

La Comunidad Andina de Naciones ante el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Oportunidades y riesgos

Roberto González Arana*

El año 2003 resultó de particular agitación económica a nivel regional. Los altibajos en el intercambio con Venezuela, la firma del tratado MERCOSUR-CAN y los avances para el inicio de las negociaciones con Estados Unidos, con el fin de concretar un tratado de libre comercio con Colombia, Perú y Ecuador, fueron los hechos más relevantes en este período. Para el caso particular de Colombia, se observa como la caída de sus exportaciones a Venezuela condujo a la reorientación de muchos de sus productos —azúcares, confites, materias plásticas, papel y metales— hacia nuevos mercados. Así, las ventas de confecciones a Venezuela cayeron en 53 millones de dólares y aumentaron en 128 millones a los países del NAFTA; en especial, hacia Estados Unidos.¹

El comienzo de las discusiones entre Estados Unidos-Colombia, Ecuador y Perú —en mayo del 2004— con miras a la firma de un tratado de libre comercio ha ocupado la atención de los países andinos, pues pareciera se presenta una *coyuntura de oportunidad* para la región debido al alto nivel de entendimiento de éstos con Estados Unidos —a excepción del caso con Venezuela—. Para Washington, por su parte, los tratados bilaterales de comercio se constituyen en un mecanismo idóneo para ir avanzando y ganar socios, de cara a las futuras negociaciones con el resto de América Latina, a instancias del ALCA.

Costos y beneficios

En primer lugar, está claro que para algunos sectores exportadores de Colombia, Ecuador y Perú, la ampliación de los mercados y el afianzamiento de sus vínculos con Estados Unidos, puede resultar una oportunidad para alcanzar importantes metas, como la ampliación en el volumen de sus ventas —al eliminarse las barreras al comercio— y una mayor estabilidad financiera. Asimismo, los gobiernos esperan que haya mayores oportunidades de empleo productivo con el incremento de las opciones de inversión en estos países y, además, que en virtud del TLC, los miembros de la CAN puedan buscar la aprobación de un tratamiento de naciones más favorecidas en los sectores en los cuales cada país es menos competitivo, para lo cual tienen en el caso de México y su TLC con Estados Unidos y Canadá —NAFTA— un importante referente.

* Ph. D en Historia de la Academia de Ciencias de Rusia. Investigador del Instituto de Investigaciones en Desarrollo Humano, Cidhum, y profesor del Departamento de Historia de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Profesor de la Universidad del Atlántico. Vicepresidente de la Asociación de Historiadores de América Latina y el Caribe, ADHILAC. E-mail: rogonzal@uninorte.edu.co

¹ Revista de la Asociación Nacional de Industriales, *Andi*, no. 186, Bogotá, Colombia, enero-febrero del 2004, p. 61.

Por otra parte, un primer factor de riesgo a considerar en el proyecto del TLC con Estados Unidos, es el apremio del tiempo, pues este último país tiene como meta que el proceso de negociación no se prolongue más allá de un año, contado a partir de mayo del 2004, pues sólo hasta junio del 2005, se mantendrán las condiciones excepcionales —*Trade Promotion Authority*— que le otorga el Congreso norteamericano al presidente de esta nación para firmar acuerdos comerciales con otros países, sin que el mismo legislativo pueda modificar las condiciones de los tratados. No es un secreto que Colombia, Ecuador o Perú se juegan su futuro económico en esta difícil partida y, por ello, cada movimiento debería darse sin excesivos afa-nes ni presiones, y con mucha responsabilidad y realismo, pensando estratégicamente,² *pues no podríamos suponer ingenuamente que un TLC con Estados Unidos será una meta que traería sólo grandes beneficios sin prever también sus consecuencias negativas en todos los ámbitos*. No olvidemos, por ejemplo, que el reciente acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos (diciembre del 2003) ha implicado que el universo arancelario que protegía a los productos chilenos deba reducirse hasta alcanzar un nivel de “cero” desde el primer año de su vigencia, lo cual no será nada fácil. También recordemos que, como consecuencia del libre comercio, Colombia dejará de percibir 300 millones de dólares anuales que hoy ingresan al país como resultado de los aranceles a las mercancías provenientes de Estados Unidos y, por supuesto, Ecuador y Perú otro tanto importante.

Cabe señalar, además, que con la experiencia de la abrupta apertura económica en Colombia, este país ha pasado de importar —a inicios de los 90— 500 000 toneladas de alimentos al año, a importar hoy, un poco más de 9 millones de alimentos al año, según cifras oficiales. Ante este adverso escenario, convendría que los países andinos lograsen un acuerdo razonable para que el agro —tema que sólo se discutirá a instancias de la OMC— no pretenda competir sin unas concesiones especiales con un sector que en Estados Unidos recibe 1 500 millones de dólares en subsidios anuales de ayuda estatal, por lo cual, las exportaciones agrícolas estadounidenses a la región pueden venderse, incluso, por debajo del costo de producción.

De manera paralela, sobre el tema agrícola se ha abierto un interesante debate en Colombia, pues, por un lado, existen respetables posturas como la del ex ministro Carlos Murgas, quien considera que el campesinado colombiano *no debería resistirse a los cambios que suponen las nuevas tecnologías de hoy*, las cuales incluyen los productos transgénicos (genéticamente modificados para lograr nuevas propiedades) y que ha dado enormes resultados en el mundo; en especial, con el algodón, el maíz, la soya, el trigo, la papa.³ Por otro lado y en contraste, hay quienes nos preguntamos si lo más conveniente para los agricultores de esta nación sería aumentar la productividad en el campo, *con el fin de competir con países más desarrollados en el escenario de los productos genéticamente modificados o más bien, invertir en este sector con miras a surtir a*

² El Congreso colombiano ha propuesto la aprobación de una “Ley Espejo” que le dé posibilidades a esta rama del poder público para incidir de manera más directa en las negociaciones del TLC, pues, a su juicio, no resulta muy sano para el país que únicamente el ejecutivo y los gremios tengan injerencia en acuerdos tan trascendentales para el país.

³ Periódico *El Heraldo*, 4 de abril del 2004.

otro tipo de consumidores y, por tanto, amigos de productos cultivados en condiciones más tradicionales. Cabe recordar que los productos transgénicos tienen restricciones para su consumo en algunos países como Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Rusia, Corea del Sur y China.⁴

Sobre las ventajas de emprender reformas económicas que no sean abruptas y liderar liberaciones de los mercados, distantes de las clásicas recetas del Fondo Monetario Internacional, se tiene en los casos exitosos de China y Polonia, interesantes ejemplos que contrastan con los de Rusia y la República Checa, países que han atravesado por significativas crisis a partir de sus reestructuraciones abruptas. Como bien lo expresara el Nobel Joseph Stiglitz: "la ironía final es que muchos de los países que adoptaron políticas más graduales pudieron acometer reformas profundas más rápidamente".⁵ La gran paradoja es que, en 1990, el PIB de China era el 60 % del ruso y una vez se dio la apertura en este último país, y su introducción a la economía de mercado, la pirámide con China se invirtió y, por tanto, Rusia registró un aumento creciente de la pobreza y China, descenso inédito de ella.⁶ Aunque, en el discurso, una nueva apertura aparezca como la mejor solución para América Latina, convendría analizar, sin afares, sus costos y beneficios.

Es preciso recordar asimismo que tanto en Colombia como en Perú y Ecuador, existen sectores más competitivos y dinámicos que otros y, por ende, mejor preparados para el libre comercio. De igual forma, al interior de estos países, cada región posee singularidades que la hacen competitiva en algunas áreas y simultáneamente, débil en otras esferas. Por tanto, no podemos hacer caso omiso de esta realidad, *girando un cheque en blanco al libre comercio*, a costa de aumentar los desequilibrios regionales en cada país andino. Asimismo, ante las evidentes asimetrías en los niveles de desarrollo de Estados Unidos con respecto a Colombia, Ecuador y Perú, el peso de cada nación en las negociaciones será evidentemente distinto, pues el potencial de la economía de Estados Unidos equivale a 150 veces la de estas tres naciones juntas y, además, constituye el principal receptor de nuestras exportaciones (en el 2002, las ventas colombianas a Estados Unidos alcanzaron un 43,3 % del total exportado, mientras que para Estados Unidos las importaciones de Colombia tan sólo representan el 0,5 % de las importaciones totales hacia este país, según informes de Planeación Nacional) y una potencia mundial que, lógicamente, buscará beneficios para sus propios intereses. Como bien lo dijera recién Condolezza Rice, consejera de Seguridad del actual gobierno de George Bush: "Los Estados Unidos deben partir del suelo firme de sus intereses nacionales y olvidarse de los intereses de una comunidad internacional ilusoria".⁷

Siguiendo sus políticas en respaldo a las grandes multinacionales, Estados Unidos intentará defender la reglamentación que lo rige en materia

⁴ A propósito del tema, recientemente, la ONG Friends of the Earth ha solicitado a la Comisión Europea mantener la moratoria sobre los productos genéticamente modificados, pues, a su juicio, en Europa no hay mercado para ellos porque los ciudadanos los han rechazado. Véase *El Tiempo*, 20 de mayo del 2004.

⁵ Joseph Stiglitz: *El malestar de la globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2002, p. 260.

⁶ Stiglitz, ob. cit., p. 33.

⁷ Amílkar Acosta: "ALCA qué? Del proteccionismo al protectorado", en *Deslinde*, no. 34, septiembre-octubre del 2003, p. 27 (subrayado del autor).

de propiedad intelectual, la cual impide la transferencia de tecnología y avance científico de los países en desarrollo, hecho visible en casos como los *software*, la música, los agroquímicos y los productos farmacéuticos. En el rubro de los medicamentos se tratará de obstaculizar la producción de medicinas genéricas que, por ejemplo en Colombia, por razones obvias, tienen un menor costo que los de marcas registradas, lo cual puede propiciar un grave problema de salud pública, pues se estará negociando en materia tan fundamental como los derechos fundamentales de los ciudadanos y no sobre *simples mercancías*.⁸ Se teme, también, que las importaciones norteamericanas (en insumos, productos agrícolas, etc.) terminen rebasando a las exportaciones tradicionales de los países de la CAN, como sucedió con México. En este u otro caso, el reto será que cada país escoja en qué frentes estará dispuesto a perder con el propósito de ganar en otros.

Hay quienes sostienen que el mayor beneficio que podría traer un TLC con Estados Unidos, será el incremento significativo de la inversión extranjera en la región, basados en que la transformación económica de México a raíz del NAFTA, se dio principalmente debido a un gran flujo de inversión extranjera, lo cual resulta sólo relativamente cierto, pues más bien, en contraste, “en México la inversión extranjera no desarrolló nuevos proyectos sino que se limitó a adquirir las empresas existentes”.⁹ En este punto coincidimos con algunos analistas en que la liberación de mercados propiciará que los sectores de la región se expongan más a la competencia de los sectores externos, y a las crecientes exigencias de los mercados internacionales.

Un informe oficial del TLC entre México, Estados Unidos y Canadá, realizado por la Comisión Rural de la Cámara de Diputados de México, sobre su impacto en materia agrícola, puede ilustrar los costos y beneficios de éste para la nación azteca: “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha precipitado la dependencia alimentaria de México respecto de los grandes productores estadounidenses y canadienses (...) Para 2000 la dependencia en materia de alimentos había crecido 77 por ciento, con un monto de 23 millones de toneladas de cultivos-producto importadas, a diferencia de los 13 que ingresaban al país en 1993 (...) Desde la aprobación en Estados Unidos de la Ley Agrícola de Seguridad de las Granjas —conocida como la *Farm Bill*—, la Cámara de Diputados alertó sobre los riesgos de ese programa para México (...) a ese hecho se suma la inminente apertura de la frontera a los productos agrícolas de Estados Unidos y Canadá (...) el 71 por ciento de la población nacional padece pobreza alimentaria y ese fenómeno se manifiesta en un 90 por ciento de los ciudadanos que habitan en zonas rurales...”.¹⁰ De igual forma, la caída de los precios de los principales productos agrícolas fue abrupta, pues, por ejemplo, el precio del maíz se redujo en un 35,1 % entre

⁸ Recientemente, una modalidad llamada “biopiratería” se ha implementado. Consiste en que los laboratorios farmacéuticos internacionales patentan medicinas tradicionales, con el propósito de asfixiar a las empresas locales que suministran esas medicinas tradicionales.

⁹ Conclusiones del Foro “ALCA y TLC, el espejismo del libre comercio”, Bogotá, junio del 2003, en *Deslinde*, p. 8.

¹⁰ *La Jornada*, 28 de noviembre del 2002. Tomado de Aurelio Suárez Montoya: *Crítica al ALCA. La recolonización*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2003, pp. 60-61.

1995 y 1999, lo cual fue motivado por el cese de las ayudas al productor, aunado a la llegada masiva de importaciones baratas y subsidiadas de maíz originario de Estados Unidos. También el trigo y el frijol cayeron drásticamente en su precio, lo cual ha conducido a la “destrucción de la soberanía alimentaria del país”.¹¹ Para el caso de Colombia, los defensores a ultranza del libre comercio, como el ex ministro de Hacienda Rudolf Hommes, dirían al respecto, que este cuadro no resulta tan negativo, pues “el mayor beneficio del comercio proviene de las importaciones y no de las exportaciones como nos han acostumbrado a pensar equivocadamente los mercantilistas criollos”.¹² Esta negativa experiencia, por supuesto, debe tenerse presente en la región, frente a un acuerdo de libre comercio, pues el costo de importar alimentos a menor precio redundará en que a la larga —como en México— se pierda la autosuficiencia alimentaria, a costa de la ruina de los sectores cultivadores nacionales.

Crece el optimismo regional

Para el embajador de Colombia en Washington, Luis Alberto Moreno, la experiencia de otros países que han firmado un TLC con Estados Unidos ha sido “que sus exportaciones han crecido sustancialmente. En Chile, por ejemplo, han aumentado en más de 12 % este año, aun sin que haya entrado en vigencia el TLC. En México, entretanto, han crecido 176 % desde cuando entró en vigencia el NAFTA. Con el ATPDEA, hemos visto crecer nuestras exportaciones en 30 % este año. Colombia tiene que buscar nuevos mercados dada la volatilidad del comercio con nuestros vecinos. Las exportaciones a Venezuela y Ecuador se redujeron en 54 % y 10 % entre enero y julio de 2003. La caída en exportaciones a estos países se ha compensado con exportaciones a Estados Unidos, gracias en parte al ATPDEA, razón por la cual estas preferencias tienen que convertirse en permanentes”.¹³ No obstante la anterior afirmación, debe recordarse que según cifras oficiales, de los 5 528 productos sobre los cuales Estados Unidos otorga preferencias arancelarias a la región, *sólo 14 representaron el 80 % de las exportaciones colombianas durante los últimos cinco años*.¹⁴ Esta visión excesivamente optimista del gobierno colombiano ha recibido numerosas críticas, porque, como en México a comienzos de los 90, está generando expectativas desmedidas sobre las bondades de los TLC, a tal punto que se llegó a pensar que el país azteca ascendería a la categoría de nación del llamado *primer mundo*. Mas, no se le dice al país que un tratado de libre comercio con Estados Unidos será también algo más que una prolongación indefinida del ATPDEA, pues a futuro tendrá que haber concesiones de *doble vía*, pues a cambio de abrir sus mercados a nuestros productos y bienes, Estados Unidos demandará políticas recíprocas.

Con el NAFTA —suscrito en 1994—, México triplicó sus exportaciones, mantiene un superávit comercial con Estados Unidos y ha recibido

¹¹ Ibíd.

¹² *El Tiempo*, 18 de octubre del 2002.

¹³ Revista *Dinero*, 14 de noviembre del 2003, p. 34.

¹⁴ Planeación Nacional, Archivos de Economía: “Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos”, Documento 229, Santafé de Bogotá, 31 de julio del 2003, p. 6.

un fuerte cúmulo de inversión extranjera, pese a lo cual “su tasa de crecimiento ha sido la menor en 60 años —menos del 1 % del PIB anual por habitante en los últimos diez años—, aumentando apenas un 6 % en los últimos 20 años y manteniendo una balanza comercial negativa, lo que demuestra que el incremento en las exportaciones no implica un aumento automático del crecimiento y empleo, puesto que la utilización generalizada de insumos importados y la disminución del componente nacional de la producción manufacturera, han hecho que el aumento de las exportaciones corresponda a un incremento aún mayor de las importaciones y que los sectores que se desarrollan sean islas desconectadas del resto de la economía, produciéndose una desintegración de las cadenas productivas y una desnacionalización de la industria”.¹⁵

Conclusiones

Son múltiples los retos para la región ante su meta de consolidar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos como antesala del ALCA, dadas las evidentes asimetrías en los niveles de desarrollo entre los países andinos y el coloso del norte. Deben tenerse presente, de igual forma, múltiples factores que van mucho más allá del tema de los aranceles y subsidios a la producción, pues las barreras no arancelarias también son un tema importante. Así, las regulaciones y normas ambientales, así como las cuotas de importación, inhiben el libre comercio. De otra parte, aún no están del todo claras las conveniencias o inconveniencias de una negociación andina conjunta, pues se presume que no todo lo que convenga a un país, necesariamente debe resultar benéfico para todos.

De otra parte, si bien Estados Unidos constituye el principal destino de las exportaciones colombianas, son relativamente muy pocos los productos que han logrado llegar a este importante mercado. Así, entre 1998 y 2002, sólo 11 productos representaron el 80 % del total de las exportaciones a este país, de los cuales sólo cinco poseen preferencias arancelarias.¹⁶ Este cuadro tendría que cambiar drásticamente para propender por un TLC con Estados Unidos en el cual los beneficios pudieran ser más visibles, pues no podemos conformarnos con creer que el aumento de nuestras exportaciones supondrá un crecimiento de la economía de por sí.

También debe llamarse la atención para que la firma de un TLC entre los países andinos y Estados Unidos no se convierta en un contrato de adhesión sino más bien, en un escenario donde se mantenga la unidad regional a favor de los intereses regionales. Finalmente, los laberintos del libre comercio pueden conducirnos a muchos caminos distintos, dependiendo de los intereses que primen.

¹⁵ Conclusiones del foro “ALCA y TLC, el espejismo del libre comercio”, no. 34, septiembre-octubre del 2003, p. 8 (subrayado del autor).

¹⁶ Informe de Planeación Nacional, Archivos de Economía, “Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos”, Documento 229, 31 de julio del 2003, Santa Fe de Bogotá, p. 5.