

Democratizar el comercio: ¿Cuál Libre comercio ?¹

Alberto Orguloso Martínez
Director Programa de Desarrollo
Corporación Viva la Ciudadanía

La controversia vigente sobre el papel del comercio internacional y los acuerdos de libre comercio sobre el crecimiento económico y el bienestar social está ligada de muchas maneras al debate sobre la cuestión del desarrollo económico de las naciones en el contexto de la globalización. En las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos hay muchos asuntos que están en juego para el país, así como argumentos contradictorios sobre los cuales se pretende justificar el libre comercio como política de desarrollo.

¿Cuál libre comercio?. Comercio justo vs crecimiento económico

La tesis dominante de origen liberal - remozada por el neoliberalismo - insiste que sólo a través del mercado y del libre comercio, en especial de las exportaciones, es posible alcanzar un mayor crecimiento de la economía a la vez que una mayor prosperidad social. Ello justificaría la realización de todo proceso de liberalización comercial a través de los Tratados de Libre Comercio –TLC, como el que actualmente negocia Colombia con los Estados Unidos. A su vez la política de comercio del gobierno se basa en el dogma de "exportar o morir", con el fin de lograr un mayor incremento de las exportaciones colombianas hacia los Estados Unidos, un mayor crecimiento del PIB y del empleo, lo que implica presionar por ampliar y mejorar el acceso a los mercados del Norte. El libre comercio como la integración y la globalización *per se* no son buenas o malas, dependen de las condiciones en que se realizan, de las reglas del comercio (justo!) y del modelo de integración regional e inserción internacional que se adopte. No todos los casos han seguido una tendencia o modelo único, ni todos los casos exitosos han dependido de los TLC, así se promueva el comercio exterior como una condición importante para el crecimiento de la economía y del empleo.

En contraste, se demuestra la existencia de mercados protegidos e intervenidos por los Estados industrializados y las grandes corporaciones transnacionales, mediante prácticas de posición dominante en los mercados, por el mantenimiento de aranceles (impuestos) al comercio y restricciones de acceso a los mercados por prácticas sanitarias o el establecimiento de cuotas, según ha sido la práctica usual de los Estados Unidos y Europa. Si bien el libre comercio y el comercio justo son aspiraciones legítimas de las naciones, las empresas y los consumidores, no obstante, la evidencia muestra que el libre comercio no ha sido tan libre como lo pregonan sus defensores porque algunos sectores económicos en los países desarrollados (agrícola, industrial) están protegidos por leyes nacionales en consideración a razones de seguridad nacional. A su vez el fortalecimiento de la economía doméstica basada en la ampliación del mercado interno ha sido fundamental en la estrategia de desarrollo nacional de los países industrializados que condujo a mejoras sustanciales en la calidad de vida de los ciudadanos mediante una mayor capacidad de compra (ingreso medio per cápita), tal como han transitado Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, y más recientemente el Sudeste Asiático, inclusive con un Estado interventor en la economía y en la política pública en aras de mejores tasas de crecimiento económico, de distribución del ingreso y de la calidad de vida de toda la población de dichos países. Es decir, en los países industrializados el

¹ Publicado en Revista Foro No. 52 Febrero 2005, Bogotá

mercado interno ha sido la mayor fortaleza de su desarrollo, de la mano de la acción deliberada del Estado, y en efecto no hay tanto libre comercio, ni comercio justo en el mundo como pregona el Norte y sus ideólogos del libre mercado.

Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, quien fuera Vicepresidente del Banco Mundial, considera que “*los fundamentos intelectuales de la economía del **laissez faire**² según la creencia en que los mercados se bastan a sí mismos para manejar con eficacia (y eficiencia), no con justicia, toda la economía, se han derrumbado estrepitosamente*”³. En consecuencia, los ciudadanos y líderes sociales de los países del Sur, tienen todo el derecho a reaccionar frente a las teorías del libre comercio colocadas como dogmas incuestionables pero que, según las evidencias, no han ofrecido soluciones a los severos problemas de exclusión, inequidad y pobreza persistentes, a la vez que mayor concentración de la producción, de la riqueza y de los factores productivos.

De igual forma German Umaña, experto en negociaciones comerciales internacionales y ex asesor de la CAN, enfatiza que *no se puede aceptar que bajo el manto de una defensa falaz del libre mercado, se acentúen la competencia imperfecta, que se refuercen las estructuras de monopolios u oligopolio, que se centralice y se concentre el capital, que se desconozca la necesidad de crear mecanismos compensadores y que se cubra el interés de unos pocos bajo el manto del interés nacional*”. Quienes usualmente promueven la apertura comercial y los TLC a nombre del libre comercio, terminan haciendo todo lo contrario, defender los obstáculos al comercio como los subsidios agrícolas, los derechos de patentes y el control del comercio por parte de las multinacionales⁴.

El debate es entonces entre quienes hacen énfasis sobre el mercado interno respecto al mercado internacional (exportaciones) para realizar los intercambios, la distribución, lograr mejoras en el desarrollo humano y la calidad de vida de todos/as, y entre quienes insisten en el libre mercado y el mercado externo como condición *sine qua non* para el crecimiento económico y el empleo, siendo secundario el mercado interno y residual la equidad y la distribución. La cuestión de fondo reside en los enfoques conceptuales y la apuesta política por un estilo de desarrollo que le permita a los ciudadanos/as realizar sus derechos, oportunidades y capacidades en mejores ambientes productivos y competitivos, en un contexto de intercambios recíprocos entre naciones más justo, que permita efectivamente: i) acceso de los países del Sur a los mercados del Norte, ii) la distribución de los beneficios del comercio y del crecimiento económico para superar la pobreza y iii) la convergencia regional en los procesos de integración.

Los indicadores de desarrollo muestran que si bien el comercio internacional viene creciendo de manera importante, no ha sido así con la economía (medida por el PIB), y mucho menos con la reducción de la pobreza y la mejor distribución del ingreso. El comercio y las exportaciones son una condición necesaria para el desarrollo, pero el PIB mundial ha crecido mucho menos que las exportaciones mundiales. Mientras el

² “*dejar hacer*”, expresión que hace parte de la máxima *laissez passer-laissez faire* –“dejar hacer dejar pasar”- incorporada por la teoría fisiócrata de la economía política del siglo XVIII en Francia, para indicar la existencia de leyes y reglas naturales en el comportamiento de la economía que no debían ser alteradas o intervenidas por el Estado, sino por el contrario permitirles funcionar libremente. Véase Eric Roll Historia de las doctrinas económicas, FCE, Bogotá, 1999, Tercera reimpresión.

³ Stiglitz Joseph (2004). Los felices noventa, la semilla de la destrucción. Turus, Santillana Ediciones. Bogotá. p14.

⁴ Umaña, German, 2004. El juego asimétrico del comercio. El Tratado de libre comercio Colombia – Estados Unidos, CID – UN, Corporación Viva la Ciudadanía, Bogotá.

comercio creció entre 11 y 12%, el PIB lo hizo apenas en 3,8% anual en el 2000, según la OMC; en el caso de América Latina, las exportaciones regionales crecieron 8,4% durante la década pasada, pero el PIB apenas creció 2,6% anual. según la CEPAL⁵. Desde 1950, el producto bruto mundial apenas creció seis veces, pero las exportaciones crecieron ochenta veces, lo cual puede indicar que el comercio exterior no se equipara ni se determina entre sí con el comportamiento de la producción. La circulación se desprende de la producción y parece más funcional a la lógica del intercambio monetario especulativo!?.

Uno de los rasgos marcados de la geografía económica mundial es la profunda desigualdad en los niveles de actividad productiva, y por tanto de riqueza de los países que la integran. En efecto, el 50% del PIB global es producido por el 15% de la población mundial, que sólo ocupa el 10% de la superficie terráquea, y la brecha de ingreso *per cápita* entre los países más ricos y los más pobres es de 19:1, y tiende a aumentar. Estos mismos países concentran los flujos tecnológicos y financieros, con un 70% de las entradas de Inversión Extranjera Directa -IED⁶.

A su vez, la participación del comercio entre países en desarrollo (comercio Sur-Sur) en las exportaciones mundiales de mercancías aumentó del 6,5% al 10,7% en 2001,-el doble del promedio mundial-, lo cual representa un máximo histórico en los últimos 50 años, lo cual pone en evidencia que los intercambios entre el Sur han resultado más beneficios, que en el comercio Sur -Norte⁷. El comercio Sur-Sur es esencialmente de mayor valor agregado que el comercio Sur-Norte, concentrado en materias primas y productos agrícolas.

En 2002, la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo, principalmente de los del sur, este y sudeste asiático, explicaron el 63% del crecimiento del comercio mundial, mientras que los países desarrollados contribuyeron con el restante 37%. El escaso aporte de América Latina y el Caribe se debe al reducido incremento de sus exportaciones en el año. En el 2003, las exportaciones de China excedieron en 13% al total exportado por América Latina y el Caribe; la vez que China se ha tenido una extraordinaria demanda por materias primas agrícolas y minerales (CEPAL, 2004).

China es un caso especial en el comercio mundial, que usualmente es puesto como país emblemático a la hora de mostrar las bondades del comercio internacional; pero cuáles son sus factores determinantes que explican esta acelerada expansión de su comercio, del PIB y de los indicadores de calidad de vida?. Las razones son la realización de las tareas sociales en educación, ciencia y tecnología, salud y acceso a servicios sociales, infraestructura productiva, democratización de la propiedad de los factores, la activa política pública conducente a una mejor distribución de ingresos y de la riqueza, todas ellas lideradas por el Estado. Un país con mejores dotaciones en servicios sociales y más equitativo puede lograr una reducción de costos de producción y una mayor productividad que le permite alcanzar mejores niveles de competitividad en el mercado internacional, sobre la base de su fuerte mercado interno.

⁵ CEPAL, 2003. Tendencias del comercio mundial 2003, en especial Capítulo 1, En www.cepal.org

⁶ *Edgard Moncayo*. "El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica", ILPES, 2004. En www.scielo.cl/scielo.php

⁷ CEPAL. 2004. Informe sobre el comercio mundial 2003, En www.cepal.org

Por su parte, en los últimos tres años, los Estados Unidos ha importado 1,5 veces más de lo que exporta, acumulando un abultado déficit en el comercio de bienes, que no es compensado por el pequeño superávit generado en el comercio de servicios. Ello indica que la mayor dinámica económica de Estados Unidos reside en su comercio interno, en la fortaleza de su mercado interno en virtud del alto nivel de ingreso *per cápita* (US\$35.000), de la inversión extranjera y la amplia presencia de sus empresas transnacionales. EE.UU. es por excelencia un país importador neto dado el patrón de consumo de los hogares. El comercio de los Estados Unidos fue deficitario con todos sus socios comerciales.

Más comercio y más pobreza

Estudios internacionales confirman que a pesar del extraordinario crecimiento del comercio internacional y del crecimiento económico positivo, el número de personas en condiciones de pobreza y miseria se ha visto incrementado, con escasas excepciones como la China y la India, con lo cual se pone en cuestión las reglas/normas del comercio internacional, los términos de intercambio y las asimetrías en los niveles de desarrollo por la concentración del capital. La paradoja de fondo es que si bien el comercio internacional no parece oponerse de manera inherente a las necesidades e intereses de los pobres, sin embargo, las normas que lo rigen están elaboradas a favor de los ricos⁸. De acuerdo con OXFAM, la persistente pobreza y la desigualdad en aumento son aspectos relevantes de la globalización. En medio de la creciente riqueza generada por el comercio, hay 1.100 millones de personas condenadas a sobrevivir con menos de un dólar diario. Las desigualdades entre ricos y pobres están aumentando, tanto entre países como dentro de ellos. También los colombianos/as se han empobrecido mucho más en los últimos años. Los datos son dramáticos. De acuerdo con el informe de la Contraloría General de la República, la pobreza se incrementó al 64,3% y la indigencia (miseria) subió al 31,1% en el 2003, mientras que el estudio del CID de la Universidad Nacional de Colombia encontró que éstos mismos indicadores serían 66,3% y 26% respectivamente. Cualquiera sea la cifra, lo cierto es que a pesar del auge de la economía (PIB) en sus mejores momentos, la pobreza no ha sido inferior al 54%, lo cual confirma que Colombia “es una sociedad tres cuartos: mientras tres de cada cuatro personas son excluidos y viven en condiciones de pobreza, otro 25% goza de opulencia y concentra beneficios del desarrollo”⁹.

En tal sentido, el acceso a mercados más amplios y a nuevas tecnologías crea incentivos para la inversión que por su parte genera crecimiento económico y empleo, lo cual podría ayudar a disminuir la pobreza. Cuando los países son capaces de participar en un comercio de un mayor valor agregado, como ha ocurrido en el este de Asia, el crecimiento de las exportaciones puede contribuir a un rápido incremento de los niveles de vida¹⁰. En consecuencia, el comercio debe ser justo y equitativo entre los países y entre las regiones y distributivos de los beneficios entre los diferentes grupos sociales. Pero sobre todo una mejor distribución del ingreso, de los activos y de la tierra pueden ayudar a superar de manera estructural la pandemia de la pobreza. Es por ello que las fuertes presiones de los países subdesarrollados en distintos escenarios internacionales de negociación como la UNTACD, insisten en denunciar la desigualdad e inequidad en

⁸ Véase OXFAM Cambiar las reglas: comercio, globalización y lucha contra la pobreza. Resumen. En página web oxfam.org.co

⁹ En Reección: el embrujo continúa. Segundo Informe -Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Bogotá, septiembre 2004.

¹⁰ OXFAM, op.cit. p:3

los intercambios comerciales, así como las limitaciones reales para acceder a los mercados del Norte, y las restricciones en el acceso a financiamiento para los procesos productivos. Esta tensión aún se presenta en el marco de la OMC y el ALCA, donde los países en vías de desarrollo reclaman el reconocimiento de asimetrías en el grado de desarrollo de las naciones, el respeto a los derechos de las comunidades locales en lo referido a conocimientos tradicionales y la salud pública y acceso real a los mercados para los productos más sensibles en el Sur, tales como los bienes agrícolas y semiindustriales.

No se puede garantizar desde el punto de vista teórico que las políticas de apertura (libre comercio) tengan, por sí mismas, efectos positivos sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, pero nada parece indicar que sean inferiores a las políticas proteccionistas¹¹. En todo caso, la evidencia muestra que durante el periodo proteccionista de “desarrollo hacia adentro” impulsado por la CEPAL, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe fue mayor que en el periodo de apertura y a su vez la pobreza se vio disminuida sensiblemente, la cual aumento dramáticamente desde los años noventa.

Los TLC y la integración regional: más que un modelo

Los Tratados de Libre Comercio son acuerdos comerciales entre dos o más países, conducente a ampliar y mejorar el comercio mutuo entre los socios comerciales. Las partes involucradas buscan obtener beneficios recíprocos como mayor y más fácil acceso al mercado del otro (s) país (es) contraparte (s), eliminando progresivamente los aranceles y los mecanismos de protección. A la vez, cada parte busca minimizar los costos fiscales, productivos, sociales y regionales en virtud de la apertura de los mercados nacionales y el desmonte de los controles al comercio exterior.

De acuerdo con L.J. Garay¹², la integración internacional se caracteriza por ser un proceso económico y social con gran variedad de impactos diferenciales entre sectores productivos, grupos poblacionales y países, en la medida en que mayor sea la diversidad de niveles de desarrollo, condiciones competitivas, esquemas institucionales y regulatorios, grados de avance en la implantación del modelo económico macro, compatibilización de políticas macro básicas; además de la concentración y el dinamismo de la estructura productiva y del mercado regional.

Los TLC son más que una transacción económica y comercial con implicaciones para el comercio de las partes y con terceros, también tienen por excelencia motivaciones y alcances políticos y geoestratégicos en cuanto a las relaciones internacionales y regionales. Implican regulaciones compartidas entre los países y empresas en temas sensibles como las reglas de los intercambios económicos, el control de actividades estratégicas como la explotación de recursos naturales, el biocomercio y los recursos ambientales, el control a la piratería y garantías a los derechos de propiedad para las corporaciones transnacionales. A la vez que constituyen una estrategia de influencia política intraregional e interregional, para hacer contrapeso a la importancia de un bloque regional frente a otro bloque, como es el caso de la propuesta del ALCA en las Américas, liderada por Estados Unidos contra la Unión Europea.

¹¹ Ver Srinivasan and Bhagwati (1999), Winter et al (2004) y Goldberg and Pavcnik (2004), citados por López y Botero 2004

¹² Garay Luis Jorge (2000) Economía Política de la Integración. A propósito de las normas de origen en el ALCA. Editorial gente Nueva, Bogotá.

La formación de grandes bloques continentales de integración económica es una tendencia y una característica de la globalización contemporánea. Resulta difícil pretender sustraerse de tales procesos, pero en sí mismos los bloques de integración no garantizan un determinado resultado positivo para los países involucrados, por lo cual deben ser valoradas y dimensionadas adecuadamente las oportunidades y riesgos para cada uno y para el conjunto¹³.

La formación de la Unión Europea (1992)¹⁴ que permitió la creación del mercado común y la unión monetaria con el Euro (Euro zona) y la conformación de un bloque geopolítico unido por instituciones y políticas comunitarias, contrasta con otras experiencias de integración regional como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercosur y con los acuerdos de libre comercio como el NAFTA y el TLC entre Estados Unidos – Chile y Centroamérica y el TLC – andino, entre los cuales existen diferencias en los modelos y resultados en diversas áreas y temáticas, una de las cuales es la liberalización comercial y de inversiones. Las lecciones deben ser tenidas en cuenta a la hora de negociar un tratado de comercio según las motivaciones económicas, comerciales y políticas en contraste con la apuesta por la integración regional ampliada o simplemente hacia una apertura de mercados basada en la liberalización del comercio, como es el caso del TLC-andino.

Hay diferencias importantes entre un TLC conducente a una zona de libre comercio y un proceso de integración regional conducente a un mercado común o una unión económica. Se diferencian entre sí, entre otros aspectos por el menú de temas incluidos, la existencia reglas de juego más armonizadas entre los países miembros, la presencia de instituciones comunitarias y regulatorias (monetario, financiero, social, laboral, ambiental), el comportamiento frente a terceros mediante una política exterior común y la existencia de aranceles externos comunes. No hay un único modelo de integración, ni único modelo de tratados comerciales, a la vez que existen otras experiencias donde la existencia de TLC no son la regla para lograr una amplia presencia en el comercio internacional, sino la excepción como es el caso de la China y el sudeste asiático. De acuerdo con Umaña, la conveniencia política de un acuerdo de integración debería estar determinada, entre otros aspectos, por la necesidad de complementación económica y comercial, la cercanía geográfica, la ubicación geopolítica y el área de influencia, y la posibilidad de aunar esfuerzos comunes en las relaciones con terceros. La democracia en los acuerdos de integración dependerá de ceder –en parte- la soberanía democrática a instituciones regionales o multilaterales que permitan la participación equilibrada de los gobiernos y de las naciones (los ciudadanos) en su conjunto, en las decisiones que se tomen¹⁵.

Desde 1967 la Unión Europea (UE) se estructura como un modelo de unión económica y política donde los Estados miembros avanzaron en la eliminación de las barreras comerciales entre ellos y crearon un mercado común. El proceso de integración iniciado por seis países se fue ampliando progresivamente a 12 países quienes en 1992 firmaron el Tratado de Maastricht mediante el cual se crea la UE que establece un sistema

¹³ Bejarano, Edgar. 2003 “ALCA: aproximaciones y valoraciones alternativas” En Integración regional y ALCA, Corporación Viva la Ciudadanía, Bogotá.

¹⁴ En 1951 se forma la Comunidad Europea del carbón y el acero por siete países, la cual se fusiona con la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica creadas en 1957, dando origen a la Comunidad Europea en 1967 y luego en 1993 a la Unión Europea con una moneda única.

¹⁵ Umaña Germán, 2003. “La Comunidad Andina y el ALCA” En revista Economía Colombiana No. 299

monetario comunitario con una moneda única (Euro)¹⁶, se fortalece el sistema político comunitario, la coordinación de políticas económicas, sociales, de seguridad y exterior, entre otras, la cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros. Luego en 1995 adhieren tres nuevos países y en el 2004 se amplía la unión con 10 nuevos países provenientes de la antigua zona de la “cortina de hierro”. Se destaca en éste modelo de integración la existencia de un mercado, una moneda única y un sistema político comunitario, la movilidad de los factores de producción (capital, tecnología, trabajo), la movilidad de las personas en calidad de ciudadanos comunitarios, que le otorga igualdad de derechos y acceso (laborales y de formación) en todos los países de la unión y la promoción de la equidad y la distribución de resultados. Desde comienzos de los 90’s más de un millón de jóvenes europeos han realizado estudios en el extranjero con el apoyo de la UE. La Unión promovió mecanismos de consulta ciudadana para la aprobación de las políticas y las medidas inherentes a la unión económica, como fue el caso de adopción del Euro y la incorporación de cada país al sistema monetario, mediante referendos nacionales.

Coincide en este enfoque de integración la experiencia de la CAN, que desde sus inicios se propuso crear un mercado común, una moneda única, la coordinación de las políticas económicas y sectoriales, promover la adopción de un arancel externo común, la movilidad de todos los factores de producción incluyendo a las personas y la consolidación de una institucionalidad andina (Parlamento, Consejo Presidencial, Tribunal de Justicia, Secretaría Ejecutiva y Consejos Consultivos Laboral y Empresarial). Colombia ha tenido una apuesta histórica en la Comunidad Andina de Naciones, por la proximidad geográfica y por el destino común de las naciones andinas. Complementariamente, la estrategia de negociaciones comerciales internacionales de los andinos ha sido la multilateralidad en el marco del escenario de la OMC y en las relaciones comerciales con otros bloques regionales. En 1969 se crea el Pacto Andino y luego se transforma en Comunidad Andina de Naciones – CAN. Desde 1993 funciona como zona de libre comercio que permite el ingreso de las mercancías originarias de estos países sin pagar aranceles y en 1995 se acordó la aplicación de un arancel común externo que permita a los países CAN realizar intercambios comerciales con otros países. El comercio andino se ha ampliado especialmente en productos manufacturados (90% del total). La CAN y MERCOSUR son un proyecto político de integración que trasciende lo comercial, ligado a la proximidad geográfica y cultural de la región andina, así como a un destino común asociado a la historia y al pensamiento latinoamericano. Con el TLC el proceso de la Comunidad Andina está en riesgo, habrá que diseñar una nueva arquitectura de integración regional.

De acuerdo con Cornejo¹⁷, el trabajo al interior de la Comunidad Andina debe priorizar el cumplimiento de tres objetivos: a) reforzar el proceso de integración andina, poniendo énfasis en el cumplimiento de los acuerdos presidenciales; b) avanzar en el proceso de negociación de la Zona de Libre Comercio CAN-MERCOSUR + Chile; y, c) negociar conjuntamente CAN-MERCOSUR-Chile con los otros países para la constitución del ALCA. Sin embargo, con el proceso de negociación del TLC–andino, la CAN se resquebraja y pese a los mandatos de los presidentes, no ha avanzado en la

¹⁶ La moneda única denominada Euro, entró en vigencia en enero de 2002.

¹⁷ Cornejo, Enrique. El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica, En www.comunidadandina.org.

creación del mercado común, y más bien se corre el riesgo que se limite a lo ya definido en la unión aduanera, el régimen de inversiones y de propiedad intelectual¹⁸.

Según la OMC, en los últimos años se han multiplicado los acuerdos comerciales regionales, siendo los de mayor preponderancia los TLC entre países en desarrollo. En el sistema mundial de comercio se ha registrado un fuerte aumento de los acuerdos comerciales regionales (ACR) durante el último decenio. A finales de 2002 se había notificado un total de 259 ACR a la OMC, aunque sólo 176 de ellos están actualmente en vigor. Se estima que actualmente se están negociando aproximadamente 70 ACR. Al 2003, el Taipei Chino; Hong Kong, Macao y la China, además de Mongolia no eran partes de un acuerdo comercial regional. No obstante el crecimiento del comercio y la presencia internacional de los productos de origen Chino son espectaculares.

La cuestión de la integración pone de presente varios debates: uno, la cuestión especial y territorial de la integración, incluido el enfoque de la **geografía económica** frente a la localización de las actividades económicas y los factores de producción¹⁹; al respecto Krugman postula que "las fronteras entre la economía internacional y la economía regional están volviéndose borrosas", dos, la **cuestión de la divergencia/convergencia** entre países y regiones, en virtud de la cual la **hipótesis de la divergencia** plantea que la dinámica de las fuerzas del mercado impulsan una acumulación creciente de riqueza e ingreso en las economías más desarrolladas, aumentando la divergencia entre países y regiones, en oposición a la **hipótesis de convergencia** que supone que las brechas tienden a acortarse, según la cual en el largo plazo el funcionamiento del mercado pone en marcha engranajes que le permiten a las economías atrasadas crecer más rápidamente que las avanzadas,²⁰; tres, el enfoque de la CEPAL²¹, según el cual la integración puede contribuir a lograr un modelo de desarrollo que impulse de manera simultánea, el crecimiento y la equidad, lo cual supone tanto la integración de mercados como la integración social. En esta visión, la integración constituye un mecanismo defensivo contra las prácticas proteccionistas de los países industrializados. En este contexto surge la propuesta del **regionalismo abierto** la cual se basa en tres principios: i) conciliar la interdependencia entre los acuerdos especiales de comercio de carácter preferencial entre algunos países (bilaterales) con la liberalización comercial general (multilaterales), ii) las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas de competitividad, que incluyan la difusión del progreso técnico y iii) la cercanía geográfica y la afinidad cultural (CEPAL, 1994). La proximidad geográfica induce fenómenos de integración física, social y cultural que le confieren al espacio regional un valor estratégico, los cuales pueden favorecer la multiplicación del comercio²².

ATPDEA: pocas preferencias para Colombia²³

¹⁸ Véase Umaña, 2004 y Umaña 2003, En Revista Economía Colombiana No. 299

¹⁹ Véase Krugman, 1991; Ramírez, Blance, "Krugman y el regreso a los modelos espaciales. La nueva geografía?", México, 2001. Para Krugman (1992), el comercio internacional es un caso especial de geografía económica, y por tanto, en su dinámica también operan los mecanismos circulares de acumulación; ello explicaría las configuraciones centro-periferia que caracterizan los intercambios comerciales. Krugman, P. (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona, Véase Moncayo Edgar, "El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica"

²⁰ Edgar Moncayo, op. cit.

²¹ CEPAL, 1994. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, la Integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile.

²² CEPAL, 2004. Desarrollo productivo en economías abiertas, Santiago de Chile.

²³ Con base en Orguloso Alberto, 2004. El TLC Colombia - Estados Unidos: entre la adhesión política y las falacias del libre comercio, En Periódico Caja de Herramientas No. 100, Junio 2004

El Sistema General de Preferencias -SGP- es un mecanismo que permite el acceso a los mercados de los países desarrollados mediante un *trato especial* o la *cláusula de la nación más favorecida* (cero arancel) en el comercio, la cual consiste en que los países en vías de desarrollo reciben un trato especial y preferencias arancelarias a las importaciones que realizan los países ricos, en aras de contribuir a su desarrollo²⁴. En Estados Unidos el *Sistema Generalizado de Preferencias* fue renovado por el Congreso en agosto de 2002 y hasta diciembre de 2006. El sistema incluye 6.500 productos colombianos que ingresan a Estados Unidos con arancel cero, pero cumpliendo medidas sanitarias y fitosanitarias.

El Programa de Preferencias Andinas establecido mediante Leyes ATPA (1992) y ATPDEA (2002), corresponde a preferencias unilaterales que Estados Unidos le otorga a Colombia (y demás países andinos, excepto Venezuela) basado en el principio de corresponsabilidad de los países consumidores en la lucha contra la droga y la superación del narcotráfico, la cual está condicionada a la política internacional de Norteamérica y a los compromisos políticos de nuestro país en la lucha contra el terrorismo. De manera similar la Unión Europea concede el mismo beneficio por el régimen especial de apoyo a la lucha contra la droga a Colombia y los países andinos en el marco del sistema de preferencias "*todo menos armas*" (2002), mediante el cual se le conceden preferencias arancelarias para las exportaciones de productos originarios de los países en vías en desarrollo, excepto armas y tres productos agrícolas muy sensibles para Europa (banano, arroz y azúcar).

Del total de las exportaciones de Colombia a los Estados Unidos la participación promedio derivada del ATPA y ATPDEA para el periodo 1996-2003, es apenas el 14%. Es decir, el restante 86% recibe un tratamiento diferente, ya sea que se les aplique el SGP para los países en desarrollo, o arancel cero de nación más favorecida u otro mecanismo. Según datos del Departamento de Comercio de USA las preferencias por ATPDEA y ATPA en los últimos tres años apenas representaron el 10,9% y por SGP y Nación Más Favorecida representaron el 45,3%, y el valor de las exportaciones colombianas hacia éste país disminuyó 19,4% en el mismo periodo. EE.UU. es el principal socio comercial y el principal destino de las exportaciones colombianas con un 44% del total de las exportaciones nacionales, seguido por América Latina (20%) y Europa (15%). El 80% de las exportaciones representan productos primarios (especialmente materias primas y petróleo que representa el 70%). Sólo US\$1.000 millones corresponde a productos industriales manufacturados como las confecciones. El petróleo y sus productos representan cerca de un 21%, las flores el 34%, productos químicos y petroquímica representan cerca del 15%, oro y sus productos el 4%, y los textiles y confecciones representan muy poco. El empleo generado por el ATPA escasamente significó 13 mil empleos anuales en ese periodo, según estudio de Umaña (Umaña 2004).

Zona de libre comercio en las Américas: ALCA Light

Desde la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, siglas en inglés) en 1947, el objetivo principal de las negociaciones comerciales ha sido reducir los impuestos y barreras al comercio de bienes en aras de lograr el libre comercio a escala mundial, para lo cual los acuerdos bilaterales y las rondas multilaterales a instancia, eran la estrategia combinada de política comercial y de relaciones

²⁴ Adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – UNCTAD en 1968.

internacionales. La nueva ronda de negociaciones a instancias de la OMC, después de la Ronda de Uruguay, se ha orientado a profundizar la eliminación de las restricciones al comercio de bienes y al de servicios (acuerdo general sobre comercio de servicios - AGCS), a la liberalización de los factores de producción, en especial del capital y la tecnología, en la protección a la propiedad intelectual (acuerdo de los derechos de propiedad intelectual y comercio – ADPIC), la contratación pública y las medidas antidumping y subvenciones, trato preferencial y diferenciado y acceso a mercados, éstos últimos promovidos por los países en desarrollo, e incluidos en la “Agenda de Doha 2002”.

Estados Unidos en virtud de su estrategia de influencia política regional a través del comercio creó un escenario de negociaciones plurilateral en el continente, conducente a la formación de una zona de libre comercio en las Américas -ALCA, complementada con la estrategia de acuerdos bilaterales en aras de avanzar en los temas excluidos de la agenda de Doha de la OMC y profundizar aquellos que son de especial interés para los norteamericanos como la patentabilidad de doble uso, el acceso a la diversidad biológica y genética, el comercio de servicios y las compras estatales. A la vez el ALCA se presenta como una gran oportunidad para los países latinoamericanos quienes podrían acceder al mercado norteamericano y ampliar sus exportaciones, en la lógica del libre comercio.

Los objetivos para Estados Unidos son ampliar el libre comercio de servicios, garantizar mayor seguridad jurídica a sus empresas multinacionales, en especial en el tema de patentes, y promover el biocomercio, que muy seguramente propiciaría la piratería biológica. Los TLC promovidos por los Estados Unidos se ciñen al modelo NAFTA, al Tratado con Chile y al de Centroamérica, y aspira que Colombia, Perú y Ecuador adhieran los aspectos sustantivos de éstos tratados, en aras de avanzar en la liberalización de los servicios, la protección a la propiedad intelectual y otras disciplinas que no han sido negociadas en la OMC. Pero se resiste a negociar las ayudas internas agrícolas, subsidios a las exportaciones y demás compensaciones al sector agrícola, que mantiene de igual forma Europa y Japón. En las últimas reuniones ministeriales del ALCA, Brasil, Venezuela y Argentina han insistido que el tema agrícola debe ser parte de la agenda de negociaciones; sin embargo, ante las dificultades de las negociaciones conducente a un acuerdo “OMC plus”, lo máximo que se puede esperar de las negociaciones es un “Alca Light”, correspondiente a la suma de varios acuerdos bilaterales²⁵.

Estados Unidos mantiene altos subsidios agrícolas por motivos de seguridad nacional y alimentaria, impidiendo con ello el libre comercio de los productos agrícolas. El gobierno le otorga cada año un subsidio a la producción (ayudas internas) de 19.000 dólares a cada agricultor y 112 dólares por cada hectárea de tierra de uso agrícola, para un total de subsidios a la agricultura de 93.504 millones de dólares en el 2002. Los subsidios por producto equivalen: 50,8% para leche, 48,4% para azúcar, 46,8% para arroz, 40% para trigo, 26,4 para maíz y 25,5% para oleaginosas. La nueva Ley Agrícola de 2002 profundizó la protección a la producción agrícola, destinando 180 mil millones de dólares para los próximos 10 años.

El Congreso de los EE.UU. adoptó Ley TPA -Trade Promotion Act- en 2002, mediante la cual autoriza al gobierno federal la realización de negociaciones comerciales

²⁵ Umaña, German, 2004, op. Cit.

bilaterales por la “vía rápida”, la que vence en junio de 2005, y en dicha ley establece las condiciones y aspiraciones que justifican las negociaciones: a) la expansión del comercio es vital para la seguridad de los EE.UU; b) el comercio es esencial para el fortalecimiento del liderazgo de los EE.UU en el mundo; c) las relaciones comerciales estables promueven la seguridad y la prosperidad entre las naciones; d) los acuerdos comerciales tienen el mismo propósito que los pacto de seguridad durante la Guerra Fría; e) el liderazgo de los EE.UU (y sus empresas) en el comercio internacional estimula los mercados abiertos y la democracia en el mundo. Estados Unidos representa cerca del 30% del PIB mundial y cerca del 80% del producto PIB regional americano.

La integración en América: ¿más que comercio?

En general los acuerdos de libre comercio en América conducen al propósito del GATT/OMC de ampliar y liberalizar el comercio de bienes y servicios entre los países, bien por la vía de acuerdos bilaterales, acuerdos multilaterales de comercio y en los procesos de integración regional. Contrastan las experiencias diversas.

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es un proyecto de integración económica entre Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay, que entró en funcionamiento desde 1994, en desarrollo de los acuerdos de la ALADI. El Mercosur tiene como objetivos consolidar un mercado común, avanzar en su desarrollo económico y la coordinación de las políticas exterior, macroeconómicas y sectoriales. Su intercambio comercial (exportaciones + importaciones) ascendió a 169 mil millones de dólares en el 2001, y avanza en su comercio con Europa su mayor socio comercial.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte - TLCAN o NAFTA (por sus siglas en inglés), es un tratado entre Canadá, Estados Unidos y México que establece una zona de libre comercio desde enero de 1994 orientada a la liberalización del comercio de bienes y servicios. Los objetivos para México en el TLCAN eran muy variados y no se limitaban sólo a los efectos de la expansión del comercio, se destacan i) lograr un acceso más seguro al mercado de los Estados Unidos; ii) utilizar los acuerdos comerciales para sustentar las reformas políticas internas; iii) atraer las inversiones extranjeras; iv) asegurar un crecimiento económico más acelerado y sostenido; v) acceder a un procedimiento de solución de controversias acordado por consenso; y vi) reducir la emigración a los Estados Unidos.

Así México²⁶ haya aumentado la inversión extranjera directa y las exportaciones, éste tratado no ha significado una mejor calidad de vida para sus habitantes. La pobreza en México se ha incrementado alcanzando cifras escandalosas de más del 60% de la población y más de 25 millones de personas en situación de miseria. México se convirtió en importador de alimentos desde los EE.UU., creó una fractura en el mercado interno y favoreció la producción de maquilas de exportación con deterioro ambiental y en las condiciones de trabajo. Si bien uno de los objetivos de México era asegurarse tasas mayores y más estable de crecimiento económico, no obstante, éste ha sido moderado e inestable y el PIB per cápita de 2001, es sólo 5% mayor que el PIB per cápita de 1980. México ha liberalizado el 87,3% de su comercio y una proporción similar de los flujos de inversiones extranjeras, lo cual resulta considerable y en línea con los propósitos del GATT y la OMC, pero a qué costo y para quienes?. El proceso de

²⁶ Para una evaluación comparada del TLCAN para México ver el trabajo de Alicia Puyana, 2003 “El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa”, Cepal, Chile y el de Castro Soto, 2003.

negociación fue muy asimétrico a favor de los EE.UU. De acuerdo con el investigador mexicano Castro Soto, México hoy exporta el doble de lo que exportaba en 1993 y la inversión privada, es tres veces por encima de lo que entraba al país en 1993. Si bien hay algunos, pero pocos, “ganadores” del TLCAN, por ejemplo, agroindustriales de la cerveza y la tequila, productores y empacadores de hortalizas y frutas tropicales de exportación, importadores de carnes, granos, importadores de frutas e insumos y, también, la industria refresquera. Son parte de las mil empresas o personas que en el ámbito rural han prosperado con el TLCAN, frente a los millones que han resultado ser “perdedores”. En contraste los efectos sociales son dramáticos y desastrosos, en especial en el tema migratorio, ya que nada ha logrado detener la ola migratoria de mexicanos y centroamericanos hacia Estados Unidos. ¿Por qué? Porque no hay trabajo en nuestros países.

El TLC Chile - EE.UU. crea una zona de libre comercio en aras de “establecer un mercado seguro para mercancías y servicios” para lo cual se eliminará de inmediato el 85% de las tarifas aduaneras del intercambio bilateral y se llegará progresivamente a un arancel cero en 12 años. El TLC con Estados Unidos incluyó 21 temas siguiendo la agenda de la OMC y los intereses estratégicos de los Estados Unidos. Entre 1996 y 2002 las exportaciones de bienes de Chile a EE.UU. ascendieron al 18%, mientras que las importaciones desde los EE.UU. representaron un 21% en el mismo periodo. Las negociaciones entre los países duraron 11 años y culminaron en diciembre de 2003. En varias materias logró un buen acuerdo, falta ver los resultados. Colombia pretende negociar una agenda similar en apenas un año, bajo el argumento falaz que de no negociar ahora no habrá futuro para nuestras exportaciones.

TLC Colombia – Estados Unidos: una adhesión política

Fue el gobierno colombiano quien pidió al gobierno de los EE.UU. adelantar negociaciones conducente a un TLC bilateral en virtud de la posición incondicional del presidente Uribe. En virtud de ello, el Representante Comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, precisó algunas de las condiciones de entrada: a) Colombia debe seguir el modelo TLC con Chile y Centroamérica, razón la cual las negociaciones se basan en los textos que EE.UU. pone sobre la mesa; b) revisar el SGP y los beneficios del ATPDEA, lo cual significa que los beneficios concedidos unilateralmente se podrían desmontar a la entrada en vigor el tratado, y c) continuar en las negociaciones hacia el ALCA, y en las negociaciones ante la OMC, alineados en la órbita política de los EE.UU. con lo cual Colombia se apartaría de posiciones comunes negociadoras de los países andinos y los del Sur en los escenarios multilaterales, tal como ocurrió en la reunión ministerial de Cancún..

El estudio de Umaña sobre las implicaciones del TLC para Colombia, plantea varias hipótesis que resultan concluyentes: a) la negociación bilateral del TLC tiene demasiadas condicionalidades desde los Estados Unidos y concesiones previas de Colombia, b) la forma como se negocian los temas agrícola, propiedad intelectual y servicios, entre otros, contradicen los argumentos a favor del libre mercado que tanto pregonan los países desarrollados y los ideólogos del libre comercio, c) con este tipo de negociaciones bilaterales se evidencia una crisis del esquema de negociaciones de comercio multilaterales y resquebraja los avances de la Comunidad Andina como proceso de integración subregional, d) ante las dificultades del esquema plurilateral previsto en el ALCA es muy posible que las negociaciones terminen en un "ALCA Light" en tanto suma de varios acuerdos bilaterales, y e) la firma del TLC puede convertirse en una adhesión política a los tratados comerciales que los Estados Unidos

han firmado en América Latina, por cuanto la política de seguridad democrática del gobierno de Uribe depende de Norteamérica, y se convierte en una espada de Damocles sobre los negociadores. En síntesis, de llegar a suscribirse el TLC en las condiciones actuales de negociación, que como sabemos avanza en la quinta ronda recientemente celebrada en Ecuador, y ratificada la continuidad del Presidente Bush en la Presidencia de Estados Unidos, podría significar una eventual cesión de soberanía nacional a favor de las empresas norteamericanas, sin que ello signifique un mayor libre comercio, ni mejores oportunidades para las exportaciones colombianas.

Implicaciones sociales son graves

Alejandro Gaviria, ex subdirector de Planeación Nacional y analista de la Universidad de los Andes, indica que el problema de desempleo en Colombia no se va a resolver ni habrá un efecto sobre la desigualdad social con la firma del tratado, ya que habría mayor volatilidad y menor precio del capital²⁷. Según este estudio, los campesinos serán los más afectados con el acuerdo comercial, mientras que los ganadores serán los trabajadores calificados y no calificados urbanos. De esta forma, el empleo que se ganará en las ciudades se perderá en el campo y la tasa de desocupación bajaría apenas en un 0,3 por ciento²⁸.

Por su parte, Hugo López y Jesús Botero²⁹ concluyen que el TLC no partirá en dos la historia de Colombia, pero que si habrían algunos beneficios éstos serían temporales, ya que en el largo plazo los indicadores de crecimiento económico en términos del PIB, del empleo y la reducción de las tasas de desempleo tenderían a mantenerse igual que antes del TLC. En el mejor de los casos, el empleo podría crecer hasta 1,9% en el lapso de 10 años, y el desempleo disminuiría en apenas dos puntos. Si bien algunas regiones podrían obtener un resultado positivo en el empleo, como Bogotá, Atlántico, Valle Antioquia, no obstante otras regiones se verían afectadas con lo cual se produciría una mayor fragmentación regional, similar a la experimentada por México. A su vez que para poder lograr un mejor aprovechamiento del TLC sería necesario adelantar un amplio proceso de calificación de la mano de obra. En materia de comercio, las importaciones tenderían a crecer mucho más que las exportaciones y el déficit fiscal se reduciría en 1,4% del PIB respecto a los niveles actuales del 6,2% del PIB. De lograrse los beneficios serían pírnicos, pero los costos sociales y fiscales, seguramente serían cuantiosos en especial en materia de precios de medicamentos y acceso a la salud, a la vez que una mayor vulnerabilidad de los recursos genéticos y de la biodiversidad de la amazonía y un persistente empobrecimiento de las clases medias y sectores populares.

Un decálogo para democratizar las negociaciones comerciales

En virtud de las asimetrías de las economías, de las condiciones y estrategias negociadoras (condicionalidades), y dada la situación social y de violencia colombiana se hace necesario insistir desde Colombia en replantear el curso de las negociaciones bilaterales, y las del ALCA, pero no para dejar de negociar y mejorar los intercambios con los Estados Unidos, sino precisamente para mejorar la posición negociadora y para definir con más claridad los intereses nacionales y sectoriales en este tipo de acuerdos, frente al ALCA y las negociaciones de la OMC. Cada escenario hace parte de un mismo

²⁷ Fuente: Gaviria, Alejandro: 'Implicaciones sociales del TLC', Colombia Compite, Cali, 23 de julio del 2004. Citado por Miguel Eduardo Cárdenas, asesor científico de FESCOL, en el Foro 'La economía solidaria frente al TLC', Uniminuto, Ascoop y Fescol, Bogotá, 6 de agosto del 2004.

²⁸ 'No hay que esperar grandes beneficios sociales del TLC', *El Tiempo*, viernes 23 de julio de 2004, pp. 1-2.

²⁹ López y Botero, "Impactos del TLC en el empleo", documento.

engranaje de las relaciones comerciales internacionales y la apuesta política por la integración regional sudamericana. El TLC no puede hacerse a imagen y semejanza a los intereses de las compañías estadounidenses, ni con la premura de intereses de una parte de la élite colombiana, que se vería mayormente beneficiada con un TLC a la ligera. Con base en las consideraciones y recomendaciones del profesor Umaña y otros académicos, de las posiciones del movimiento social colombiano y las diversas redes de acción contra el TLC, se propone la elaboración de un *decálogo* de la sociedad civil frente al TLC y el ALCA que puedan ser sometidas a la mayor deliberación pública, teniendo en cuenta los intereses nacionales y sociales que están en juego (derecho a la salud, al respeto de los conocimientos tradicionales, defensa del ambiente y los ecosistemas) por encima de los intereses particulares, de manera que se interpele al gobierno colombiano y al Congreso de la República, para que modifique el rumbo de las negociaciones atendiendo consideraciones constitucionales de garantía de los derechos fundamentales y de prioridad por la integración Latinoamérica; pero de suscribir el tratado que éste sea sometido a consulta popular, tal como lo propuso la gran marcha indígena por la dignidad y otras organizaciones sociales.

Para los países en vías de desarrollo la aspiración por un comercio justo y con equidad supone lograr acceso real a los mercados de los países desarrollados, así como la adopción de medidas de salvaguardia en aquellos temas sensibles como la agricultura, la salud pública, los conocimientos tradicionales y los servicios públicos domiciliarios. El reto está en lograr un equilibrio correcto entre Estado y mercado, entre acción colectiva a escala local, nacional y global, entre la acción gubernamental y no gubernamental, advierte Stiglitz.