



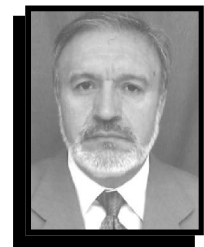
COLOMBIA FRENTE A LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Resumen

En este artículo se analiza la posición del gobierno colombiano frente a la firma del TLC. En un primer momento se aclaran un conjunto de conceptos básicos vinculados a este nuevo horizonte de negociaciones: Comunidad Andina, ALCA y TLC. ¿Qué le ofrece la firma de este tratado a nuestro país en las actuales condiciones económicas? ¿Cuáles son los riesgos implícitos?

Abstract

In this article, the position of the Colombian government in front of the ALCA treaty is described. First, basic concepts are discussed in relation with a new trend for doing businesses: Andinean Community, ALCA and TLC. What does this treaty offer to our country in terms of current economic conditions? what are its consequences?



Por
José Joaquín Palacios Arévalo
Docente Tiempo Completo.
Facultad de Administración,
Escuela de Administración de
Negocios EAN
E-mail: jpalacios@ean.edu.co

Palabras clave:

TLC, ALCA, economía colombiana, políticas económicas gubernamentales.



INTRODUCCIÓN

Los últimos meses de 2003 fueron especialmente intensos en materia de reuniones comerciales en el marco de posibles acuerdos de carácter bilateral, subregional y multilateral. Al final, tras las definiciones que surjan de esos acuerdos, se tratará, nada más ni menos, que de establecer las nuevas condiciones en las cuales los países desarrollados y en desarrollo podrán participar, en términos competitivos y equitativos, en los derroteros abiertos por la globalización para este nuevo siglo. (Economía Colombiana, 2003)

Es necesario revisar entonces la posición colombiana frente a cada una de las posibles alternativas existentes.

COMUNIDAD ANDINA

Es nuestro mercado natural, principal destino de nuestras exportaciones manufactureras; sostén en la crisis de muchas empresas industriales que han encontrado dificultades para sostenerse en el mercado interno; en parte responsable de la sobrevivencia de algunas ramas de nuestro sector

manufacturero, dadas las ventajas que hemos desarrollado en el ámbito regional. Si revisamos los productos exportados por ramas industriales encontramos la información contenida en el Cuadro No. 2.

Los mecanismos de integración regional y de protección externa han permitido este posicionamiento.

Hoy existe un replanteamiento ante las dificultades que vive el grupo regional: las presiones para abandonarlo, los procesos frente al ALCA, los cambios de orientación de los gobiernos, las estrategias de las economías de mayor desarrollo, en particular de los Estados Unidos, para hacer firmar acuerdos bilaterales en un marco de TLC y el deseo de Brasil de unir CAN y Mercosur. En medio de estas circunstancias, Colombia ha iniciado un proceso de negociación con los Estados Unidos en el marco del TLC y a su vez ha firmado el acuerdo de una zona de libre comercio entre la Comunidad Andina y Mercosur

ALCA

Uno de los principales problemas que se presenta en la creación de la mayor zona de libre comercio en el mundo, 34 países de América, son las asimetrías, la disparidad

CUADRO No. 1
EXPORTACIONES MANUFACTURERAS COLOMBIANAS EN EL 2002 POR DESTINO
Millones de Dólares FOB

Comunidad Andina	2.180
G 3	1.300
Estados Unidos	1.004
ALADI sin Comunidad Andina	408
Unión Europea	238
Mercosur	86

Fuente: DANE

CUADRO No. 2
PRINCIPALES RAMAS MANUFACTURERAS DE EXPORTACIÓN 2002
Millones de Dólares FOB

Fabricación de sustancias químicas	1.392
Alimentos, bebidas y tabaco	869
Maquinaria y equipos	851
Textiles y prendas de vestir	807
Fabricación de papel y sus productos	346
Minerales no metálicos	263
Metálicas básicas	204

Fuente: DANE

de tamaños, estructuras productivas, niveles de desarrollo, etc. Pero principalmente la disparidad entre la primera economía del mundo, los Estados Unidos, y el resto de países de la región.

Las propuestas para allanar estas diferencias son a través de disposiciones específicas, transitorias y negociadas, más que con exenciones a las reglas y disciplinas generales. Esta manera de encarar las asimetrías responde a una reconsideración de la utilidad del trato diferencial. Hasta el presente, el trato asimétrico de los países en desarrollo frente a los desarrollados se ha reflejado en exenciones a las normas y disciplinas generales, de manera que se pudiera proteger los mercados y otorgar subsidios a las industrias, a fin de fortalecer y diversificar la base industrial. La discrecionalidad en las políticas ha incluido el derecho a mantener barreras comerciales para hacer frente a los problemas de balanza de pagos y proteger a las industrias nacientes, aplicando medidas de política comercial e industrial que de otra manera serían inconsistentes con las obligaciones multilaterales. (Gibbs, 1998, citado por Ocampo, 2003)

En la práctica, eliminar las diferencias puede dar lugar a disyuntivas importantes e in-

clusive puede empeorar las asimetrías. Si en virtud de las normas acordadas en los acuerdos bilaterales de comercio o en el ALCA se eliminase la autonomía para adoptar estrategias activas de desarrollo productivo se debilitarán los encadenamientos entre la exportación y el crecimiento del PIB, se podría llevar a los países a especializarse en sectores de ventajas comparativas estáticas pero de poco dinamismo en el comercio mundial. Tal sería el caso si se impusieran restricciones a las políticas que fomentan la innovación y el desarrollo tecnológico y fortalecen la base exportadora. (Ocampo, 2003)

La especialización exportadora regional en la última década siguió tres patrones básicos: un patrón de integración a flujos verticales de comercio de manufacturas, centrados en el mercado estadounidense cuya especialización permitió a México y a los países de Centroamérica y el Caribe aprovechar algunos mercados dinámicos a costa de reducir los encadenamientos internos dado el alto contenido de insumos importados de dichas manufacturas (maquila en el caso extremo); un segundo patrón, esencialmente en Sudamérica, en el cual los países integran redes horizontales de producción y comercialización, especialmente de materias primas y manufacturas basadas en el pro-



cesamiento de recursos naturales pero que, a pesar de incrementar los encadenamientos internos, se especializó en bienes que perdían participación en el mercado mundial; y el tercer patrón, en los países del Caribe y Panamá, estuvo centrado en la exportación de servicios turísticos, financieros y de transporte pero con alto contenido de insumos importados. (Ocampo, 2003)

Obviamente las posibilidades de crecimiento y desarrollo económico, modernización productiva e industrialización se verían seriamente comprometidas de sostenerse estos tipos de especialización.

TLC

Los Estados Unidos han venido firmando tratados de libre comercio con países y con grupos de países, de una manera bilateral y multilateral en la región. El primer acuerdo fue con México integrándolo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN o NAFTA, 1994; más recientemente con Centroamérica, CAFTA; luego Chile, 2003, y ahora está negociando separadamente pero de una manera simultánea con Colombia, Ecuador y Perú, teniendo de observador a Bolivia (es decir, la CAN sin Venezuela), anticipándose de alguna manera a la fecha de inicio del ALCA (2005), y resolviendo el dilema de cómo se deberían dar las negociaciones, entre bloques o entre países (es decir, unilateralmente con Estados Unidos).

La negociación de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos de América constituye uno de los retos más importantes de la administración del presidente Uribe. Es de todos conocida la importancia estratégica que para Colombia representa el país del norte. Estados Unidos es el mayor comprador de productos colombianos y el mayor proveedor de las importaciones del país. Además, Estados Unidos juega un papel preponderante a través de la influencia que ejerce en los organismos multilaterales de crédito, en la financiación externa del país y no puede desconocerse la ayuda que han venido prestando en la lucha antiterrorista principalmente a través de los recursos



canalizados por medio del Plan Colombia. (Barberi, 2003, p. 45)

El vencimiento de las preferencias unilaterales del ATPDEA previstas para el 2006, junto con el deterioro que han registrado los mercados de Venezuela y Ecuador, condujeron al gobierno colombiano a solicitar a los Estados Unidos la negociación de un tratado bilateral de libre comercio. (Barberi, 2003)

La negociación con los Estados Unidos conlleva al desmonte integral de la protección al aparato productivo del país frente a una de las economías más competitivas del mundo. Ello necesariamente se traducirá en mayores importaciones, que deben compensarse, a su vez, con incrementos significativos de nuestras exportaciones. (Barberi, 2003)

De no ser así, estaremos ante incrementos estructurales del déficit comercial y ante un inevitable crecimiento del endeudamiento externo ante la imposibilidad inmediata de convertirnos en uno de los principales



receptores de inversión extranjera, puesto que los flujos internacionales de capital no están migrando hacia economías de nuestras características y menos con nuestros problemas internos de conflicto.

En los últimos años las relaciones colombo-estadounidenses han estado caracterizadas por la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el conflicto armado y la seguridad regional y un paquete de contribuciones de los Estados Unidos denominado Plan Colombia.

No obstante la estrategia norteamericana no contempla medidas suficientes para el fortalecimiento de la economía legal del país, mediante la cooperación en materias como la inversión, el financiamiento, la transferencia de tecnología y la cooperación técnica. (Garay, en Mosquera, 2002)

SITUACIÓN ACTUAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

La economía colombiana está monitoreada por el FMI ante las necesidades de

financiamiento internacional y dadas las condiciones en que se hizo el tránsito del gobierno anterior al presente.

El crecimiento del Gasto Público y su participación como porcentaje del PIB según datos de DNP en su presentación del foro de ANIF – Fedesarrollo en agosto del 2002 daba la cifra más alta en 1999 (36.4%) y un déficit fiscal del sector central cercano a 6% del PIB; una deuda neta del SPNF del 48% del PIB para el año del 2001; una inversión privada de apenas 6.6%; una inversión bruta del 12.5%; una tasa de crecimiento entre 1998 y 2002 de -1.5% y una tasa de desempleo para hombres de 11.9% y para las mujeres de 19.3%, para el mismo año, 2001. (DNP - ANDI, Agosto, 2002)

Esto condujo al gobierno a firmar unos acuerdos con el FMI que contemplaban los siguientes puntos:

- a. Reforma tributaria. Se realizaron dos reformas que han conducido al mantenimiento y ampliación del impuesto a las transferencias financieras de 3 a 4 por mil; a la ampliación del IVA de 14 a 16% y a un mayor cubrimiento del universo de bienes y a una reducción de la base gravable del impuesto al patrimonio
- b. Reforma laboral. Se adoptó el esquema de flexibilidad laboral. Por un lado se eliminaron los recargos nocturnos como consecuencia de la ampliación de la jornada laboral. Se mantiene una política de reducción de salarios reales a través del establecimiento de salarios mínimos y aumentos decretados a los empleados del sector público: congelación de nómina.
- c. Reforma pensional. A partir del año 2014 se incrementa la edad de jubilación para hombres a 65 años y para mujeres a 60 años. Se aumenta el valor de las cotizaciones.
- d. Reforma administrativa. Se conceden facultades al Ejecutivo para fusionar establecimientos públicos.



e. Situación fiscal. Único punto propuesto por el FMI pendiente por aprobar, en abierta contradicción con el mandato de la Constitución de 1991 que proponía la descentralización política y administrativa.

En unas condiciones de ciclo económico recesivo lo aconsejable es practicar una política económica contracíclica, esto quiere decir que en las actuales condiciones la política debe conducir a un estímulo de la demanda agregada: aumento del consumo de las familias, de la inversión de las empresas, del gasto del Gobierno, más exportaciones y más importaciones, es decir, crecimiento del PIB; sin embargo el único expediente posible dadas las medidas del Fondo, es el aumento de las exportaciones.

¿Por qué? Es indudable que las aperturas condujeron a unas dependencias de las economías de menor desarrollo hacia el financiamiento internacional, dadas las estructuras de sus balanzas de pagos y particularmente de los saldos deficitarios de sus cuentas corrientes, al déficit de la balanza comercial y al hecho de que el aumento de las importaciones es desproporcionado con relación al aumento de sus exportaciones.

Si adicionalmente a la brecha comercial, se le suma la brecha fiscal y la brecha interna de un insuficiente ahorro para cubrir los gastos de inversión, el resultado es un aumento considerable de la deuda externa hasta dejar financieramente inviable la economía; esto quiere decir colocarse en manos del FMI y aplicar la consabida receta que todo el mundo conoce y que en términos resumidos conduce al diagnóstico tantas veces repetido: *"ustedes gastan más de lo que producen"*.

Esto es que, para seguir siendo objeto del crédito internacional y estar avalado por el Fondo y la comunidad financiera internacional, hay que deprimir la demanda

agregada interna; disminuir el gasto público, eliminando el déficit fiscal y privatizando todo lo que se pueda privatizar; ofreciendo menores salarios a través de las llamadas flexibilizaciones laborales. En términos del Fondo, es mejorar la competitividad a través de menores costos salariales; mantener la estabilidad de precios a través de una política monetaria inflexible y ortodoxa, un tipo de cambio estable, la flotación de las monedas y la desregulación del mercado cambiario y todas las garantías posibles a los flujos internacionales de capital para que financien los saldos en rojo; aumentar los impuestos, lo que conduce a un menor ingreso disponible de las personas para el consumo y a un traslado mayor del margen de utilidades de las empresas al gobierno que reduce sus posibilidades de inversión.



¿Qué queda? Las exportaciones. Por eso no es extraño que en los últimos dos gobiernos colombianos todo el énfasis en las posibilidades de crecimiento y recuperación económica se le dé al sector externo.

Pero ¿qué hay que hacer para aumentar las exportaciones?

Primero tener en cuenta la demanda internacional. Si hacemos un análisis, la mayor demanda es la de bienes manufacturados y la de bienes y servicios de un alto valor agregado, con incorporaciones tecnológicas y aplicación importante del conocimiento. Las materias primas o *commodities* están perdiendo significativamente participación y la tendencia histórica de sus precios es hacia la baja.

Los modelos de desarrollo orientado hacia las exportaciones condujeron a una industrialización acompañada de unas políticas de competitividad internacional, que permitieron que la producción de estos países pudiera ser colocada en los mercados internacionales en una relación muy estrecha entre cambios o adaptaciones tecnológicas, aumentos de productividad, reconversiones industriales y competitividad.

Sin embargo, ninguna economía puede crecer exclusivamente sobre la base de sus exportaciones. La evidencia histórica demuestra que las economías tienen que encadenarse hacia adentro en una demanda interna importante, es decir, que las industrias exportadoras generen unos encadenamientos internos de insumos, materias primas, servicios, recursos, etc., que jalonan el resto de la economía.

El peligro en las negociaciones de los tratados de libre comercio radica en que las circunstancias conduzcan a un tipo de especialización que elimine estos encadenamientos y que supedita a la economía receptora en una exclusiva aportante de mano de obra barata.

PROPUESTAS

Es ineludible que Colombia cuente con una carta de navegación. En un mundo globalizado y con los niveles de competitividad existentes, es necesario que un país como el nuestro adopte una estrategia de largo plazo, es decir, un modelo de desarrollo propio que dé respuesta a sus intereses estratégicos como nación: todos los países que han logrado tener éxito lo tienen: Estados Unidos, Europa, Japón, los Dragones Asiáticos y, si se quiere un ejemplo más cercano, Chile, que apostó por un desarrollo agroindustrial con una economía bastante abierta.

El tema de la competitividad corresponde a las naciones. No estamos de acuerdo con los que piensan como Krugman en el sentido de que las que compiten son las empresas y entre los países lo que se da es tan solo un intercambio (Krugman, 1999); que la competitividad para los países es una peligrosa obsesión.

Tal y como lo afirma Porter y lo sostienen otras escuelas como la de la Competitividad Sistémica Alemana, las naciones son las bases centrales de lanzamiento de la competitividad de las empresas.

La localización geográfica hoy más que nunca se convierte en la clave para el desarrollo de ventajas competitivas sostenibles y la

participación de los estados es ineludible. En este sentido tenemos que apostar dadas nuestras características como país, nuestro nivel de desarrollo, nuestra estructura productiva, localización, tamaño, etc., por un desarrollo industrial conectado con los mercados internacionales y encadenado a una producción interna de alimentos, materias primas e insumos que genere encadenamientos productivos y crecimiento económico sostenible.

Si bien es cierto no tenemos futuro en la agricultura, las decisiones sobre la materia no deben tener en cuenta criterios económicos y/o de rentabilidad, eficiencia o productividad. El tema del campo en Colombia es político y social.

En cualquier negociación debemos tener presentes las consecuencias de la ruina de los productores agrarios y los efectos que esto generaría en relación con un objetivo bastante difícil de conseguir en el país, la paz, principalmente para los que entendemos que la solución al conflicto interno colombiano no es exclusivamente militar. Para lograrlo tenemos que considerar el desarrollo industrial conectado con la supervivencia del sector agropecuario en condiciones de protección de este último.

Según Mauricio Nieto Potes, de la maestría en Gestión de Organizaciones de la Universidad de Quebec a Chicoutimí, desde hace tiempo hemos establecido sectores y ramas industriales que cuentan con ventajas competitivas y que tienen posibilidades de una mayor inserción internacional en mercados como el norteamericano, el europeo e inclusive el asiático; reconocemos que es necesario hacer reconversiones industriales, dar saltos tecnológicos; desarrollar la investigación para estos sectores, promover la innovación, hacer cambios en la cultura empresarial y establecer formas de organización más eficientes para enfrentar la competencia internacional. Se requiere pues una política industrial, gradual y selectiva; un impulso para incrementar las exportaciones de estos sectores, desarrollar sus ventajas, profundizar sus encadenamientos productivos, invertir en tecnología.



También, y de acuerdo con Nieto, es necesario promover industrias nacientes en la producción de bienes de capital protegidas para su desarrollo y con plazos y metas fijas, para completar las relaciones intersectoriales necesarias y salir del modelo de hipertrofia que quedó de los ochenta; es decir, combinar una industrialización orientada hacia las exportaciones IOE con un modelo todavía no agotado de sustitución de importaciones ISI, en maquinaria y equipo, bastante ágil y en tiempos relativamente más cortos.

La implementación de una política sectorial debe estar acompañada de una política de desarrollo regional dentro de una gran política o meta política si se quiere de competitividad nacional.

El desarrollo regional y local es clave en todo este proceso. Debemos identificar zonas geográficas especiales conectadas con regiones económicas internacionales: Norteamérica, Centroamérica y el Caribe, el Área Andina, Mercosur, Europa, el Pacífico, Asia, etc.

Debemos desarrollar los agrupamientos industriales o *clusters*, utilizar elementos ya creados del pasado como las zonas francas, los parques industriales, las incubadoras de empresas de base tecnológica y la existencia misma de los *Carces*; conectar todos los esfuerzos dispersos realizados como son la existencia de algunas cadenas productivas



sectoriales con la incorporación de asociaciones profesionales, universidades, gremios de la producción, cámaras de comercio con una decidida política estatal prioritaria y del gobierno central como coordinador e impulsor, con agendas definidas y responsables, cronogramas y objetivos alcanzables.

La gestión debe ser estatal y debe comprometer a un buen número de gobiernos; a su vez debe ser descentralizada y debe comprometer a las regiones y a las localidades para que exploten sus propias ventajas.

CONCLUSIONES

Una economía abierta en un mundo globalizado está muy expuesta a las condiciones y cambios internacionales; muy limitada en sus posibilidades de desarrollo a los flujos internacionales de capital de contar única y exclusivamente con los vaivenes del mercado y a la operación de la "mano invisible".

La globalización ha traído también localización. Lo nacional se integra mas no desaparece. Si las naciones se quieren mantener dentro de mercados muy competidos éstas deben establecer sus propias estrategias de inserción internacional.

El capital se globaliza, pero el trabajo no lo hace en la misma dimensión y queda bajo la responsabilidad de los gobiernos el tema de la generación de empleo y de los puestos de trabajo para una población que dadas las actuales condiciones tiende a empobrecerse, puesto que el crecimiento por sí mismo no resuelve el problema de la distribución del ingreso y la globalización tal y como se está planteando es un proceso de concentración espacial de la riqueza y de distribución de la pobreza global.

Se requiere entonces un cambio de dirección, un timonazo que conduzca al país hacia unas metas deseadas, un modelo de país que quisiéramos tener en un horizonte de largo plazo.

La industrialización es la única vía para la modernización, un paso hacia una sociedad

del conocimiento. No podemos llegar a una nueva etapa sin lograr la anterior. El camino ya está recorrido: debemos simplemente

aprender las lecciones y obrar en consecuencia.

BIBLIOGRAFÍA

ANIF – Fedesarrollo. (2002) *Seminario*. Agosto.

Avellaneda Cortés, Ricardo. *El Sector Agropecuario Colombiano, algunas reflexiones y decisiones estratégicas* Escuela de Administración de Negocios EAN.

Barberi Gómez, Fernando. (2003) *La Negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos* Revista Economía Colombiana, Noviembre - Diciembre.

Krugman, Paul R., (1999) *Internacionalismo Pop*. Norma, Bogotá.

Mosquera, Ricardo. (2002) *Globalización y Alca*. Universidad Nacional de Colombia.

Nieto Potes, Mauricio. *La Pequeña y Mediana Industria Manufacturera en*

Colombia 1992-2001 Reconversión y Profundización Industrial Escuela de Administración de Negocios EAN.

Ocampo, José Antonio. (2003) *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*. Revista Economía Colombiana, Noviembre - Diciembre.

Palacios Arevalo, José Joaquín. *Evolución del Sector Externo Colombiano, entre dos modelos 1967-1997*. Escuela de Administración de Negocios EAN.

Revista Economía Colombiana, Editorial. Contraloría General de la República, No. 299, Noviembre - Diciembre de 2003.

Sarmiento Palacio, Eduardo. (2002) *El Modelo Propio*. Norma, Bogotá.

