de petróleo y el riesgo de importarlo.

Existe, además, en su opinión, la necesidad de incrementar las negociaciones que le den garantía de permanencia a las obte-

1 Jorge Humberto Botero. Ministro de Comercio, Industria y Turismo. Columna de prensa publicada en varios periódicos. Bogotá, 11 al 15 de agosto de 2003

nidas, pues en los últimos diez años sólo se hizo una apertura unilateral.

2. PAPEL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Considera que la CAN fue un instrumento fundamental para el crecimiento de las exportaciones en los años recientes. Sin embargo estima que no es realista asumir que esa tendencia pueda mantenerse por las siguientes razones:

I. Los países miembros han venido realizando negociaciones individuales que si bien deban extenderse a sus integrantes, tienen a erosionar el mercado común.

II. Esa tendencia es mayor que antes, cuando todos los países están negociando la conformación de un mercado hemisférico, cuatro de ellos están buscando celebrar tratados de libre comercio con Estados Unidos, y Colombia explora la posibilidad de celebrar un tratado de libre comercio con Canadá

La CAN debe ser reconsiderada en su dimensión comercial, como un mecanismo de transición hacia formas más amplias de integración de mercados. De todas maneras, como se verá más adelante en el punto 3 de la sección III, el Presidente Uribe ha tenido una posición diferente.

3. RELACIONES CON MERCOSUR

Los países andinos se han comprometido a establecer una zona de libre comercio

con Mercosur antes de que concluya el presente año. Como Bolivia es miembro asociado y Perú negoció un acuerdo autónomo, en la práctica la negociación se limita a Colombia, Ecuador y Venezuela. La tarea no es fácil porque la oferta de los países del sur compete, en condiciones muy ventajosas, con la colombiana. Sin embargo las negociaciones se adelantan con base en un cronograma acelerado para llegar a un acuerdo, posiblemente de alcance parcial, que resulte ventajoso para la producción nacional. Avanzar hacia el sur no es incompatible con el objetivo de hacerlo hacia el norte. Lo que Colombia quiere es nuevos mercados y no sustituir unos por otros.

4. COMPROMISOS CON EL ALCA

Desde su lanzamiento en 1994, Colombia ha estado participando en las negociaciones del ALCA convencida de que el gran mercado hemisférico es favorable para su economía, como consecuencia de la especialización de los países del continente en la producción de bienes en los que tienen ventajas competitivas. Igualmente ha creído que la adopción de reglas comunes para regular el flujo de inversión, el alcance de la propiedad intelectual, la transparencia en las compras públicas, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la solución de conflictos, son propósitos convenientes. El gobierno mantiene el

RESEÑA DEL AUTOR

Manuel José Cárdenas, Director de Proexpo, Director Ejecutivo por Colombia y Perú en el Banco Interamericano de Desarrollo, Miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena, Embajador de Colombia ante la Unión Europea, Asociación Latinoa-

mericana de Integración, Bélgica y Luxemburgo, y la República Oriental del Uruguay, Viceministro de Relaciones Exteriores, Viceministro de Industria, Comercio y Turismo.

compromiso tanto con los plazos como con el grado de ambición del proyecto

5. TRATADO BILATERAL CON ESTADOS UNIDOS

Las negociaciones del ALCA marchan lentamente por las diferencias entre Estados Unidos y Brasil, sus principales protagonistas. El gobierno considera que Colombia no puede darse el lujo de que las preferencias arancelarias del Atpdea terminen en 2006 sin que exista un mecanismo que las reemplace y fortalezca. Pero lo que es más importante es que se ha iniciado una carrera *frenética* para acceder al mercado de EEUU, en la cual están participando Chile, Centroamérica, India y China. No avanzar sería quedarnos atrás. Por estas razones el gobierno le ha planteado al de Estados Unidos avanzar hacia un tratado de libre comercio, bien sea como complemento de un ALCA *Light*, ya para suplirlo si no se logra concertarlo dentro de los cronogramas establecidos.

En síntesis, la política comercial del gobierno tiene las siguientes prioridades: Primera prioridad: Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Segunda prioridad: ALCA. Las negociaciones con la comunidad andina y el Mercosur no tienen una prioridad especial, sino que ellas se desarrollarán en la medida en que vayan evolucionando las dos primeras.

II. MODELOS DE EQUILIBRIO GLOBAL

Antes de entrar a analizar la validez de puntos en que el Gobierno basa su política comercial resulta oportuno examinar dos modelos de equilibrio global que se han realizado por parte de Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en donde se consideran los diferentes escenarios de las negociaciones internacionales y se trata de determinar cuales son los más favorables para el país ²

A. MODELO DEL DNP

El modelo del DNP se denomina Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos (julio 16 de 2003). Se basa en estadísticas de 1997 del Global Trade Anlysis Project. Supone un arancel cero. Considera varios escenarios: ALCA, Atpdea, bilateral con Estados Unidos, Chile y Centro América.

Como limitaciones del trabajo se han anotado las siguientes: i) No tiene en cuenta a la CAN y a Mercosur, lo que significa un limitante importante para el análisis comparativo de los escenarios más favorables. ii) No considera la existencia de barreras paraarancelarias, lo que también constituye una limitante importante, si se tiene en cuenta que ellas representan el 16% de las importaciones (75% primarios y 25% en manufacturados). iii)

2 Los modelos de equilibrio global son una herramienta de análisis que resume las transacciones y flujos mediante cinco elementos: matriz insumo producto; transacciones entre empresas gobiernos y hogares; impuestos, mercado laboral y estructura del comercio exterior, del consumo y la inversión. Se trata de un modelo multipaís que utiliza la base de datos del Global Trade Análisis Project (GTAP), que contiene información sobre la estructura económica de 66 regiones y/o países.

No hace un análisis sobre su incidencia en la balanza de pagos.

El resumen de los efectos sobre la economía colombiana se puede apreciar en el cuadro 1.

Con base en este modelo el gobierno ha sostenido que el acuerdo bilateral con los Estados Unidos, seguido de un acuerdo en ALCA, son los que resultan más favorables para los intereses del país teniendo en cuenta los diferentes indicadores, ya que permiten mejorar la producción y la competitividad en los sectores en los cuales tenemos ventajas comparativas: cereales, aceites, leche, azúcar, minas y energía, cueros, madera, alimentos, carne bovina, textiles, finca raíz y servicios

Vale la pena destacar, que de acuerdo con el modelo, los costos fiscales para el país serían muy grandes: 590 millones de dólares en el bilateral y 806 en ALCA.

B. MODELO DEL BID

EL modelo del BID se denomina Impacto de diferentes estrategias hemisféricas en

el comercio de la Comunidad Andina. (Junio de 2003).

Las conclusiones del modelo permiten establecer que:

- EL ALCA puede generar un crecimiento del 6.3% del total de las exportaciones andinas al hemisferio.

- Todas las exportaciones de los países andinos crecen a mercados de fuera de la subregión. Los mercados tradicionales acaparan una porción importante.

- Las mayores ganancias están en los mercados de América Latina debido a los altos niveles de protección y a bajas corrientes iniciales de comercio.

- El mayor crecimiento para las exportaciones de Colombia sería Brasil y Argentina, debido a que en el Atpdea los productos de cuatro de los cinco países ya ingresan libremente a EEUU.

El crecimiento de las exportaciones de Colombia por escenario sería el siguiente:

ALCA	3.79%
Bilateral CAN – EEUU	2.79%
Bilateral Colombia – EEUU	1.64%

Cuadro 1. Resumen de los efectos sobre la economía colombiana (cambios %)

Indicador	Bilateral	ATPADEA	Chile	CA	ALCA
Bienestar	0.79	0.86	-0.01	-0.10	0.23
Cambio en producción doméstica	0.48	0.58	0.00	-0.01	0.25
Tasa de cambio real	0.77	-0.80	0.01	0.08	1.85
Tasa de cambio nominal	-0.17	1.79	0.02	-0.12	0.44
Cambio en Importaciones	11.92	4.56	-0.13	-0.65	10.07
Cambio en exportaciones	6.44	2.58	-0.02	-0.25	6.30
Retorno al trabajo calificado	0.81	-0.12	-0.01	-0.01	0.97
Retorno al trabajo no calificado	1.58	0.74	-0.01	-0.07	1.37
Retorno al capital	1.18	0.50	-0.01	-0.06	1.04
Valor agregado	1.35	0.56	-0.01	-0.06	1.20
Empleo	183,083	75,495	-1,170	-7,988	162,642
Cambio de ingresos Tributarios (millones US\$)	-590.62	101.72	-2.33	-13.73	-806.52

En cambio el impacto del ALCA sobre las exportaciones de Colombia a la CAN sería *negativo*, con excepción de Perú:

Perú	5.07%
Bolivia	- 0.80%
Ecuador	- 3.10%
Venezuela	- 1.98%

Del examen breve de estos dos modelos se puede concluir que el modelo del DNP, sobre el cual el Gobierno ha sostenido que la alternativa más favorable es el tratado bilateral, no incluyó a la CAN ni a Mercosur, lo que limita su validez. En el modelo del BID, se llega a la conclusión de que, si bien el ALCA es positivo para todos los países, el mercado andino es el gran perdedor y los sectores con protecciones especiales son los grandes sacrificados. De todas maneras, existiendo un potencial de diversificación, las exportaciones crecen a todos los mercados tradicionales y no tradicionales. A nivel sectorial, y para todos los escenarios, la región andina reafirma su vocación energética y minera, tanto como productor de alimentos procesados y textiles. Colombia disminuye sus exportaciones a todos los países andinos con excepción de Perú. Los mercados latinoamericanos, por encima de Estados Unidos, son los de más dinamismo y reciben parte importante de nuevas exportaciones manufacturadas. Para ello será fundamental ir a una zona de libre total, especialmente Brasil y Argentina.

III. LIMITACIONES DE LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL

Siguiendo el mismo orden como fue presentada en la sección I, a los fundamentos de la estrategia gubernamental para adelantar la política comercial se le pueden formular las siguientes observaciones:

1. LA APERTURA NO GENERA POR SÍ SOLO DESARROLLO ECONÓMICO.

Ante todo hay que tener en cuenta que la globalización corresponde a una nueva realidad internacional que no se puede desconocer. Al generar nuevas posibilidades de cooperación política, económica y social tiene el poder de hacer un bien enorme al conjunto de la sociedad. El problema es la forma como ha sido gestionada, al reducirla a un criterio economicista y no darle la debida importancia a los aspectos políticos y sociales. De todas maneras, desde el punto de vista económico, la solución no es regresar al pasado y pretender que los países deban volver a sistemas proteccionistas ya que ello contribuiría a aumentar la brecha entre países pobres y países ricos, y reduciría la capacidad de los primeros para ingresar a la era de la información y tener acceso a las nuevas tecnologías.

Por estas razones América Latina, y en particular Colombia, deben buscar una inserción creativa y no empobrecedora en la comunidad internacional. Hay que tener una posición ofensiva y no simplemente defensiva y proteccionista. No basta avanzar en el proceso de apertura de la economía y celebrar acuerdos de libre comercio, como lo sostiene el gobierno, ya que la apertura, por sí sola, no genera desarrollo. Se requiere, como se examinará con más detención en la sección IV vincular las políticas de apertura y la negociación de acuerdos comerciales con las de desarrollo económico.

Que no bastan las políticas de apertura y la negociación de acuerdos comerciales lo ha demostrado ampliamente la Cepal en diferentes estudios. Es un hecho que

América Latina y el Caribe exhibieron en los años noventa una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, tanto en términos de volumen como de valor. El promedio anual de exportaciones de bienes creció en 8.4% en volumen, tan solo superado por China y algunos países asiáticos. Sin embargo ese dinamismo de las exportaciones no se reflejó en el comportamiento de la economía. El vigoroso desempeño exportador resultó poco dinámico en términos de desarrollo económico si se tiene en cuenta que a partir de 1990 el crecimiento económico de la región aumentó a una tasa media anual de 2.6%, es decir un tercio de la expansión de las exportaciones reales.³ Estos resultados pueden explicarse por dos razones principales. En primer lugar, como consecuencia del efecto neto de los impactos contrapuestos de la demanda agregada de la expansión exportadora y el fuerte aumento en el coeficiente de importaciones asociado a la reducción de los niveles de protección, a la tendencia de reevaluación del tipo de cambio y al alto contenido de productos importados de muchas exportaciones de manufacturas. En segundo lugar, las ventajas comparativas estáticas llevaron a las economías a especializarse en sectores de menor dinamismo en el comercio mundial.

2. LA CAN NO HA LLEGADO A SU LÍMITE.

Como el propio gobierno lo reconoce, el mercado más dinámico para Colombia en la década comprendida entre 1991 y

2001 fue la CAN. Mientras en este periodo las exportaciones totales de Colombia crecieron 1.7 veces, las dirigidas a la subregión lo hicieron en 3.5; representan el 22% de las exportaciones totales y el 48% de las exportaciones de manufacturas

Como lo concibieron sus autores –Carlos Lleras y Eduardo Frei– la comunidad andina sigue siendo un instrumento válido para una mejor inserción de los países miembros en la economía mundial. A lo largo de más de treinta años de existencia se ha venido acomodando a las variables condiciones de la economía mundial. De un modelo cerrado y proteccionista, se pasó al iniciarse la década del noventa, con base en los principios del regionalismo abierto, a un modelo abierto, que le permitió un desarrollo sin precedentes

El modelo de Equilibrio Global del BID, que se ha comentado, así lo confirma. La Comunidad sigue siendo un instrumento válido para lograr una mejor inserción de los países miembros en la economía mundial. No solamente permite mejorar su capacidad de negociación, sino que el mercado ampliado, con base en una unión aduanera y que tiene como meta la creación de un mercado común, le permite un mayor crecimiento de sus sectores productivos y de servicios y mejorar su competitividad.

La postración en que se encuentra la Comunidad en los dos últimos años no ha obedecido a situaciones estructurales, sino coyunturales y a la visión política de quienes han estado al frente de la conduc-

3 Inés Bustillo y José Antonio Ocampo, *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*. Cepal (2003).

ción del proceso, ya que no tomaron las acciones que estaban previstas para su consolidación interna y para garantizar una mayor proyección externa.

Aunque los presidentes en sus pronunciamientos políticos han reafirmando su convicción de que la profundización del proceso andino de integración requiere nuevas y eficientes líneas estratégicas, en el marco de una agenda multidimensional y que los avances registrados en el desarrollo del proceso colocan a la Comunidad Andina en posición de asumir un papel como actor relevante y participativo en la comunidad internacional de cara a los desafíos que imponen la actual dinámica mundial, esa voluntad política no se ha traducido en acciones concretas y sostenidas que apunten a ésta dirección, sino por el contrario a un conjunto de decisiones erráticas que tienden a su desintegración.

En el *campo interno*, no se han cumplido las directrices aprobadas por los presidentes para la creación de un mercado común en el año 2005; no se aprobó la política agrícola común y existen serias dudas de que se termine la negociación del arancel externo común, que debería entrar a regir para todos los países miembros al finalizar el presente año. Por el contrario, algunos países como Perú quieren deshacerse de este compromiso.

En el *campo externo*, a pesar de que la Comunidad Andina decidió adelantar una política comercial común y que en la Declaración de San José los ministros acordaron que el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obliga-

ciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones que los procesos de integración, -lo que permitiría salvaguardar la existencia de la CAN-, los negociadores andinos en las negociaciones del ALCA han venido entregando todo el arsenal de su política comercial

La unidad de la comunidad andina se ha venido deteriorando mientras que avanzan las negociaciones del ALCA. Inicialmente adelantaron negociaciones conjuntas y con vocería única. Hoy actúan separadamente:

- Notificaron los aranceles e hicieron las ofertas en ALCA sin respetar el AEC.

- Asumieron diferentes posiciones en el manejo de la cláusula de condicionalidad, que consistía en que no se negociaba en determinadas materias hasta que no hubiera un acuerdo satisfactorio en agricultura.

- Colombia y Perú están buscando la negociación de un TLC con EEUU y en cambio a Venezuela no le interesa esta posibilidad.

Lo más curioso es que la posición del Presidente Álvaro Uribe no coincide en muchos casos con la de sus negociadores. En el discurso que pronunció en el acto de instalación del XIV Consejo Presidencial Andino⁴ manifestó que discrepaba profundamente de los que creían que no era necesario avanzar en la creación de un mercado común andino. Concretamente sostuvo lo siguiente:

Algunos han dicho que en la perspectiva del ALCA, el Mercado Común Andino no se justifica. Discrepo profundamente.

4 Hacienda de Quirama, Antioquia, 27 de junio de 2003.

El proceso de desgravaciones del ALCA, la necesidad de aplicar unas herramientas que corrijan asimetrías, el capítulo social para el tema de la pequeña empresa, del agro, nos va a llevar necesariamente a que la plena aplicación del ALCA esté sometida a un proceso que puede ser extenso. Y durante ese tiempo, el Mercado Común sería un gran instrumento para nuestros países andinos.

En el reciente acuerdo firmado entre Chile y Estados Unidos, el proceso de desgravación les toma 12 años. Si plazos semejantes se incluyeran en el ALCA, 12 años justifican plenamente la existencia de un Mercado Común Andino.

Lo tenemos acordado, pero estamos obligados a decir si hay voluntad para cumplirlo o si no lo vamos a cumplir. Yo los invito, apreciados Presidentes de las naciones hermanas, a que pongamos en marcha las decisiones necesarias para que se lleve a cabo el Mercado Común.

También propuso en esa ocasión establecer un *marco político* que todos los países respetasen para adelantar negociaciones con terceros. Sus palabras cayeron en el vacío.

En declaraciones al diario La República, el 6 de agosto del presente año, el Presidente Uribe ratificó estos planteamientos y sostuvo que su propósito era salvar a la CAN.

La experiencia de la negociación del ALCA hasta el presente, en muchos casos dolorosa, es que la CAN tiene dolientes y que no existen empresarios que defiendan las preferencias andinas. Ello quizás se explica por el proceso de desindustrialización que ha afectado a Colombia. Al ser

los empresarios colombianos productores y exportadores de productos de bajo valor agregado y basando su producción en un porcentaje importante de insumos extranjeros, de acabarse la Comunidad Andina, podrán orientar su producción hacia otros mercados. Lo que queda por ver, por lo menos para las empresas nacionales, porque las extranjeras no tienen problema, es si lo que van a perder en el mercado andino van a poder recuperarlo en el mercado de Estados Unidos.

De todas maneras hay que tener en cuenta que Colombia no tiene totalmente las manos libres para negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, o para participar en el ALCA ya que tiene que respetar los compromisos que el país ha adquirido en la Comunidad Andina y en la Aladi, tanto más cuando el gobierno ha sostenido que piensa permanecer en estos procesos de integración y no va a denunciar el Acuerdo de Cartagena ni el Tratado de Montevideo de 1980, que dieron origen, respectivamente, a los mismos.

En el caso de la Comunidad Andina hay que tener en cuenta los artículos 86 y 139 del Acuerdo de Cartagena. En virtud del artículo 86 los Países Miembros se comprometieron a no alterar unilateralmente los gravámenes que se establezcan para el Arancel Externo Común y a celebrar las consultas necesarias en el seno de la Comisión antes de adquirir compromisos de carácter arancelario con países ajenos a la subregión. La Comisión tiene la facultad de fijar los términos a los que deben sujetarse esos compromisos. Con motivo de la negociación del Grupo de los tres, Colombia y Venezuela obtuvieron de la Comisión, por medio de la Decisión 322, una

especie de *wavier* para adelantar las negociaciones con México, que no es aplicable a las negociaciones con Estados Unidos porque solamente se extendió a las negociaciones con los países latinoamericanos y del Caribe. Si Colombia quiere un *wai-ver* similar para adelantar las negociaciones hemisféricas tendría que obtener la aprobación de una nueva decisión de la Comisión. Por su parte el artículo 139 establece una cláusula de nación más favorecida en virtud de la cual cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio, otorgado a otro país será inmediata e incondicionalmente extendida al producto originario o destinado al territorio de los Países Miembros. Pero esto no es todo. Habiendo los países andinos iniciado la armonización gradual de sus políticas económicas y la aproximación de legislaciones, y tomado decisiones en varias materias, dentro de las cuales se destacan las normas sobre comercio exterior, inversiones, competencia, propiedad intelectual y solución de controversias, los compromisos que adquiera Colombia con Estados Unidos no pueden ir en contravía de los compromisos andinos.

En el caso de la Aladi el artículo 44 del Tratado de Montevideo consagra también una cláusula de nación más favorecida por la cual, cuando se otorgan a terceros privilegios comerciales por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el propio tratado o en el Acuerdo de Cartagena, deberán extenderse en forma inmediata e incondicional a los restantes países miembros de la asociación. Con motivo del ingreso de México al Teclan en el año de 1994 se aprobó un protocolo interpretativo de este artículo, gracias

al cual los Países Miembros que negocien tales convenios podrán solicitar al Comité de Representantes la suspensión temporal de las obligaciones establecidas en dicho artículo, y el Comité podrá autorizar esta suspensión si el país interesado adelanta negociaciones con los países potencialmente perjudicados para que las concesiones otorgadas a ellos se mantengan en el nivel no menos favorable del comercio realizado, y para que se establezcan normas de origen en caso de que contenga tratamientos generales o específicos más favorables, -tanto en materia de exportaciones como de importaciones-, que los vigentes en el marco del Tratado de Montevideo 1980. En caso de que las conversaciones sean satisfactorias se otorga la suspensión por un plazo de cinco años.

Por todo lo anterior puede concluirse que en la decisión de abandonar a la Comunidad Andina primó la decisión política sobre la racionalidad económica. No es válida la afirmación de que, al existir diferentes grados de desarrollo entre sus países miembros, las negociaciones con terceros deben adelantarse a diferentes velocidades. Sin mayores consideraciones empíricas se partió de la base de que la Comunidad estaba agotada teniendo en cuenta, fundamentalmente, dificultades coyunturales, como la falta de entendimiento entre los gobiernos de turno y la aplicación por parte de los países miembros de políticas de diferente orientación ideológica. Reconstruir a la Comunidad no va a ser fácil y paradójicamente dependerá, como se analiza en punto 4 de esta sección, que Estados Unidos exija a los andinos negociar con-

juntamente un TLC, por lo menos a los que gozan de las preferencias del Atpdea.

Finalmente, no hay que olvidar que el marchitamiento de la CAN dificulta negociaciones para concretar un acuerdo comercial con la Unión Europea, ya que ella ha sostenido reiteradamente que no negocia con los países andinos, sino con la comunidad en su conjunto. No hay que olvidar que los países andinos gozan desde principios de los años noventa de un Régimen Especial de Preferencias Andinas (SGP Andino), que estará vigente hasta el año 2004, y que la Unión Europea es el segundo socio comercial de la comunidad andina y el segundo inversionista extranjero. Así como existe preocupación en negociar con Estados Unidos un acuerdo comercial para que no se terminen en el año 2004 las preferencias del Atpdea, debería existir la misma preocupación con Europa.

3. NO CERRAR LAS PUERTAS A AMÉRICA LATINA

Los Presidentes de la Comunidad Andina y Mercosur han anunciado, en diferentes oportunidades la creación de una zona de libre comercio entre las dos regiones. Esta iniciativa se concretó el 6 de diciembre del 2002, con la suscripción, en Brasilia, de un Acuerdo de Complementación Económica por medio del cual se acordó que la negociación debería estar concluida antes del 31 de diciembre de 2003, mediante la desgravación arancelaria y la eliminación de restricciones y demás obstáculos que afecten el comercio recíproco, a fin de lograr la expansión y diversificación de los intercambios comerciales

La negociación ha venido avanzando a diferentes velocidades y se han invertido

los papeles. Mientras en el pasado los andinos habían negociado en forma conjunta (1 más 4) ahora, debido a la debilidad andina, lo están haciendo separadamente y Mercosur es el que está negociando conjuntamente (4 más 1). Perú ya firmó el acuerdo y queda pendiente la negociación con Colombia, Ecuador y Venezuela, para lo cual se han realizado varias reuniones.

La mejor alternativa, como lo demuestra el modelo de equilibrio global del BID, sería establecer una zona de libre comercio, con un adecuado tratamiento a los productos sensibles, ya que permitiría una amplia apertura del mercado brasileño, y debería complementarse con un impulso fuerte a la integración física con base en los estudios que ha realizado la Corporación Andina de Fomento (Iirsa). Colombia, sin embargo, sólo está buscando la negociación de un Acuerdo de Alcance Parcial de Aladi con preferencias limitadas y fijas, considerando que se trata de economías competitivas y que existen sectores muy sensibles, como el automotor, calzado, telas de algodón y la agricultura. Olvida que con ese argumento tampoco se podría negociar con Estados Unidos, el cual no sólo tiene productos que compiten con los colombianos, sino también subsidiados. Además se considera que la negociación no estará lista para el 31 de diciembre del presente año.

En todo caso el Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe, con relación a esta negociación ha tenido una visión clara sobre los alcances de la misma al sostener lo siguiente:

El ALCA necesariamente no lo podemos asociar exclusivamente a la negociación

con los Estados Unidos. Con el Alca estamos negociando con Mercosur y con todos los países de la región. Me parece que nosotros, con todos los cuidados que sugiere el sector empresarial, no podemos negarnos a negociar con Mercosur. Más tarde que temprano, allá vamos a llegar a través del ALCA. Además esto necesita también unas señales políticas, nosotros estamos en este continente, no podemos darle la espalda a nuestros vecinos suramericanos.⁵

4. ALCA O TLC CON ESTADOS UNIDOS

Ante el “agotamiento” de la Comunidad Andina y los temores de una integración mayor con los países latinoamericanos, todos los caminos conducen al ALCA y a un TLC transitorio, que a la larga puede convertirse en permanente, con Estados Unidos.

Como es sabido desde 1994 se inició el proceso de construir un Área de Libre Comercio de las Américas, en el contexto de la Cumbre de las Américas, que constituye un proceso político y social más amplio entre 34 países del hemisferio occidental

Uno de los principales beneficios de la liberación comercial hemisférica es mejorar el acceso a los mercados, entre los cuales el de Estados Unidos es el de mayor atractivo. Se considera, que este acuerdo podría estimular la diversificación de las exportaciones, eliminar las barreras y subsidios de los que goza la agricultura, estimular la inversión extranjera y disciplinar el uso de medidas de protección contingente.

Especial interés para Colombia representa, con la negociación del acuerdo, la terminación de la incertidumbre sobre la permanencia de las preferencias arancelarias que discrecionalmente le otorga Estados Unidos, con base en el Régimen de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, conocido como Atpdea. Evidentemente pasar de una concesión unilateral a un compromiso negociado constituye un seguro importante, aunque hay que tener en cuenta que este seguro también tiene un costo: menor protección y autonomía en materias políticas.

A medida que van avanzando las negociaciones se ha visto que son de extrema complejidad no sólo por el número de países participantes, sino por su diferente grado de desarrollo económico y social y por su diversidad de intereses. Las divergencias más notorias han sido entre los Estados Unidos y Brasil, pero ellas no han sido ajenas al resto de países, especialmente por el grado de asimetrías que existe entre ellos.

De una negociación global que comprendía todos los temas relacionados con comercio, servicios, inversiones, competencia, compras oficiales, propiedad intelectual, y que implicaba lo que se llamó un *single undertaking* -compromiso único- en virtud del cual nada está negociado hasta que todo esté negociado, se ha pasado a lo que se ha llamado un ALCA *Light*, en el que muchos temas se pasarán a la negociación en la OMC -subsidios a la agricultura, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual- lo

5 Palabras de clausura del XV Congreso Nacional de Exportadores. Cali. 3 de octubre de 2003.

que hace que estos temas, que eran esenciales para el país, queden sin resolver en el ALCA y que tampoco es seguro que prontamente se resuelvan en la OMC frente al fracaso de la Reunión de Cancún.

Ante esta incertidumbre resulta mucho más difícil negociar el ALCA; los países tienen mayores aprehensiones y llegar a un acuerdo en el año 2005 plantea serios interrogantes y todo hace prever que se va a demorar hasta el 2007, plazo que tiene el Gobierno de los Estados Unidos para realizar las negociaciones comerciales.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el gobierno Colombiano le ha dado prelación a la negociación de un tratado bilateral de libre comercio, lo cual no quiere decir que tampoco esté exento de dificultades, ya que todo el peso de la negociación y la responsabilidad de la misma caerá sobre los negociadores colombianos.

De acuerdo con las conversaciones adelantadas por el Presidente Uribe con el Presidente Bush, el señor Robert Zoellick, representante comercial de los Estados Unidos visitó Bogotá el 7 de agosto, y al dar luz verde a un proceso de conversaciones informales para un TLC con Estados Unidos, fue muy claro en los siguientes puntos:

- El interesado en negociar un acuerdo bilateral es Colombia y no Estados Unidos.
- Colombia debería tener como modelo el Tratado de Libre Comercio que Estados Unidos celebró con Chile.
- Para poder avanzar los Estados Unidos deben clarificar previamente tres puntos: a) Algunos aspectos del SGP; b)

Manera como va a enfocar su relación con los otros beneficiarios del Atpdea y. c) Seguir trabajando en función del ALCA

Desde el punto de vista norteamericano, al ver que la negociación de Mercosur con los Estados Unidos es mucho más difícil, el mercado andino es la siguiente prioridad. Por supuesto, siendo Colombia más del 50% del comercio y del producto de los países ATPA, lo lógico es que se inicie el proceso con Colombia. Lo más probable es que Perú se sume desde el inicio, mientras que Ecuador y Bolivia pueden hacer lo mismo, o sumarse más tarde a través del mecanismo de *docking*, que implica adherirse al acuerdo.

El cronograma previsto para estas negociaciones implica unas consultas de carácter técnico que se van a realizar en octubre en Washington y se aspira que durante la Conferencia Ministerial del ALCA que se va a efectuar el mes de noviembre en Miami, el Presidente de los Estados Unidos anuncie el inicio de las negociaciones, las cuales, de acuerdo con disposiciones internas de este país, no pueden iniciarse sino hasta noventa días después.

5. ALCA Y TLC CON ESTADOS UNIDOS, SÍ, PERO . . .

Cuando se negoció el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México se presentaron dos posiciones extremas entre los enemigos radicales del tratado y los partidarios decididos del mismo. El ex canciller de México Jorge Castañeda describe la situación en los siguientes términos:

El Nafta fue sobrevenido a los mexica-

nos en todo sentido. Sus defensores decían que con el tratado México entraría al “primer mundo” y los opositores hablaban de efectos nefastos sobre el empleo y la soberanía nacional de México. En Estados Unidos también se dio esa sobreventa. La conclusión de hoy es que diez años después ninguno, ni los pesimistas ni los optimistas, han podido confirmar sus tesis⁶.

En Colombia ha sucedido algo similar. Quienes por razones ideológicas se oponen al mismo, sostienen que su celebración es lo peor que le puede pasar al país desde la independencia (1819) y quienes lo defienden sostienen que es lo mejor que le va a pasar al país en el siglo XXI.

En realidad no va a pasar ni lo uno ni lo otro y como siempre, la verdad se encuentra en el medio.

Como se comentó en el punto 4 de esta sección, la participación de Colombia en el ALCA ofrece oportunidades y riesgos de diferente índole. Las ventajas del libre comercio, en un mercado de 800 millones de personas en el caso del ALCA, o de 310 millones, en el caso de TLC bilateral, dependerán no solamente de que haya una apertura real al “libre comercio” y que todos los países, especialmente los más desarrollados, eliminen las barreras y prácticas que lo distorsionan, sino que Colombia se prepare adecuadamente para poder competir en el mercado ampliado.

En síntesis hay tres posiciones para las negociaciones hemisféricas:

- No al ALCA
- Sí al ALCA
- Sí al ALCA o un Tratado de Libre Co-

mercio con Estados Unidos, pero con la adopción de una estrategia más ambiciosa.

IV. HACIA UN ESTRATEGIA MÁS AMBICIOSA

Partiendo de la base de que, dentro de las dos posiciones extremas de participar y no participar en el ALCA o en un TLC con Estados Unidos, Colombia debe optar por la intermedia, y teniendo en cuenta las limitaciones de la estrategia colombiana diseñada hasta el presente, en la forma como se ha descrito en la sección III, se procede a poner de presente las limitaciones de la misma y a plantear la necesidad de adoptar una estrategia más ambiciosa.

Las limitaciones son de dos clases: 1. Política comercial. 2. Política de innovación y competitividad

1. POLÍTICA COMERCIAL

Ante todo hay que tener en cuenta que el ALCA, y el TLC con Estados Unidos no son solo tratados de libre comercio, sino también implican la adopción de disciplinas sobre servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, comercio electrónico y solución de controversias.

A pesar de que el Gobierno ha hecho estudios, con colaboración de once universidades, sobre los principales temas materia de la negociación, no se han hecho los análisis adecuados de ellos y se ha puesto el énfasis en los temas relacionados con el acceso. Solamente hasta el 2 de septiembre de 2003 se dieron a conocer al público⁷

6 Intervención durante el Foro sobre ALCA y TLC organizado por el diario Portafolio. Bogotá. Septiembre 4 de 2003.

En la presentación de los mismos, el investigador Iván Rojas, representante de la Universidad Externado de Colombia, sostuvo lo siguiente:

– El gobierno apenas está tratando de definir una estrategia de negociaciones comerciales internacionales, cuando falta apenas un año para terminar la negociación del ALCA y está a punto de iniciar otras.

– Aunque existe la idea de posicionar internacionalmente a Colombia, no existe una visión de largo plazo.

– La falta de estrategia ha hecho que no exista un puente entre las negociaciones del ALCA con el Plan de Desarrollo.

– El gobierno está tratando de definir una estrategia con el apoyo del sector privado y la universidad, pero aún falta una mayor articulación institucional⁸

La designación de un equipo negociador, compuesto por personas muy competentes, puede contribuir a llenar estos vacíos.

Hay que hacer un examen cuidadoso de los temas sensibles y de los conflictos potenciales. Al respecto el BID ha elabo-

rado un cuadro donde muestra gráficamente cuales son los temas que no presentan dificultades, los cuales representan con unas llaves, y los temas que presentan dificultades representados por candados, que son por lo tanto difíciles de abrir. (Ver cuadro 2).

Sobre este trabajo del BID la Universidad Externado de Colombia en el estudio que elaboró para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tuvo en cuenta la forma como han avanzado las negociaciones, y determinó como conflictos más relevantes los que aparecen en el cuadro 3. Para la Comunidad Andina el gran problema de la negociación es la agricultura seguido de los temas relacionados con acceso, servicios, compras oficiales y propiedad intelectual. (Ver cuadro 3).

De acuerdo con el cuadro 4 en las negociaciones del ALCA no ha habido ningún avance en materia de subsidios y derechos compensatorios, no han sido equilibradas en agricultura, compras públicas y competencia y han sido equilibradas en servicios y propiedad intelectual. Ante estos resultados Estados

7 Los estudios versaron sobre los siguientes temas: Evolución de la negociación ALCA hasta la fecha (Universidad Externado de Colombia); Aspectos relativos a la competitividad (Universidad Nacional); Construcción de la posición negociadora en materia de medio ambiente (Universidad Javeriana); Construcción de la posición negociadora en materia de compras gubernamentales (Universidad de Antioquia); Construcción de la posición negociadora en materia de propiedad intelectual (Universidad Sergio Arboleda); Construcción de la posición negociadora en materia de servicios (Universidad Eafit); Construcción de la posición negociadora en materia de servicios (Politécnico Grancolombiano); Construcción de la posición negociadora en materia de solución de controversias (Universidad Externado de Colombia); Construcción de la posición negociadora en materia de agricultura (Universidad del Rosario).

8 El Tiempo, 3 de septiembre de 2003

Cuadro 2. Restricciones en un TLC con EE.UU.
Intereses ofensivos (■) y defensivos (●)

Pais/Grupo	Acceso a mercado	Agricultura	Inversión	Servicios	Compras Públicas	Prop. intelectual	AD y CVD	Competencia	Sol. de Cont
EE.UU.	●■■■	●●■■■	■■■	●■■■	■■■	■■■	●●	■■	■■
Canadá	●■■■	●■	■■	●■■■	■■	■■	■■■	■■	■■
México	●■■■	●●■	●■	●■	■■	■■	■■■	■	■■
Chile	●■	●■■■	●■	●■■■	●	■	■■■	■■	■■
América Central	●■■■	●■■■	●	●	●●	●●●	■■	●	■■
Mercosur	●●■	●■■■	●●	●●	●●	●●■	■■■	●■	■■
Comunidad Andina	●●■	●■■■	●	●	●●	●●	■■■	●	■■
Caribe	●●■	●■■■	●	●	●●	●●	■■	●	■■

●●Fuerte ●●Medio ●Débil

Cuadro 3. Avances de las negociaciones. Conflictos relevantes (resumen)

Pais/Grupo	Acceso a mercados	Agricultura	Inversión	Servicios	Compras públicas	PI.	Anti-dumping y DC	Competencia	S.C.
EE.UU.		X					X	●	
Canadá		●							
México		X							
Chile									
América Central						●			
Mercosur	X	●	X			●			
Comunidad Andinana	●	X		●	●	●			
Caribe	X	●		●	●	●			

X: No hay avance - ●:En proceso

Blanco, Zabludovsky 2002 (modificado)

Unidos ha propuesto que el tema de subsidios y normas de competencia se lleven a la negociación de la OMC; Brasil, por su parte, sostiene que también debería llevarse a este foro los temas de servicios, inversiones y propiedad intelectual. Todo lo anterior conduciría a la negociación de un ALCA *Light*. (Ver cuadro 4).

De acuerdo con el mismo cuadro, en relación con Colombia, los avances no han sido equilibrados en lo que tiene que ver con acceso a los mercados, agricultura, compras públicas, competencia y pro-

iedad intelectual. En cambio sí lo fueron respecto a inversiones, servicios, subsidios y solución de controversias.

Aunque estas conclusiones no pueden compartirse en su totalidad, particularmente en lo que tiene que ver con subsidios, sí sirve para poner de presente que el tema es de una gran complejidad y no puede reducirse a los temas de acceso, que son los que con mayor grado han atraído la atención nacional.

En estas circunstancias la estrategia adecuada debe ser de carácter integral y comprender:

Cuadro 4. ¿Hoy cuál será el resultado? Resumen ALCA

Pais/Grupo	Acceso a mercados	Agricultura	Inversión	Servicios	Compras públicas	Pl.	Anti-dumping y DC	Competencia	S.C.
ALCA	■	•	■	▲	•	▲	X	•	■
Colombia	•	•	■	■	•	•	■	•	■

X No hubo avance

• El avance no fue equilibrado

■ El avance fue equilibrado

▲ El avance fue mayor para ese país

U. Externado, 2003

- Acceso
- Definición de reglas.
- Definición de foro para la solución de controversias.

Adicionalmente al tema del acceso y de la sensibilidad del sector agropecuario hay otras sensibilidades que requieren mayor atención:

- La problemática del acceso de las cadenas, que implica un tratamiento integral a las materias primas, bienes intermedios y productos terminados y para lo cual, eventualmente, se hace necesario mayores desdoblamientos arancelarios internos con el fin de arreglar las distorsiones que existen al respecto.

- Necesidad de preservar algunas de las concesiones otorgadas en los acuerdos subregionales, particularmente en la Comunidad Andina, sus normativas vigentes y los sistemas de solución de controversias.

- La definición del grado de apertura en servicios, inversiones y compras gubernamentales (listas positivas o negativas). En muchos de estos temas se busca establecer compromisos que van más allá de la OMC y es necesario definir su conveniencia.

- Consideración de las propuestas ambientales y laborales (Chile y Singapur).

- En materia de solución de controversias la introducción del arbitraje internacional y olvido de la jurisdicción nacional.

- Los problemas atinentes a la propiedad intelectual, especialmente en lo que tiene que ver con las importaciones paralelas, la patentabilidad y prorrogas de las mismas; las relaciones entre las marcas y los nombres de dominio, las indicaciones geográficas; la protección a la información no divulgada; el acceso a los productos genéricos y la protección al conocimiento tradicional y al folclore; las tensiones que existen en materia de derechos de autor relacionados con las diferencias que existen entre la concepción anglosajona y la escuela continental europea.

- El reconocimiento de los diferentes niveles de desarrollo, y las asimetrías que ello lleva implícito, no debe limitarse al trato especial y diferenciado, como tampoco a brindar un “campo de juego nivelado”. Si se elimina en virtud de ellas la autonomía para adoptar estrategias activas de desarrollo productivo, se debilitarán los encadenamientos entre la exportación y el crecimiento del PIB.

- Como consecuencia del punto anterior deben acordarse márgenes de flexibilidad para aplicar políticas activas de desarrollo.

- Un tema que requiere un estudio especial es el costo fiscal que van a significar para el país las concesiones que se otorgan. Este no es un tema de poca monta

frente al déficit fiscal como ya se vio en el Modelo de Equilibrio Global realizado por el DNP. En el caso del acuerdo bilateral con Estados Unidos el costo sería de 590 millones de dólares y en el caso del ALCA ascendería a 806 millones. Sin ir más lejos, Chile tuvo que realizar una reforma tributaria, para aumentar el IVA y compensar así la disminución de los ingresos.

Como ya se comentó, Estados Unidos le ha pedido a Colombia que para la negociación del acuerdo bilateral tome como modelo el TLC suscrito recientemente con Chile. Igual petición le ha hecho a Perú. Este país, por boca de su Vicepresidente, Raúl Díez Canseco, anunció que ya analizó el tratado y que han encontrado coincidencias en un 60% de su contenido. En esas circunstancias van a centrar la negociación en el 40% restante.⁹

Colombia tiene también que hacer un análisis minucioso de este tratado y ante una eventual negociación conjunta con Estados Unidos, lo deseable sería que no lo hiciera sola sino conjuntamente con el Perú.

De todas maneras tiene que tenerse en cuenta que la economía colombiana no es igual a la de Chile y que las políticas aplicadas en los últimos años no tienen el mismo grado de apertura.

Chile es más abierto que Colombia en materia de bienes y servicios. Desde la década del 70 inició un proceso de apertura con la economía mundial, lo que ha hecho que su comercio exterior se encuentre bien repartido: Un tercio de sus exportaciones va a la región asiática, un tercio a Europa y otro tanto a las Américas (50%

al norte y la otra mitad al sur). Colombia, por su parte, se ha orientado más a una integración con la Comunidad Andina y América Latina.

La apertura de Chile a la economía mundial hace que hoy tenga aranceles del 4% en promedio y por esta razón resulta simétrica la negociación que en materia arancelaria hizo con los Estados Unidos, que tiene aranceles de 3.5%. Situación que no se presentará en el caso colombiano si se negociara un programa de liberación a 10 años, ya que tiene aranceles en promedio de 9%.

El agro chileno es mucho más pequeño que el colombiano, tanto en términos absolutos como relativos dentro de PIB y su composición está determinada por condiciones agroecológicas propias de las zonas templadas, factor que es determinante si se le compara con Estados Unidos que es de contrastación y por lo tanto complementaria, lo que no sucede en Colombia por estar situada en la zona tropical y muchos de sus productos son competitivos durante todo el año.

Es necesario examinar si para proteger a los sectores sensibles bastará, como está previsto en el Tratado de Chile con Estados Unidos, establecer plazos más largos para la liberación y un mecanismo limitado de cláusula de salvaguardia agropecuaria. Igualmente con relación a las bandas de precios, sí bastará adquirir el compromiso de liberarlas en doce años.¹⁰

En materias de servicios Chile es uno de los países más abiertos de América Latina, lo que no sucede con Colombia y que en el sector de telecomunicaciones puede

9 Declaraciones al diario El Comercio de Lima. 3 de octubre de 2003.

afrontar situaciones complejas. Chile ha podido asumir compromisos bien ambiciosos en materia del uso de las nuevas tecnologías de la información, en particular del internet; Colombia se encuentra más atrasada al respecto.

Colombia tiene también que modificar sus políticas internas para adecuarlas a las nuevas realidades, especialmente revisar el sistema tributario que resulta gravoso para las exportaciones de servicios y la ley 80, que en materia de contratación pública establece regulaciones asimétricas.

Todo lo anterior exige que Colombia haga un examen cuidadoso de los compromisos adquiridos por Chile en materia de bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual, aspectos laborales y ambientales y solución de controversias.

2. POLÍTICAS DE INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD

Como se comentó ampliamente en el punto 1 de la sección III, no es cierta la tesis de que el crecimiento de las exportaciones, con base en la negociación de acuerdos comerciales de libre comercio, implica por sí solo un mayor crecimiento del PIB. Tampoco es cierta la frase “Dadme un mercado y os daré un producto.” La sola existencia del mercado no genera una nueva producción, si no se crean las

condiciones internas en el país exportador que permitan aprovechar las ventajas del mercado ampliado. La experiencia colombiana así lo demuestra. A lo largo de la segunda mitad del siglo pasado el país negoció varios acuerdos comerciales y de integración y recibió varias preferencias arancelarias unilaterales y no las pudo aprovechar plenamente. Los casos más notorios son las preferencias otorgadas por los Estados Unidos (APTA) y la Unión Europea. ¿Por qué? La razón no es, como se ha dicho, por el carácter transitorio de las mismas, que impedía que los empresarios hicieran inversiones de largo plazo, sino porque la oferta exportable colombiana es reducida y poco competitiva.

Superar esta situación solo se alcanzará cuando en Colombia se produzca una “revolución de la oferta” y ello solamente es posible cuando se vinculen las políticas comerciales y de exportación a las políticas de desarrollo basadas en la innovación y la competitividad.

Al respecto resulta oportuno hacer algunas citas:

JOSEPH STIGLIZ:

“Colombia no solo debe negociar con mano “dura” los acuerdos de comercio, si-

10 El nivel de ambición del Ministerio de Agricultura en esta materia es muy alto: I) Mantener sistemas de estabilización de precios iguales o equivalentes en sus efectos a las franjas de precios. II) Garantizar la absorción de la producción doméstica, acorde con las normas y compromisos ante la OMC. III) Sujetar toda concesión arancelaria al desmonte de los subsidios internos y a las exportaciones, así como de las restricciones al comercio de bienes agropecuarios y agroindustriales. IV) “Fórmula de salvamento”, que operaría después del período de transición del TLC con USA en el caso de que el desmonte de sus subsidios internos no haya sido acordado en la OMC.

no que el gobierno debe tener un papel protagónico en la promoción de la tecnología, la inversión y las exportaciones”.

JEFFREY SACHS:

“La clave es invertir en ciencia. Se requiere la colaboración del sector público y privado, con gran liderazgo del primero para estimular la creación de grandes sectores tecnológicos. Corea, Israel y Taiwan se encontraban en peores condiciones de los latinoamericanos y, sin embargo, ahora son mucho más ricos porque siguieron esas políticas. Especial mención merece Australia que se transformó en una economía del conocimiento y dejó atrás su dependencia de los “*comodities*”.

LUIS ALBERTO MORENO:

“Es importante no sobrevivir al alcance de los tratados de libre comercio para Colombia. La apertura comercial no reemplaza una estrategia de desarrollo, sino que tan solo la complementa. Parte del desencanto con la ola aperturista de la década de los 90 fue producto de pensar que por sí sola, de forma automática, una mayor apertura comercial solucionaría todos los problemas de un país. Como lo han sugerido varios académicos, la estrategia de desarrollo puede incluir la liberalización comercial, pero sólo dará resultados en crecimiento y bienestar social en la medida en que vaya acompañada de la modernización de la economía e institucionalidad de un país. Incluso, puede complementarse con una política estatal y de fomento industrial que ayude a cambiar las especializaciones del país hacia aquellas en las que no sólo haya mayores ventajas com-

parativas, sino también mayor valor agregado”

“También tenemos que aprender dónde se han equivocado los demás países. Por ejemplo, como lo ha dicho el propio canciller Castañeda, los mexicanos no sacaron mayor provecho al tratado porque no se prepararon para la reconversión agrícola, no capacitaron suficientemente a su fuerza de trabajo, no invirtieron lo suficiente en infraestructura y acceso a telecomunicaciones en algunas regiones, y permitieron que subsistieran serios problemas institucionales.”

El Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe, en una reunión de empresarios celebrada en marzo del 2003 se hacía la siguiente pregunta: “¿Qué puede pasar si en el año 2006 se vence el APTA y no tenemos el ALCA? Lo veo con gran preocupación.” El Presidente tiene razón con esta preocupación, pero ella no es la única. Igualmente preocupante, y quizás más grave, por lo expuesto anteriormente, sería que en ese año entrara en vigencia el ALCA, o un TLC con Estados Unidos, y Colombia no hubiera hecho un esfuerzo serio por modificar su oferta exportable, reducida a materias primas y bienes intermedios, a través de agresivos programas de innovación y competitividad

Las dos grandes preguntas que surgen son las siguientes: ¿Qué está haciendo Colombia para superar esta situación? ¿Qué debería hacer en caso de que lo que esté haciendo no sea suficiente?

¿QUÉ ESTA HACIENDO?

En realidad Colombia esta haciendo muy poco. Al respecto resulta oportuno examinar que los esfuerzos realizados por

los tres últimos gobiernos para mejorar la competitividad se han ido perdiendo y las acciones enunciadas por la actual administración no permiten visualizar un cambio importante de esta situación.

Por influencia de los organismos financieros internacionales se sostuvo en América Latina, al iniciarse el proceso de apertura en la década del noventa, que la mejor política industrial era no tener ninguna, y que bastaba la existencia de un marco macroeconómico adecuado para que las actividades privadas se pudieran desenvolver y progresar.

De todas maneras en el gobierno del Presidente César Gaviria se tomó conciencia de que para que el país pudiera insertarse adecuadamente en la economía internacional no bastaban las ventajas comparativas, basadas en recursos naturales, tierra y mano de obra barata, sino que era necesario construir ventajas competitivas, basadas no simplemente en lo que Dios le dio al país, sino en el uso de nuevas tecnologías que permitan la modernización de las empresas existentes y la creación de nuevas empresas, el mejoramiento de la educación y la infraestructura y la creación de un marco jurídico adecuado que estimulara la inversión. Ello implica que la competitividad debe darse no solo dentro de las empresas, sino que es necesario que también se presente en un conglomerado geográfico determinado (*cluster*). Es lo que se conoce como competitividad sistémica y que Michael Porter graficó a través de lo que se llamó el Diamante de Porter. Con este propósito

el gobierno contrató en 1993 con la firma Monitor, propiedad de Porter, un estudio acerca de la competitividad industrial de Colombia. El estudio se limitó a analizar siete sectores (alimentos, cueros, flores, industria editorial, industria metalmeccánica, industria textil y turismo) y si bien no abarcaba la totalidad del complejo tema de la competitividad, sí aportaba las bases para un debate que resultaba trascendental para el desarrollo económico del país.¹¹ Desafortunadamente estos trabajos no tuvieron mayores desarrollos.

Le correspondió al gobierno del Presidente Ernesto Samper, con la aprobación de la Política de Modernización y Reversión Industrial (1994 -1998), asumir un papel más decidido en estas materias, y adoptar la más ambiciosa estrategia establecida hasta ese momento para la modernización de la industria nacional. Se consideró la competitividad como el motor del crecimiento, entendiendo por tal, la capacidad para lograr un desarrollo económico sostenido a largo plazo. Esta estrategia se basó en políticas sectoriales activas aplicadas a cadenas productivas, a través de acuerdos de competitividad, y con instrumentos de carácter transversal de apoyo a los sectores productivos, tales como gestión tecnológica y capacitación del recurso humano. No se limitó al sector industrial, sino que se amplió al sector agropecuario y al turismo. Esta política se vinculó a las acciones previstas en el Plan de Ciencia y Tecnología, el Plan Estratégico Exportador, el Plan para Desarrollo de la Microempresa, la política de desarrollo sostenible y a las

11 El Desafío de la Competitividad. Publicación del Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia. Bogotá. Noviembre de 1993.

orientaciones del Consejo Nacional de Competitividad. Por medio de la ley 344 de 1996 se autorizó al SENA a destinar el 20% de sus ingresos a realizar programas para desarrollar la competitividad y capacitar el recurso humano en estas actividades. Limitaciones presupuestales y la falta de compromiso del sector privado para comprometerse en programas de modernización que le hubiera permitido aumentar su competitividad, impidieron el cabal cumplimiento de las metas planteadas.

El Gobierno del Presidente Andrés Pastrana diseñó, en su Plan de Desarrollo, una Política Industrial para la reactivación, basada en trece estrategias que básicamente seguían las orientaciones del gobierno anterior, las cuales tuvieron un desarrollo limitado, con excepción de las leyes 590 de 1999 sobre medianas y pequeñas empresas (Pymes) y 590 del mismo año que sirvió, a través de programas de salvamento, para evitar la quiebra de varias empresas. Los programas de competitividad que estaban orientados por el Consejo Nacional de Competitividad y desarrollados por los Ministerios Sectoriales pasaron al manejo exclusivo del Ministerio de Comercio Exterior, olvidando que la competitividad no es solo un problema de exportaciones, sino que tiene que estar vinculado a todas las políticas de desarrollo. Como aspecto positivo los acuerdos de competitividad se realizaron directamente con los empresarios y a nivel regional. Igualmente semestralmente se realizaron encuentros nacionales de competitividad, que permitieron mantener el tema en la agenda de los empresarios. De todas maneras se dio un avance muy importante al definir la Agenda de

Conectividad con el fin de dar los primeros pasos para que el país entre a la sociedad de la información.

A pesar de estos esfuerzos los resultados alcanzados hasta el presente en el sector industrial están lejos de ser satisfactorios. Se ha venido presentando en el país un proceso de desindustrialización, el cual no se limita a la apertura de los años noventa sino a años anteriores. La participación del sector en el PIB ha descendido del 17%, que alcanzó en los años 70, al 13.57% en el año 2002, y en lugar de haber existido en los últimos años un proceso de “destrucción creativa”, del que hablaba Schumpeter, que nos hubiera permitido pasar a la fabricación de productos de mayor valor agregado, nos hemos orientado en estos años en sentido contrario a la producción y procesamiento de recursos naturales y a la producción de lo que se conoce como *commodities* industriales. En 1999 la industria registró uno de los peores resultados obtenidos por el país desde la Gran Depresión de los años 30, al tener la producción una caída de menos del 25%. Sin bien en los últimos años muestra signos de recuperación, su crecimiento es muy limitado. Esta situación también se ha reflejado internacionalmente. Según el Índice de Rendimiento Industrial Competitivo, que aparece publicado en el informe de la Onudi sobre “Desarrollo Industrial correspondiente a 2002/2003”, Colombia descendió, entre 1985 y 1998, del puesto 49 al 55 entre 87 países.

Colombia ocupó en el año 2001, en materia de competitividad general, el puesto 65 entre 75 países, de acuerdo con el Reporte Global de Competitividad del Word

Economic Forum, como puede apreciarse en el cuadro 5, es de destacar que se encuentra por debajo de muchos países de la región, que se consideran como los más atrasados.

Si bien es cierto que en el año 2003 ocupó el puesto 56, lo que haría pensar que ha mejorado, no hay que olvidar que la muestra se hizo entre solamente 65 países.

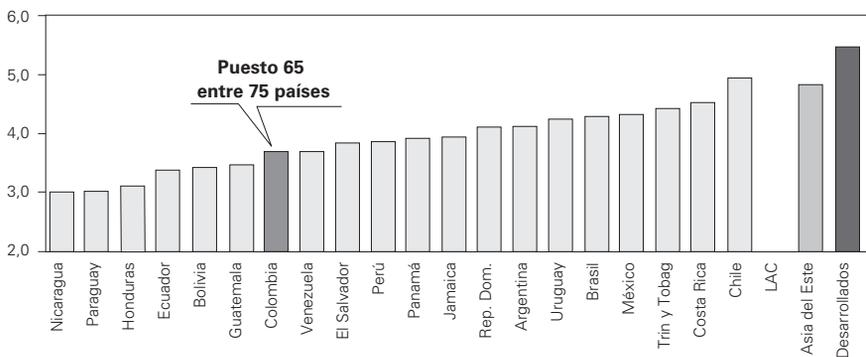
Respecto al ingreso per cápita el nivel de competitividad es deficiente como se puede apreciar en el cuadro 6, en todos los índices: competitividad, entorno macroeconómico, instituciones públicas y tecnología. (Ver cuadro 6). La década de los noventas fue también difícil para la agricultura colombiana. Además de los problemas de orden público, productos como granos y algodón fueron afectados por la apertura de la economía, la caída de los precios en el mercado mundial y la apreciación del peso, lo cual condujo a una significativa reducción en las áreas

de estos cultivos. Igualmente, el café se vio afectado por los precios internacionales. La rentabilidad de productos como la papa y el cacao, fueron seriamente afectados por problemas de tipo fitosanitario.

De todas maneras en actividades pecuarias como la piscicultura y la avicultura se generaron nuevas oportunidades de mercados por disminuciones logradas en los costos de producción y en el mejoramiento de la infraestructura de comercialización. También en cultivos tales como la palma de aceite, la caña de azúcar, hortalizas y frutas se beneficiaron de los altos precios. Al igual que la industria, la agricultura necesita generar productos de mayor valor agregado y mejorar sus niveles de competitividad.

Las medidas adoptadas por el actual gobierno para superar esta situación son limitadas como se comentan sumariamente a continuación:

Cuadro 5. Índice de competitividad de Colombia. Es uno de los más bajos de la región



Fuente: World Economic

Cuadro 6. Colombia: Ingreso per cápita y nivel de competitividad

País	Índice de Competitividad	Índice de entorno macroeconómico	Índice de instituciones públicas	Índice tecnológico
Chile	Destacado	Destacado	Destacado	Normal
Bolivia	Normal	Deficiente	Destacado	Normal
Brasil	Normal	Destacado	Deficiente	Normal
Costa Rica	Normal	Normal	Normal	Destacado
República Dominicana	Normal	Normal	Normal	Destacado
El Salvador	Normal	Normal	Normal	Normal
Jamaica	Normal	Deficiente	Destacado	Destacado
México	Normal	Normal	Deficiente	Normal
Perú	Normal	Normal	Normal	Deficiente
Trinidad y Tobago	Normal	Destacado	Normal	Deficiente
Argentina	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
Colombia	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
Ecuador	Deficiente	Normal	Normal	Deficiente
Guatemala	Deficiente	Normal	Deficiente	Deficiente
Honduras	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Normal
Nicaragua	Deficiente	Deficiente	Normal	Normal
Panamá	Deficiente	Normal	Deficiente	Deficiente
Paraguay	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
Uruguay	Deficiente	Normal	Deficiente	Deficiente
Venezuela	Deficiente	Normal	Deficiente	Deficiente

Fuente: World Economic Forum

■ **La espina dorsal del Plan de Desarrollo es la seguridad democrática y las demás estrategias ocupan un segundo plano.** Sin desconocer que el éxito de la seguridad democrática es esencial para la pacificación del país y que ella evidentemente contribuirá a aumentar la inversión y el empleo, es una lástima que se hayan descuidado las estrategias que tienen que ver con el desarrollo económico.

■ **El Plan de Desarrollo no contempla medidas ambiciosas para reactivar la economía.** Los instrumentos y programas previstos en el Plan para apoyar el sector empresarial son enunciaciones generales, que en la mayoría de los casos carecen de recursos adecuados, con excepción del crédito a los pequeños y medianos empresarios, el otorgamiento de garantías

para el mismo, el tratamiento de la tasa de cambio, la disminución transitoria de aranceles para bienes de capital y el tratamiento tributario especial para algunos sectores específicos.

■ **La Política Nacional de Productividad y Competitividad se ha debilitado.** Se ha anunciado que los recursos que estaban previstos para el Programa Nacional de Productividad y Competitividad (PNPC) se trasladarán al Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme), cuando lo lógico era fortalecer el funcionamiento de ambos fondos. Los encuentros sobre productividad y competitividad han ido perdido dinamismo. No se ha logrado la consolidación del Centro Nacional de Pro-

ductividad ni una adecuada y oportuna articulación con el sistema nacional de ciencia y tecnología. El presupuesto de Colciencias se ha reducido y los recursos del SENA se han reorientado para atender un frente muy grande de actividades.

■ **La unificación de los Ministerios de Desarrollo y de Comercio Exterior en un solo ministerio no ha dado los resultados esperados.** Esta unificación hacía prever que se podrían manejar mejor las políticas de comercio exterior con las de competitividad e innovación, pero ello no ha sucedido así, porque se la ha dado prelación a las primeras. Solamente se han adelantado acciones interesantes en materia de apoyo a las pequeñas y medianas empresas y al turismo.

■ **El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural está duplicando las acciones de otros ministerios.** El Ministerio ha venido creando su propio sistema institucional, que implica el establecimiento de un Sistema de Inteligencia de Mercados, un Observatorio de Competitividad de la Cadenas Agropecuarias Agroindustriales con Potencial Exportador, un sistema de inteligencia de mercados y una metodología de referentes competitivos, que puede significar una duplicación de lo que hace el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como Proexport, al respecto.

■ **La Agenda de Conectividad ha perdido fuerza.** Muchos de los temas de la misma se han tratado como parte de la política anticorrupción; se olvida que interesan a toda la sociedad y son esenciales para establecer un nuevo perfil exportador. Además los temas de conectividad deben manejarse conjuntamente con los de competitividad.

■ **El Plan de Desarrollo está diseñado para mejorar la infraestructura física del país hacia el mercado interno y sin tener en cuenta su proyección internacional,** con excepción de lo que se está haciendo para exportar carbón por ferrocarril. Basta examinar la lista de proyectos prioritarios para llegar a esta conclusión: vías para la paz, aeropuertos comunales, Colombia Profunda, mil millones para pavimentación de vías, gestión comunitaria y reorganización del Ministerio de Transportes. No existen proyectos importantes para comunicar el triángulo de oro – Bogotá, Medellín y Cali – con las costas colombianas, que tenga en cuenta también a Bucaramanga y al Gran Caldas, para terminar la vía de los llanos a Venezuela, faltan 150 kilómetros para estar conectada con Caracas, y la vía a Quito por San Miguel. El sistema aeroportuario está en crisis por las limitaciones del mercado interno y externo. Lo mismo sucede con el portuario y existen dudas sobre la competitividad del proyecto YUMA para la recuperación fluvial del Río Magdalena, ya que el río sólo es navegable a partir de Barrancabermeja. El túnel de la Línea a la altura que se está pensando construir, aunque resulte más económico, no es el más indicado para el transporte de carga.

¿QUÉ DEBERÍA HACER?

Si lo que está haciendo Colombia en materia de innovación y competitividad es muy poco, es necesario examinar las acciones que se deberían tomar para superar esta situación.

Del análisis hecho ha quedado plenamente demostrado que los fuertes encadenamientos entre el crecimiento del PIB y

las exportaciones y el aumento de la competitividad, sobre los segmentos más dinámicos del comercio mundial, no se obtienen automáticamente con una mayor apertura y la negociación de acuerdos comerciales. Ello implica que a menos de que Colombia emprenda un esfuerzo coherente para estimular los encadenamientos entre los sectores exportadores y las actividades económicas internas, aumentando el valor agregado de las exportaciones y fomentando las ventajas competitivas dinámicas basadas en conocimientos, los encadenamientos entre las exportaciones y el PIB serán débiles y las exportaciones tendrán que concentrarse en productos para los cuales la demanda es menos dinámica y más vulnerable en el comercio mundial. Así lo demuestra la experiencia de los países de Asia Oriental. Parte importante del éxito de la integración de estos países a los flujos mundiales de comercio obedeció en el poder discrecional para usar una gama de medidas de política e incentivos dirigidos a sectores de bienes y servicios en que logró formar una capacidad de oferta exportable competitiva.

Si Colombia pudo darse el lujo de aplicar con desgano durante la década del noventa las políticas de innovación y competitividad, no puede dejar de hacerlo ante el reto que tiene por delante al ingresar al ALCA y a negociar un TLC con los Estados Unidos. La magnitud del reto se puede medir mejor si se tiene en cuenta que la Comisión de la Unión Europea estima que los países candidatos a ingresar a este proceso

de integración tardarán de 10 a 15 años para alcanzar el 75% de los niveles actuales del PIB de los actuales Estados Miembros.¹² Si eso es así uno se pregunta ¿cuánto durará Colombia para aproximarse a los niveles de Estados Unidos y Canadá?

La liberación del comercio hemisférico exige al país aplicar una estrategia que tenga en cuenta los siguientes delineamientos generales:

- Acelerar el ritmo de innovación, incluida la transferencia de tecnología, desarrollar nuevos sectores productivos y de servicios y apoyar los procesos de aprendizaje.

- Aunque la investigación es importante como fuente de invenciones, la innovación es mucho más que la aplicación con éxito de las ideas que proceden de los laboratorios de investigación. Por eso la innovación es de naturaleza multidimensional y así debe fomentarse. No toda investigación lleva a la innovación ni toda innovación se basa en la investigación. Si bien la innovación es componente vital de la estrategia empresarial se hace también innovación y se logran mayores niveles de competitividad adoptando nuevas tecnologías o procesos de otros campos, nuevas formas de hacer negocios e incluso nuevos tipos de comercialización de productos y servicios.

- Sin descuidar el desarrollo de altas tecnologías las prioridades en la etapa inicial deben concentrarse en la adopción de nuevas tecnologías en las industrias medianas, lo cual exige que el apoyo a las empresas para la compra de nuevos equipos

12 Reducir la distancia en la innovación. Informe preparado por la Comisión de la Unión Europea. Revista Innovación & Transferencia de Tecnología. Bruselas. Número 3/03, mayo de 2003.

debe estar vinculado al apoyo, la formación y la innovación organizativa. En este sentido debe adoptarse el criterio de “escalera de competencia en la innovación” para garantizar que la ayuda se preste en el nivel adecuado.

■ La demanda del sector empresarial a la innovación es muy baja y ello se debe a sistemas inadecuados de financiación y a una cultura empresarial que considera la innovación como un gasto y no como una inversión.

■ El desarrollo de políticas sectoriales activas debe tener en cuenta cómo opera el mundo en una sociedad posindustrial y el papel que juegan las empresas multinacionales y los mecanismos de subcontratación. La tendencia a compartir la producción en distintos países introduce cambios significativos en los modelos de comercio y producción y pueden generar la existencia de industrias altamente móviles.

■ Hay que formular estrategias para promover nuevas empresas y actividades, reestructurar lo que queda de los sectores que no son competitivos y ayudar a las pequeñas y medianas empresas a fortalecer los vínculos con las exportaciones. Al desaparecer el IFI, Bancoldex y Finagro deberían llenar este vacío, obtener recursos internacionales y actuar en forma conjunta con el sector privado y las entidades regionales.

■ Para fomentar una capacidad de oferta exportadora competitiva es preciso crear encadenamientos entre las actividades que tienen éxito en los mercados internacionales y el resto del sistema productivo. Una orientación exportadora más fuerte, basada en productos de mayor valor agregado, es crucial para que la capaci-

dad exportadora se traduzca en mayor crecimiento económico. Por eso la acción de Proexport no debe limitarse a la fase de promoción externa de las exportaciones.

■ Todo lo anterior conduce a la imperiosa necesidad de negociar en ALCA o en el TLC con Estados Unidos márgenes de flexibilidad que permitan diseñar políticas activas de desarrollo productivo.

■ Una de las maneras de hacerle frente a la “globalización desde arriba” es la “globalización”. Para que las entidades territoriales puedan gestionar su propio desarrollo, muchas de las políticas de competitividad deben desarrollarse a este nivel. El gobierno central debe limitarse a ser un articulador de políticas.

■ Los temas de competitividad y conectividad deben manejarse coordinadamente.

En resumen, los cambios tecnológicos y estrategias empresariales han modificado estructuras de comercio e inversión. El éxito de Colombia para lograr una mejor inserción en la economía internacional y alcanzar mayores niveles de desarrollo dependerá no solo de la negociación tratados de libre comercio, sino también del establecimiento de políticas activas de desarrollo, para lo cual debe negociar márgenes de flexibilidad para cumplir las obligaciones comunes en el marco hemisférico y adoptar medidas internas de carácter micro y meso económico. Las primeras deben orientarse a la modernización de las empresas en materia de innovación, tecnología, capacitación del recurso humano. Las segundas deben estar destinadas a mejorar el entorno del mercado de factores. Todo ello para mejorar la competitividad sistémica.