

## TLC Colombia-Unión Europea: retos y desafíos

BEETHOVEN HERRERA VALENCIA\*

- Los Tratados de Libre Comercio son una modalidad, entre otras, de realizar acuerdos económicos entre varios países; pero los procesos de integración pueden incluir aspectos de desarrollo, balance regional, cohesión social, convergencia macroeconómica y libertad migratoria para movilidad de agentes (inversionistas, empresas, trabajadores). Normalmente cuando se suscriben tratados de libre comercio bilaterales entre países de diverso nivel de desarrollo se hacen en condiciones asimétricas que pueden afectar a algunos sectores económicos del país más débil.
- Una gran cantidad de países desarrollados han logrado su éxito económico aplicando políticas de estímulos a los productores, subsidios a los exportadores y restricción a las importaciones: pero esos mismos países en la actualidad limitan la posibilidad de que los países en desarrollo apliquen similares mecanismos; y exigen que sean eliminados como condición para negociar los acuerdos de libre comercio.
- Particularmente Colombia tiene severos rezagos en infraestructura y en la preparación de su aparato productivo para lograr una inserción exitosa en los mercados internacionales. Al entrar en vigencia el TLC entre Colombia y la Unión Europea puede producirse un cuello de botella por las limitaciones en infraestructura, que impediría aprovechar al máximo el tratado comercial.
- Colombia ha tenido problemas con el respeto de los derechos humanos y laborales. La presión para que el país mejore en esos campos es tan alta, que de no lograrse mejoras en estos aspectos, es probable que haya dificultades para que el TLC entre Colombia y la Unión Europea sea aprovechado eficazmente.

## Introducción

Durante los últimos años, la mayoría de empresarios y agentes gubernamentales han convertido la competitividad en una prioridad, comparten la creencia de que el libre comercio genera desarrollo y empleos de calidad; y se predica por doquier que sin adoptar esas políticas, no llegará el progreso a los países pobres.

Pero como ha señalado el Nobel Paul Krugman, quizá el más reconocido teórico en temas de economía internacional, se ha llegado al punto de confundir la competitividad con la productividad; pero a su juicio de lo que se trata es de aumentar la productividad, pues si ello ocurre, el éxito en la competencia internacional estará asegurado (Krugman, 1994).

El panorama actual no es muy alentador para Colombia, si se considera que pese a tener una buena posición en el escalafón internacional en la utilización de tecnologías de la información y comunicaciones, se tiene un bajo desempeño en otros indicadores productivos, de modo que el país se mantiene rezagado en el escalafón mundial de competitividad. Por ello no es descabellado preguntar *¿Se está utilizando la tecnología para producir o solamente para el entretenimiento de la población?* (Herrera, 2011).

Los acuerdos comerciales se rigen por principios básicos como la liberalización total del comercio e inversión mediante reducción de aranceles, eliminación de subsidios, exoneración de impuestos a inversionistas extranjeros en zonas francas de exportación, supresión de los requisitos de inversión a los extranjeros y protección sobre derechos de propiedad intelectual, entre otros.

No obstante poco se habla acerca de la forma como los países avanzados consi-

guieron su actual nivel de desarrollo: Estados proteccionistas que intervinieron en el mercado y aplicaron políticas de sustitución de importaciones para llegar a ser potencias, hoy pretenden que los países en vías en desarrollo abran sus mercados sin ninguna restricción (Chang, 2002).

Este escrito hace un breve repaso de los aspectos más relevantes del Tratado de Libre Comercio suscrito entre la Unión Europea y Colombia y se abordan temas comerciales, jurídicos, económicos y sociales, que pueden convertirse en una oportunidad para el país, pero que así mismo pueden encerrar amenazas potenciales para los intereses del país. Posteriormente se revisa si el país está verdaderamente preparado para un TLC desde el punto de vista de infraestructura, normas laborales y derechos humanos.

## Marco Teórico

Frente al libre comercio siempre han existido posiciones que lo defienden, mientras que existen otras que lo cuestionan. Desde el mercantilismo se presentaban posiciones que postulaban que siempre se debe buscar una balanza comercial positiva, prefiriendo, para lograrlo, la adopción de políticas proteccionistas.

Posteriormente tales planteamientos se cuestionaron: Adam Smith sostenía que la riqueza de una nación se encontraba en su capacidad para producir bienes y servicios, sin necesidad de tener un control estatal sobre la producción. Ello se inspiró en las ideas fisiocráticas del *orden natural* en la economía y condujo a la formulación del *laissez faire*: la mano invisible del mercado asignaría los factores de manera adecuada. También, su concepción sobre la división del trabajo postulaba que gracias al comercio internacional se lograría una distribución más eficiente de los factores productivos (Smith, 1776).

Posteriormente David Ricardo demostró que un país debe aprovechar sus ventajas comparativas especializándose en los sectores en donde se obtiene una mayor productividad, para que de esta forma, los empresarios puedan invertir libremente sus capitales en las zonas donde éstos puedan ser más productivos y, por ende, llegar a generar una mayor ganancia (Ricardo, 1817).

Sin embargo, desde entonces también se han desarrollado teorías críticas al libre comercio: Friederich List postuló un enfoque proteccionista para beneficiar lo que él llamó *industrias nacientes*, sin que ello llegara a significar un cierre de fronteras.

List explicó que pueden aplicarse restricciones al libre comercio debido a que algunos sectores económicos con *industrias nacientes* podían requerir protección al sentirse amenazados por alguna industria extranjera. Asimismo era consciente de la presión que podrían ejercer los países con mayor poder económico sobre las naciones pobres, creando asimetrías en el mercado y generando desventajas en el comercio injusto (List, 1841). En la actualidad, para Colombia pueden vincularse algunos sectores que merecen el tratamiento de *industria naciente*: agroindustria, servicios BPO, software y tecnologías de la información, turismo de salud, entre otros ya identificados por el gobierno nacional mediante el programa de Transformación Productiva.

Por su parte, modernamente Joseph Stiglitz ha afirmado que las políticas formuladas por algunos sectores pretenden mostrarse como benéficas para el resto de la sociedad, argumentando que éstas traerán bienestar a todos los sectores; sin reconocer que cada política afecta a los diferentes sectores poblacionales de manera diferente. Si bien es cierto que las voces de ciertos grupos son más escuchadas que las de otros, el Estado debe garantizar

que a pesar de estas asimetrías, todos se vean representados en las decisiones nacionales. (Stiglitz, 2002). No cumplir este criterio ha hecho que las condiciones de distribución del ingreso hayan desmejorado notablemente desde la adopción de medidas de desregulación y liberalización en Latinoamérica.

Los gobiernos colombianos que han apostado a la apertura económica y a la negociación de acuerdos de libre comercio, dicen haber actuado bajo la premisa de traer bienestar a la sociedad. No obstante, Colombia es uno de los tres países latinoamericanos en donde ha aumentado la desigualdad en los últimos años (Gaviria, 2011), lo cual pone en cuestión el vínculo virtuoso entre el libre comercio y bienestar.

La Constitución de 1991 trató de crear unas condiciones adecuadas para que el país modernizara su economía, sus instituciones y su inserción en la economía internacional, privilegiando las relaciones con la región andina, suramericana y caribeña. Pero cada vez se escuchan más críticas acerca de la ineffectividad de la política económica, en particular la política económica internacional, respecto a reducir la desigualdad, ayudando incluso a acenuarla (Carrasquilla, 2011). Por otro lado, hay quienes afirman que la Constitución ha traído avances significativos en reivindicar el poder de la sociedad en general y que los retrocesos no pueden atribuirse exclusivamente a la Carta Magna (Kalmnovitz, 2011).

En Colombia, el gobierno nacional y gran parte del sector privado apoyan la suscripción de tratados de libre comercio con el argumento de que llevarán al país a diversificar su mercado y la oferta exportable, tratando de proteger los intereses de los sectores que pueden verse afectados con la apertura de fronteras comerciales. Estos tratados han sido tomados por gran par-

te de la comunidad, incluyendo gremios empresariales y sector público, como los promotores más relevantes del desarrollo económico nacional y generadores de empleos de calidad para la población.

Por ejemplo el Gobierno Nacional, en el desarrollo de las negociaciones y entrada en vigencia de diferentes acuerdos comerciales durante los últimos años, ha tomado como enfoque para hacer atractivos los tratados, la postura que afirma que los TLC *“son una pieza vital en el objetivo del crecimiento económico sostenido, necesario para reducir el desempleo y la pobreza a niveles tolerables”* (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2006).

El modelo que toma el gobierno colombiano se remite a China. De acuerdo con Ravallion y Chen (2004), la pobreza en China ha tenido una reducción sustancial en los últimos 30 años debido a la inserción de la economía china en la economía global. La tesis de los autores se basa en que mercados abiertos ayudan al desarrollo de los pobres y por otra parte mencionan que la agricultura tuvo un gran impulso estatal para poder ser competitiva.

El aumento de flujos de comercio internacional disminuye la pobreza, de acuerdo con lo expuesto por una de las vertientes económicas mostradas. Sin embargo en Colombia se ha observado que el aumento de los flujos comerciales no ha producido el efecto deseado en cuanto a reducción de pobreza se refiere.

Para medir la reducción de la pobreza en Colombia se ha redefinido la metodología de medición: el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE- y el Departamento Nacional de Planeación - DNP-, han trabajado en los ajustes a la medición de pobreza, y el resultado es que los porcentajes de población que viven por debajo de los índices de pobreza e indigencia se reducen significativamente (DNP, 2011).

Las nuevas características en cuanto a la medición de pobreza pueden generar críticas, pues hay quienes afirman que se trata de ocultar condiciones desfavorables de la población en general, con el fin de mostrar resultados cuantificables que promuevan el libre comercio (El Tiempo, 2011). El gobierno por su parte sostiene que lo que se ha hecho es incorporar en la medición la recepción de ayudas que algunos sectores pobres de la población vienen recibiendo.

La política comercial de cada país busca proteger sus sectores más importantes.

En un juego simétrico, ninguno podría proteger una industria sin dar algo a cambio, lo que no significaría que se entrara en desventaja. De todas maneras los países que tienen algo más de poder, lo utilizan para poner a su favor las leyes de intercambio y ajustar las regulaciones a su conveniencia (Krueger, 1996).

En palabras de Anne Krueger, la política comercial estadounidense es altamente *esquizofrénica*, pues no quieren tener competencia, además la presión de algunos sectores productivos hace que se adopten políticas proteccionistas en el comercio internacional, al mismo tiempo que pregonan una política comercial abierta.

Después de finalizar la Segunda Guerra Mundial, la tendencia a nivel internacional era la búsqueda de acuerdos multilaterales, con los cuales se buscaba un trato igualitario a todas las economías. Empero, la política comercial impulsada por Estados Unidos, y ayudada por los lentos resultados que se obtienen en el marco de la Organización Mundial del Comercio, durante los últimos años ha estado encaminada hacia los tratados bilaterales, con lo cual se tienen ventajas mayores ante competidores poco fuertes (Krueger, 1996).

## El TLC entre Colombia y la Unión Europea

Es justo reconocer que la existencia de un tratado bilateral o multilateral es preferible a disponer de preferencias unilaterales (como el SGP Plus otorgado por Europa o el ATPDEA que concede Estados Unidos a los países que combaten la producción/exportación de drogas ilícitas), más aún con un grupo de países que recibe aproximadamente el 15% de las exportaciones colombianas<sup>1</sup>. Mientras las preferencias unilaterales son inciertas (de hecho el país ha vivido y vive en la actualidad la suspensión de dichos beneficios por parte de Estados Unidos), los beneficios acordados en los tratados tienen una mayor permanencia e incluso el retiro de los mismos supone su denuncia previa y los efectos de los tratados existentes siguen vigentes por un período establecido en los mismos.

Se oculta con frecuencia el hecho de que si un país realiza la apertura unilateral de sus mercados, sin contraprestaciones de sus socios, pierde un margen de negociación que podría utilizar mejor, si a cambio de sus concesiones exige y logra de sus contrapartes en la negociación, la reducción de factores distorsionantes como los subsidios, las cuotas y el uso arbitrario de medidas sanitarias y ambientales.

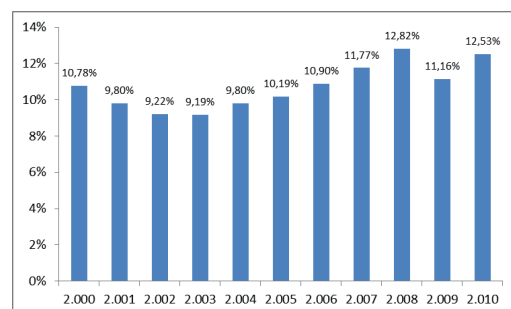
Es común escuchar la afirmación de que Colombia es un país 'cerrado', y se señala que es una de las economías más cerradas de América Latina e incluso del mundo: para demostrarlo se muestra la participación de las exportaciones y de las importaciones en el Producto Interno Bruto, anotando que es muy baja con respecto a economías similares. Ante esto es importante resaltar que Estados Unidos es la primera potencia económica del mundo y sus exportaciones han estado durante los últimos años alrededor del 11% del Producto Interno Bruto estadounidense (Gráfico 1).

Asimismo, China está buscando fortalecer el mercado interno, con el fin de disminuir la dependencia del mercado internacional y minimizar la vulnerabilidad ante situaciones de recesión en la economía internacional; pues ello puede perjudicar su estrategia productiva, tal y como sucedió a varios países con la reciente crisis financiera internacional (Reuters, 2011).

Estados Unidos en el siglo XIX llevó a cabo una política que le permitió pasar de nación colonizada dependiente, a la potencia que es en la actualidad, aplicando políticas sobre el sector manufacturero. El famoso *Informe sobre las Manufacturas* de Alexander Hamilton, Secretario de Economía del gobierno de George Washington, reconoce la eficacia de las políticas adoptadas sobre división del trabajo, uso de maquinaria y generación de empleos. Éstas fueron las tesis básicas, que fueron acompañadas de altos aranceles que protegieran la industria nacional, de la prohibición de importación de varios productos y subsidios a algunos subsectores; incluso auspiciando la copia de productos extranjeros. (Hamilton, 1791).

Esto confirma que varios países desarrollados utilizaron políticas que no dejan aplicar por parte de otros países en la actualidad, argumentando precisamente todo lo contrario a lo que promulgaban cuando ellos necesitaban desarrollarse.

**Gráfico 1.** Relación entre el valor de las exportaciones de Estados Unidos y su PIB, 2000 – 2010



Fuente: Cálculos propios con base en Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Del mismo modo, se presentan varias antinomias:

- \* una es la diferencia entre la integración entendida como un proceso económico, político, migratorio y monetario; diferente a la pertenencia a zonas de libre comercio o uniones aduaneras limitadas al ámbito económico (De Lombarde, 2002).
- \* Otra diferencia se encuentra entre inserción (potenciar la exportación de los bienes competitivos con importación de aquellos productos que el país no logra producir) y la apertura exclusivamente económica al ingreso de bienes, servicios y capitales pero con restricciones al libre movimiento de personas.

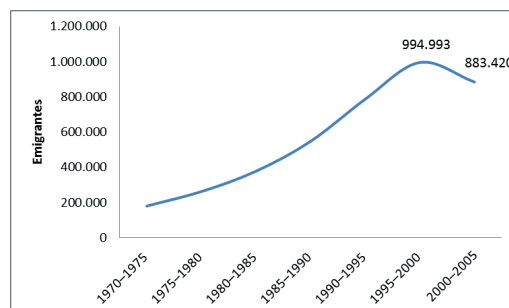
Colombia realizó una apertura unilateral en 1990 (con rebaja de aranceles -del 42% al 12% promedio-, eliminación de licencias previas, cuotas y depósitos previos a las importaciones, todo lo anterior en sólo un año), con la creencia de que con ello automáticamente se produciría una reasignación de factores hacia sectores más competitivos.

Pero los principales rubros de exportaciones de Colombia siguen siendo los hidrocarburos, la minería y entre los tradicionales se destacan las flores, café, textiles, vestuario y calzado; que ya eran dinámicos antes de la apertura.

Además, Colombia es uno de los países que presenta mayor migración reciente en Sudamérica, pues aproximadamente el 10% de su población vive fuera del país (OIM Colombia, 2010). Cabe anotar que en la década de 1990 se presentó uno de los picos más altos en la emigración, siendo una probable razón la pérdida de empleos causada por la reducción de área agrícola cultivada y de la masiva quiebra de empresas que siguió a la apertura económica iniciada en el gobierno de Virgilio

Barco (1986-1990) y profundizada en el gobierno de César Gaviria (1990-1994).

**Gráfico 2.** Emigrantes estimados por quinquenio, 1970 - 2005



Fuente: Elaboración propia con datos de la OIM.

El proceso colombiano respecto de la opción por los sectores y productos que un país aspira a colocar en el mercado mundial no coincide con la experiencia internacional: en Corea, el Estado decidió cuáles eran los productos a potenciar, patrocinando y financiando en sus inicios determinadas industrias y fijó a sus embajadas alrededor del mundo el cumplimiento de metas anuales precisas de exportación; en tanto que Taiwán creó incubadoras para estimular a las Pymes que aportan hoy las tres cuartas partes de sus exportaciones.

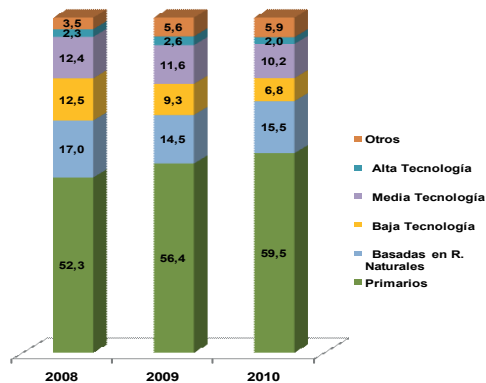
En síntesis, los países emergentes de Asia, son los que más han crecido en el último medio siglo, han sacado a millones de ciudadanos de la pobreza y han reducido la desigualdad: para lograrlo redistribuyeron la tierra para hacerla productiva y aseguraron la educación universal y de calidad; pero ninguno de esos países asiáticos firmó algún Tratado de Libre Comercio que explique su acelerado desarrollo.

Es verdad que estaban en curso negociaciones en el GATT que condujeron a la reducción de los aranceles a nivel generalizado, pero a su interior esos países conocidos eufemísticamente como '*tigres*' y '*dragones*', hicieron un gran esfuerzo para educar a su población, financiaron con recursos públicos el cambio tecno-

lógico y apoyaron a las empresas exportadoras al mismo tiempo que mantenían protegido su mercado interno. Y esas mismas estrategias se aplican al caso de los países emergentes conocidos como BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica).

En todos esos campos Colombia presenta severos rezagos, que no se suplirán exclusivamente con las reducciones arancelarias. Basta con revisar las exportaciones colombianas de acuerdo con la intensidad tecnológica utilizada para observar que el país continúa siendo primario-exportador.

**Gráfico 3.** Exportaciones clasificadas por intensidad tecnológica



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011.

China es mencionada frecuentemente como modelo de país 'abierto': si se analizan las cifras se encuentra que China tuvo una balanza comercial superavitaria en 2009 de USD 197.620 millones y aunque otorga facilidades muy grandes a las empresas multinacionales con reducción de impuestos, les exige entregar las patentes para utilizarlas bajo control chino, y ahora tiene un fuerte proceso de innovación, convirtiéndose en un país productor de bienes con alto valor agregado y tercer generador de patentes después de Estados Unidos y Japón.

Y sobre todo, aplica un estricto control de capitales y de divisas.

Un caso de estrategia productiva y comercial de cara al mercado mundial se puede observar con el fabricante europeo de aviones Airbus.

Hace 40 años Airbus no existía y el comercio mundial de aviones estaba repartido entre los fabricantes Boeing y McDonnell Douglas con un 82% y un 12% del mercado mundial, respectivamente. Sin embargo, con financiamiento estatal a la investigación para la producción de nuevos aviones, y con el compromiso de las empresas aéreas estatales (Alitalia, Air France, British Airways, Iberia y Lufthansa), se formó un mercado administrado para los primeros aviones de la empresa Airbus, que hoy ha colocado aviones de 800 sillitas, mientras que Boeing solo ha podido sacar al mercado su equivalente, el Boeing 787 *Dreamliner*, con tres años de retraso.

Para confirmar el liderazgo de Airbus en el mercado mundial basta con repasar los resultados de la feria aeronáutica Le Bourget, realizada del 20 al 26 de junio de 2011 en París: mientras que el fabricante norteamericano Boeing tuvo 122 pedidos por valor de USD 22.000 millones (EuropaPress, 2011), su competidor europeo Airbus recibió 910 encargos por valor de USD 88.000 millones, destacándose la demanda de 200 aviones de la aerolínea AirAsia y 180 aviones de la aerolínea de bajo costo IndiGo (Prensa Latina, 2011). En el mercado regional, se pueden destacar las compras realizadas a Airbus por parte AviancaTaca por valor de USD 4.500 millones para un total de 51 aeronaves, mientras que la aerolínea chilena LAN realizó al mismo fabricante un pedido de 20 aviones por un valor de USD 1.700 millones (El Tiempo, 2011).

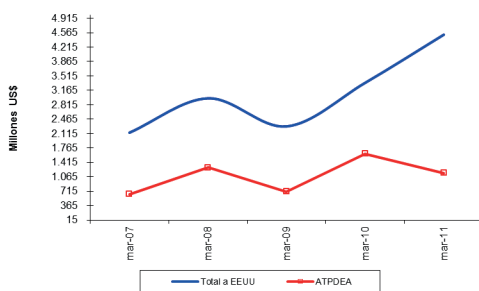
La Organización Mundial del Comercio se ha pronunciado frente a este caso, reclamando que la Unión Europea retire las subvenciones hechas a Airbus por-

que distorsionan el mercado (Portafolio, 2010). Pero también hay demandas contra los subsidios entregados por el gobierno de USA a la Boeing y Canadá ha demandado a Brasil por los subsidios entregados a la empresa de producción aeronáutica Embraer.

Como ha quedado dicho, un Tratado de Libre Comercio como el suscrito entre Colombia y la Unión Europea otorga mayor estabilidad y confianza a los agentes, respecto de preferencias comerciales como el ATPDEA (en el caso de Estados Unidos) o el SGP-Plus (en el caso europeo), pues estos sistemas pueden ser suspendidos unilateralmente por el Estado que las concedió, como le ocurrió a Colombia con Estados Unidos tras la pérdida de la visa del presidente Ernesto Samper cuando el ATPA fue suspendido por presión del senador Richard Helms.

Y en este momento, desde febrero de 2011, esas mismas preferencias no están aplicándose; en tanto que un tratado internacional otorga certeza a las partes y estabilidad a los acuerdos. Sin embargo, el otorgamiento de las preferencias no garantiza el aprovechamiento de las mismas.

**Gráfico 4.** Exportaciones a EEUU y por ATPDEA acumulado año



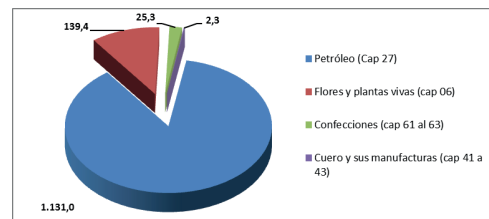
Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011.

El ATPA inicial beneficiaba a más de 6.000 productos, y después el ATPA se convirtió en ATPDEA y aumentó dicha cobertura de beneficios a 8.000 rubros del arancel.

Empero, el otorgamiento de las preferencias, por sí mismo, no es garantía de que se aprovechen eficazmente: de hecho, si bien son muchos los sectores que disfrutaban de esas preferencias del ATPDEA, quienes sacan un mejor provecho son los tradicionales sectores de petróleo, flores y confecciones.

De esta forma, es claro que las manufacturas colombianas, al igual que la agricultura, ocupan un segundo plano en el nivel de aprovechamiento de las preferencias comerciales que ha otorgado Estados Unidos, las cuales han estado disponibles para las exportaciones del país a lo largo de dos décadas y ese es un plazo de tiempo razonable para haber logrado un mayor aprovechamiento. Pero también es cierto que los agentes dudarán de asumir decisiones de inversión si el marco normativo de estabilidad de las preferencias es incierto, y ello ciertamente se elimina si existe un tratado bilateral o multilateral funcionando en firme.

**Gráfico 5.** Principales productos beneficiados de ATPDEA. Marzo de 2011. Acumulado 12 meses. Millones de dólares



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con datos USITC.

Con los instrumentos de comercio exterior establecidos en el Decreto 444 de 1967 en el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo y diseñado por el Ministro de Hacienda de la época Abdón Espinosa Valderrama, el país logró superar la falta de reservas internacionales y promovió exportaciones no tradicionales a través del control de cambios y estímulos a esas exportaciones nuevas (devalua-



ción gradual, financiamiento preferente, promoción con cargo al Estado y rebajas fiscales), pero ese sistema de control de cambios que duró un cuarto de siglo se reemplazó por la banda cambiaria, la cual duró sólo un lustro. China mientras tanto sigue aplicando el control de cambios.

Asimismo, el Certificado de Reembolso Tributario CERT (que había reemplazado al Certificado de Abono Tributario CAT) era un instrumento universal, pero fue eliminado en 2002 y más adelante se adoptó un mecanismo de asignación selectiva de coberturas cambiarias (sólo a floricultores y bananeros) o financiamiento discrecional con programas como Agro Ingreso Seguro, de cuyos abusos se ocupa la justicia en la actualidad.

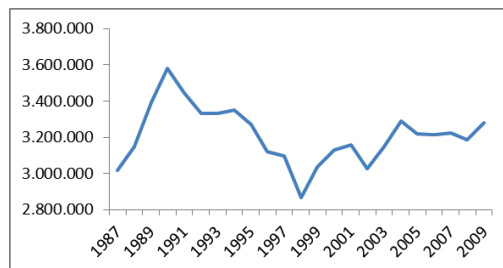
El área cultivada en el país se redujo bruscamente tras la apertura económica de los años noventa y no ha tenido aumento significativo durante los últimos años. Es verdad que coincidió con el término del Pacto Mundial del Café que aseguraba cuotas de exportación a los productores; pero en productos como algodón, cereales y textiles, la apertura fue seguida de una severa reducción.

Cabe reconocer que hay productos cuya competitividad internacional está en entredicho (cereales por ejemplo), bien sea por diferencias tecnológicas, condiciones climáticas o porque estos productos gozan de generosos subsidios estatales para su producción en los países desarrollados.

Si esos productos no tienen posibilidad de sobrevivir, el país debe decidir cuáles pueden competir en el mercado internacional. Por ejemplo una gran cantidad de frutas tropicales que se producen y desperdician en Colombia no pueden producirse en la Unión Europea ni en Estados Unidos, pero su exportación supone una gestión logística adecuada que permita

llevar los productos a destino, sin problemas fitosanitarios.

**Gráfico 6.** Colombia: área cosechada nacional en hectáreas



Fuente: Elaboración Propia con datos de Agronet.

Si bien es cierto que el Gobierno Nacional ha hecho algunos avances para la promoción de algunas frutas tropicales, no se puede hablar de una estrategia sistémica y sostenida. La transformación productiva, el cumplimiento de estándares de calidad, la aplicación a certificaciones internacionales y el mercadeo para que esos frutos puedan ser enviados al exterior, son determinantes para el impulso del sector.

Adicionalmente, se deben resolver problemas por parte de Colombia para la entrada en vigor del TLC con la Unión Europea: por una parte los licores no deberán contar con tributos diferenciales por departamentos, lo cual puede convertirse en un conflicto para algunos intereses. Por otro lado, la Unión Europea demanda modificar la reglamentación de las mezclas de biocombustibles, con el fin de que los carros producidos en la Unión Europea puedan competir en el mercado colombiano (Correa, 2011).

El caso de los licores merece especial atención debido al complejo escenario que se presenta en su mercado. Por una parte, los licores importados presentan un alto grado de comercialización de contrabando, por lo que los departamentos han amenazado constantemente con bloquear la entrada de licores extranjeros si no se controla esta situación.

Por otro lado se encuentran las asimetrías interdepartamentales en el manejo de los licores, pues los gobiernos departamentales tienen potestad para imponer tributos sobre dichos productos, por lo cual perciben algunos ingresos importantes. El Gobierno Nacional tiene como compromiso, en aras de continuar con el desarrollo de la ratificación del Tratado la Unión Europea, impulsar una reforma que haga homogénea la tributación del licor en los departamentos (Portafolio, 2011).

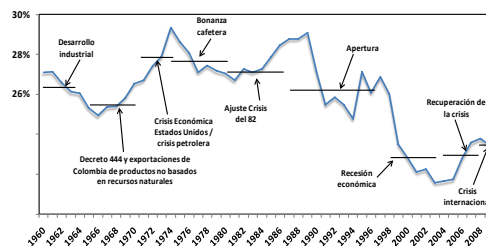
Además los departamentos presentan problemas de competencia, cerrando tácticamente sus fronteras a la entrada de licores nacionales de otras regiones. El problema no es fácil de solucionar, pues el gobierno colombiano deberá buscar un balance entre los intereses de los departamentos y el compromiso para sacar adelante el TLC (Morales Manchego, 2011).

Por su parte, los biocombustibles presentan un problema que está aún por resolverse. Durante los últimos años, la política del gobierno colombiano estuvo enfocada en aumentar el porcentaje de biocombustibles en los diferentes carburantes que utilizan los automóviles que circulan en el país. No obstante, con el proceso de ratificación del TLC con la Unión Europea, surgió un inconveniente mayúsculo que puede poner en graves problemas el acuerdo comercial. Las mezclas de combustibles permitidas en Colombia no son toleradas por los automóviles importados de varios países europeos, lo que los dejaría automáticamente fuera del mercado. Si no se logra una solución a este tema, varios parlamentarios europeos han amenazado con bloquear la aprobación (Portafolio, 2011).

También, debe señalarse que dadas las condiciones de un escenario globalizado en el cual Colombia está negociando acuerdos comerciales con potencias industriales, cabe la pregunta de si se de-

ben repensar algunos sectores. El sector automotriz tiene algunas protecciones que no son propias de una *industria naciente* y que pueden estar afectando los precios internos.

**Gráfica No 7:** Productividad laboral relativa Productividad laboral total relativa de Colombia frente a Estados Unidos (EEUU=100%).



**Fuente:** The Conference Board, Total Economy Database 2009, en Daniel Mitchell.

Como ha quedado referido anteriormente, el premio Nobel de Economía Paul Krugman (1994), en su texto emblemático *Competitividad Obsesión Peligrosa*, expresa que lo que determina el éxito de un país en la escena económica internacional, es su desempeño en la productividad, la cual está determinada por factores técnicos, laborales, y de mercadeo. Como se observa en la gráfica N° 7, la productividad laboral en Colombia respecto de la productividad laboral de Estados Unidos, su principal socio comercial, ha presentado un comportamiento con altibajos, pero desde la apertura económica la tendencia de la productividad nacional ha sido negativa. Este hecho determina que las preferencias comerciales incluidas en un tratado de libre comercio no sean ampliamente aprovechadas por el rezago de productividad de uno de los socios.

En el plano político y de las relaciones internacionales, las decisiones de comercio exterior deben articularse con la estrategia exportadora del país y, por ejemplo, si hay riesgos para la seguridad generados desde países vecinos, el país deberá buscar que ellos sean soluciona-

dos por acuerdo bilateral o en instancias internacionales multilaterales, ponderando bien los intereses de seguridad y económicos, y previendo los costos que se pagarán en un caso u otro al tomar decisiones de política exterior (Misión de Política Exterior, 2010).

Tras múltiples guerras los países europeos iniciaron hace medio siglo el proceso de integración, y crearon Fondos Estructurales de cohesión para iniciar un proceso de compensación que permitiera superar el desbalance regional entre los países del sur y el norte de Europa, con la filosofía de crear la *Casa Social Europea*.

En Colombia apenas ahora, y con gran resistencia de los líderes políticos de las regiones productoras de hidrocarburos, energéticos y minerales, se acaba de aprobar la reforma a la fórmula de distribución de las regalías para asignar un porcentaje de ellas a un Fondo de Compensación Regional. Se debe reconocer entonces el papel importante de la Unión Europea en la transmisión de la experiencia y conocimiento de dichos Fondos Estructurales de Cohesión europeos.

Es imperativo reconocer que la política macroeconómica (sobre todo cambiaria, monetaria y fiscal) tiene incidencia decisiva en el comportamiento de la economía y por ende de las exportaciones: tras la apertura económica, la tasa de interés promedio de la década de los noventa estuvo en torno a 50% y en 1990 la tasa de interés se elevó hasta 90% para defender la banda cambiaria, la cual finalmente se eliminó por exigencia del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Ya había sido muy grave que el sistema de corrección monetaria, diseñado para mantener el poder adquisitivo de los ahorros, tuviese fallas de origen, pues la condición para que ello funcionase era que los ingresos de los deudores también es-

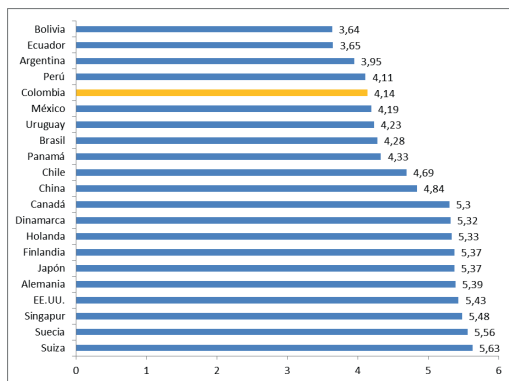
tuvieran indexadas con la inflación, lo cual no ocurría. Y peor aún, cuando la inflación comenzó a bajar al inicio de los años noventa, la corrección monetaria se vinculó a la tasa DTF y no al índice de inflación.

Todo ello fue tan grave que condujo en el mismo año 99, en un contexto de crisis internacional derivada de la crisis asiática, a la quiebra del UPAC<sup>2</sup>, a una severa crisis bancaria, a la pérdida para el país del grado de inversión y al retorno a un programa de ajuste con el FMI. Fue tan generalizada la quiebra de empresas que fue necesario promulgar la Ley 550 de 1999 para manejar las quiebras, y esa misma ley posteriormente fue modificada para ampliar su cobertura.

Colombia aspira a ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cual implica la adopción de prácticas de buen gobierno con respecto a la independencia de los poderes públicos y la rendición de cuentas por parte de las autoridades: en Colombia, en el año de 1998, el gobierno de turno propuso un referendo para cerrar el Congreso de la República (medida adoptada por Alberto Fujimori en Perú en 1993), generando un grave conflicto con la oposición que propuso usar el mismo referendo para revocar el mandato del Presidente de la República.

Esa aventurada propuesta envió una señal negativa a los mercados internacionales y ello implicó, además de otras señales de inestabilidad económica, que las firmas calificadoras retiraran el grado de inversión al país. En la actualidad el país ha recuperado la calificación de grado de inversión por parte de diversas agencias calificadoras, pero se demoró doce años en lograrlo, mientras que varios países la conservaron y los que también la habían perdido (Brasil, Perú y Chile), la recuperaron antes que Colombia.

**Gráfico 8.** Índice Global de Competitividad 2010-2011



Fuente: Foro Económico Mundial.

Los defensores del libre comercio y de la apertura comercial unilateral sostienen que se debe hacer de esa forma porque el mercado interno es pequeño: pero ello remite a una pregunta obvia ¿cómo se puede entender que un país que tiene la tercera población en Suramérica y el cuarto puesto por el tamaño de su Producto Interno Bruto, tenga un mercado interno pequeño?

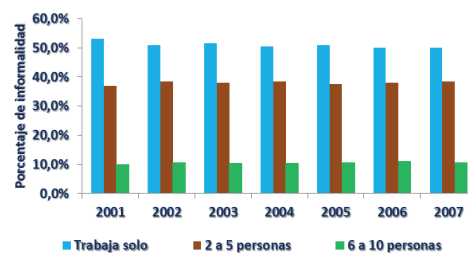
La única explicación pasa por los elevados y persistentes niveles de pobreza y de miseria que históricamente han afectado al país. De modo que la economía colombiana puede fortalecer su mercado interno si se reducen los niveles de pobreza, desempleo e informalidad, para que la población adquiera mejores niveles de ingreso y puedan elevar su consumo, lo cual fortalecería el mercado interno.

En solo una década Brasil sacó de la pobreza y de la indigencia a 50 millones de sus ciudadanos, equivalentes a una cuarta parte de su población, al mismo tiempo que aplicaba una estrategia exportadora muy exitosa. En Colombia queda un largo trecho por recorrer, pues la informalidad es el doble de la que se observa en Chile y la desigualdad en Colombia es la segunda de la región.

Por otra parte, Colombia no ha logrado resolver a lo largo de su historia la con-

centración improductiva de las tierras, al mismo tiempo que la tributación por las tierras es insuficiente. En cambio, Francia repartió sus tierras hace 2 siglos, tiene la mitad del territorio colombiano y es el segundo exportador mundial de bienes agrícolas; y Brasil ha pasado a ser -en sólo una década- uno de los líderes de exportación de alimentos.

**Gráfico 9.** Informalidad según el número de personas que tiene el establecimiento



Fuente: DANE.

El tema de la tierra es un pasivo pendiente en la historia de Colombia: la decisión de Tomás Cipriano de Mosquera de desamortizar las tierras eclesíásticas, que representaban tres cuartas partes de las tierras fértiles de Nueva Granada, fue resistida y derivó en un proceso judicial en su contra. Y la Ley 200 de 1936 del Presidente Alfonso López Pumarejo establecía que tras 10 años de trabajo los *aparceros* podían ser dueños de la tierra en las que laboraban; pero ello generó tan duras reacciones, que fue uno de los factores que produjeron la renuncia del Presidente López Pumarejo en su segundo mandato. La medida finalmente nunca se aplicó.

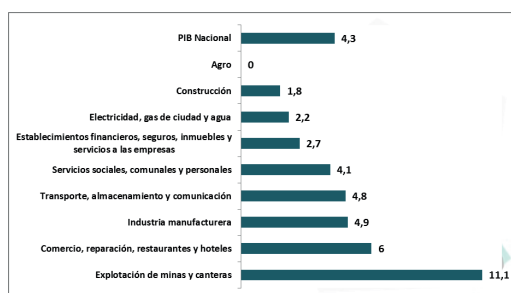
La reforma agraria impulsada por Carlos Lleras Restrepo se convirtió en un programa de riego diseñado para grandes haciendas y entrega de tierras baldías a colonos, hasta que con el Pacto de Chicoral bajo el gobierno de Misael Pastrana Borrero, se revirtieron todas estas medidas. Históricamente el país no solucionó oportunamente el problema de la tierra,

lo cual generó el conflicto actual, y tampoco introdujo estrategias de modernización agrícola con estándares mínimos de calidad, como sucedió en Brasil y Argentina.

En el período reciente el problema se ha agravado por el desplazamiento de familias campesinas, muchas de ellas de afrodescendientes e indígenas, para imponer el cultivo de palma africana o la ganadería extensiva.

En suma el resultado es que la ganadería extensiva ha ocupado espacios antes asignados a cultivos agrícolas: según el DANE, el sector agropecuario creció 0% en el año 2010, lo cual es sumamente preocupante. Si bien es cierto que en el primer trimestre de 2011 el sector agropecuario ha presentado un crecimiento de 7,8% con respecto al mismo período de 2010, este comportamiento se puede explicar por el aumento en la producción cafetera y pecuaria (DANE, 2011).

**Gráfico 10** . Crecimiento porcentual de la economía colombiana por sectores en 2010



Fuente: DANE.

Frente a productos especialmente sensibles en el Tratado con la Unión Europea se puede observar que el banano tendrá una reducción en su arancel por tonelada de 176 Euros a 75 en el año 2020, ello tras superar la política de cuotas a la importación, y ahora el arancel se reduce pero la fruta de las ex colonias europeas tendrán ingreso sin arancel. Cabe recordar que la Unión Europea difirió la solución al pro-

blema del banano por muchos años, argumentando que ello debía ser tratado en la OMC, instancia en la que los acuerdos agrícolas no han sido posibles. Debe decirse que las exportadoras de banano son, en su mayoría, empresas multinacionales, que son las que se benefician, en mayor medida, de las nuevas facilidades para la exportación de banano hacia Europa (RECALCA, 2010).

El sector lácteo, por su parte, tendrá un margen de 17 años para que los productos europeos comiencen a entrar al mercado colombiano y se supone que ello servirá para que el sector lácteo colombiano pueda adaptarse a las nuevas condiciones de competencia en el país.

Del mismo modo, la Unión Europea eliminará los subsidios a su sector lácteo y se podrán aplicar salvaguardias en caso de que sean excesivas las entradas de productos lácteos al mercado colombiano. La mayor preocupación en este punto se halla en que no se logren los ajustes necesarios, lo cual pondría en riesgo la supervivencia misma del sector lácteo colombiano (RECALCA, 2010).

Cabe recordar que México tuvo un plazo de 10 años para preparar el sector del maíz a la competencia con Canadá y Estados Unidos, no avanzó mucho en esa dirección y cumplido el plazo la competencia desigual con los productos subsidiados provenientes del norte, causó un severo daño a la producción de ese producto, histórico en la dieta azteca.

En la actualidad la dinámica de la inversión extranjera en Colombia está concentrada mayormente en la minería, la cual es intensiva en capital, genera poco empleo y es una actividad extractiva que no sólo ha generado problemas a la actividad turística, sino que adicionalmente ha gozado de desgravaciones fiscales tan excesivas que han sido en parte revertidas.

Tradicionalmente se ha dicho que los bienes importados en Colombia son caros.

En los gobiernos de Virgilio Barco y de César Gaviria en la década de 1990 los aranceles de los bienes importados se redujeron y durante el gobierno Santos se han reducido nuevamente los aranceles de varios bienes, con lo que se siguen abaratando diversas importaciones. Otras políticas como las Zonas Francas, coadyuvan a disminuir los costos de importación de equipos y adicionalmente la revaluación del peso ha ayudado a que los bienes importados disminuyan sus precios en el mercado colombiano.

Por otra parte el arbitraje internacional queda en manos de cortes privadas internacionales, más no en instancias públicas. De esta forma las empresas transnacionales que se consideren afectadas pueden demandar al gobierno en cortes privadas internacionales. (González, 2011).

El tratado entre Colombia y la Unión Europea incluye facilidades migratorias para empresarios en viajes de negocios, lo cual es un avance habida cuenta del *vía crucis* que constituye en la actualidad obtener una visa europea.

Pero hay que advertir que miles de portugueses llegaron a Venezuela, decenas de miles de gallegos a Argentina, millones de italianos llegaron a Argentina y a Estados Unidos, irlandeses y suecos pobres migraron a Nueva York en el siglo XIX; y todos ellos llegaron sin visa -y muchas veces sin pasaporte, pues en esa época se aplicaba la libre movilidad de personas.

La política migratoria europea en la actualidad es muy restrictiva y no se compadece con la deuda histórica que ese continente tiene con América Latina; pues no sólo migraron a América los sectores más pobres del sur de Italia, de Galicia y Portugal; de Polonia, Suecia e Irlanda; sino que

también encontraron refugio en América los intelectuales perseguidos en Europa (desde Einstein hasta el sacerdote jesuita francés Teilhard de Chardin), y los perseguidos políticos de la República española. Cabe recordar el origen europeo de los líderes estadounidenses: John F. Kennedy y Ronald Reagan con raíces en Irlanda, Henry Kissinger oriundo de Austria, Madeleine Albright de familia inmigrante de la República Checa. En contraparte, Colombia se muestra totalmente abierta a abrir sus fronteras a los viajeros europeos, los cuales sobrepasaron los 235.000 en el año 2010.

América merece, en reciprocidad, un trato migratorio especial de parte de Europa.

En cuanto al proceso de ratificación del tratado es importante destacar que la definición de la naturaleza del acuerdo tiene en este momento una incidencia importante de cara a la ratificación. El acuerdo se encuentra suscrito entre el gobierno colombiano y el ejecutivo europeo; sin embargo, debe ser aprobado por el Parlamento Europeo y por los respectivos congresos de Colombia y de Perú.

Actualmente se encuentra pendiente de definición la naturaleza del acuerdo, pues de ser declarado como un Acuerdo de naturaleza *mixta*, deberá someterse a la aprobación de cada uno de los órganos legislativos de los 27 estados miembros de la Unión Europea, con la demora y dificultades que ello implicaría.

Hay quienes consideran que el tratado es de naturaleza *mixta*, pues además de incluir aspectos comerciales, se encuentran aspectos de índole ambiental, social, política y cultural, lo que convertiría este acuerdo en un instrumento de naturaleza mixta (RECALCA, 2010). De llegar a ratificarse esta condición, el tratado deberá ser aprobado por los parlamentos de cada uno de los países miembros de la Unión,

y ello hará que el trámite del acuerdo se complique y su entrada en vigencia no se daría en el corto o mediano plazo.

### Infraestructura

La industria antioqueña –la más desarrollada del país– se trasladó al Valle de Aburrá, a 500 kilómetros de ambas costas aproximadamente, en tanto que antes la capital se encontraba en Santa Fe, en las riveras del Río Cauca que era la vía de comunicación al exterior.

Este hecho se acompañó de decisiones como el abandono del ferrocarril, la concentración en la energía hidroeléctrica, aunque tenemos posibilidades en gas, biocombustibles, energía solar y eólica. El túnel de la Línea que aún no termina de construirse y las serias limitaciones en el puerto de Buenaventura, acceso principal del país al Pacífico, son otros graves ejemplos de rezago del país en lo referido a infraestructura para la competitividad.

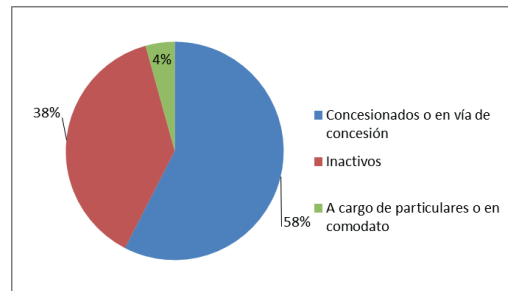
El país se encuentra en mora de llevar a cabo proyectos de infraestructura que articulen todo el territorio nacional, en aras de continuar con la inserción en los mercados internacionales. Será clave llevar a cabo estos proyectos dado el aumento esperado en las exportaciones hacia diversos destinos, incluyendo la Unión Europea, teniendo en cuenta los acuerdos comerciales que se están suscribiendo.

Cabe destacar que empresas multinacionales como Cerrejón y Drummond construyeron sus propios ferrocarriles para llevar la carga a sus puertos, pero proyectos como el Tren del Carare siguen pendientes y podrían realizarse con participación del sector privado.

En ese orden de ideas, el sector de minería e hidrocarburos encuentra como fundamental el desarrollo del sector ferroviario y vial colombiano. Este sector es uno de

los pocos que ha hallado en el tren una alternativa viable para la reducción de costos en su operación, y en el Caribe colombiano se encuentran varias líneas ferroviarias relacionadas solamente con el transporte de carbón. Entre tanto en el centro del país se destaca la línea ferroviaria relacionada con Acerías Paz del Río.

**Gráfico 11.** Red férrea colombiana



Fuente: Ministerio de Transporte (2009).

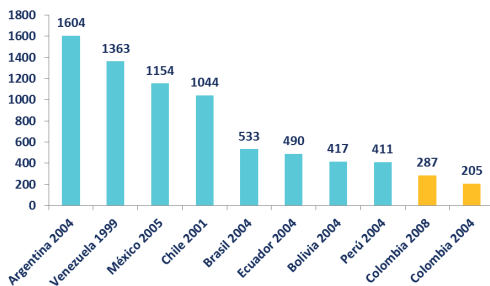
El actual gobierno deberá incentivar el desarrollo ferroviario colombiano, y esto significará recuperar muchos tramos que están desmantelados (Oficina Asesora de Planeación, 2009). Es cierto que existen aspectos técnicos que impiden la reapertura de líneas férreas antiguas, por lo que deberá pensarse en algunas vías nuevas que puedan tener capital privado y que no estén exclusivamente ligadas al sector minero-energético. (Herrera, 2010).

El tráfico comercial fluvial colombiano ha estado en permanente decadencia en las últimas décadas. En aras de incentivar el *multimodalismo*, se deben recuperar fuentes hídricas como el río Magdalena y disminuir costos con miras a la exportación de productos, y se deben realizar esfuerzos para incentivar dicho tipo de transporte, por ende la expedición de un documento CONPES incluyente es uno de los primeros pasos que se debe dar (Herrera, 2010).

Cabe resaltar también que los productores de banano utilizan el río León para sacar su producción a mercados internacio-

nales, por lo que su competitividad frente al mercado de la Unión Europea sólo se puede dar por la vía de la reducción de aranceles, ya que tienen los costos de transporte reducidos al máximo.

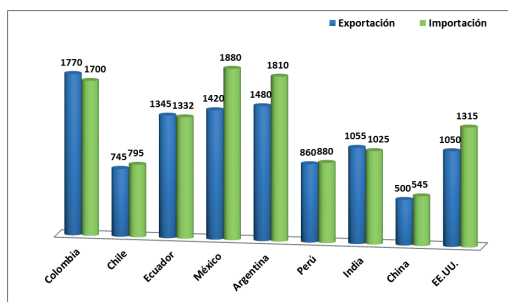
**Gráfico 12:** Red arterial pavimentada (Km por millón de habitantes)



Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2009).

En la región, preocupa el atraso vial que presenta el país con respecto a los demás países latinoamericanos quedando en los últimos lugares, por debajo de Venezuela, México, Ecuador, Bolivia, entre otros. Esto desencadena varios problemas en los renglones productivos de la economía colombiana, pues encarece el costo de transportar productos entre regiones nacionales y reduce la competitividad del sector externo colombiano.

**Gráfico 13.** Costos de importación y exportación de un contenedor (Dólares por contenedor)



Fuente: Doing Business 2010 – Banco Mundial.

De la misma forma, se observa que el costo de importar y exportar un contenedor es supremamente alto en términos comparados no solamente regionales, sino mundiales. Basta compararnos con países

como Estados Unidos, China o India para saber que el trabajo que se debe hacer en este campo es arduo. Allí juegan un importante papel las vías, la infraestructura aeroportuaria, el desarrollo de las redes logísticas y el manejo de tiempos en los diversos puertos, entre otros.

La logística y la capacidad de los puertos marítimos y aéreos colombianos deben mejorar ostensiblemente en los próximos años de cara a todos los tratados comerciales negociados y por negociarse. La carga que manejan estos terminales crece aceleradamente, por lo que su modernización pensada a largo plazo es clave para el desarrollo del comercio exterior colombiano. De igual forma se necesita adecuar los puertos marítimos para la llegada de nuevos buques, en correspondencia con la ampliación que se está realizando en el Canal de Panamá (Herrera, 2010).

Igualmente se debe resaltar que el Aeropuerto El Dorado es el segundo del continente por tráfico de pasajeros y el primero en paso de carga, y el Plan Maestro para su remodelación que se propuso en 1994 sólo se contrató quince años después. Una vez cerrada la licitación y asignado el contrato, la firma ganadora solicitó modificarlo para incluir la construcción de un nuevo terminal.

En poco tiempo se deberá contratar la construcción de nuevas pistas, conectar el Puente Aéreo con el terminal El Dorado y avanzar sobre Fontibón en la preparación de los patios de logística; para poder atender el alto flujo de carga y pasajeros que se manejan en el aeropuerto (Herrera, 2010).

El sistema vial colombiano no se encuentra preparado para recibir la carga que significaría la entrada en vigor de diversos tratados de libre comercio. Ello es bien sabido por el gobierno nacional, que invertirá en los próximos años cerca de 100



billones de pesos para mejorar la infraestructura colombiana y transformará el actual Instituto Nacional de Concesiones en la Agencia Nacional de Infraestructura, con el fin de volver más eficiente el uso de los recursos con los que se contará.

Adicionalmente, el invierno ha generado la oportunidad para realizar intervenciones urgentes en vías secundarias y terciarias que estaban olvidadas pero que entran en juego al momento de determinar el precio de algunos bienes agrícolas de exportación.

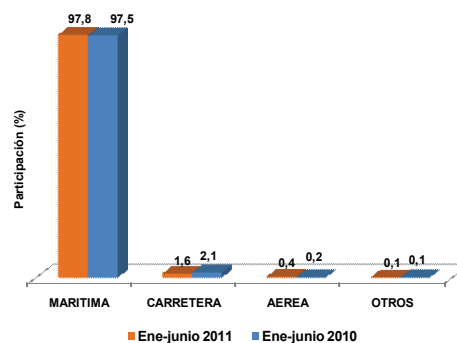
A su vez, la logística del país no está lo suficientemente desarrollada para que varios productos colombianos compitan en los mercados internacionales, sin importar si hay o no TLC. Los tiempos de llegada a puertos son un tema fundamental al momento de entrar a los mercados internacionales con precios competitivos.

Por una parte la situación de infraestructura en Colombia no ayuda a la reducción de costos y tiempos, además de la obligación de asegurar la *trazabilidad* de los productos, pero de otro lado se hallan varias fallas en otros nodos de la cadena logística, por lo que el trabajo diseñado en el Conpes 3547 de 2008 diseñado para crear una política nacional logística deberá realizarse rápidamente. (Herrera, 2010).

Las cifras demuestran que el 97,5% de las exportaciones colombianas, en cantidad, salen del país por vía marítima. Esto indica claramente que se necesita una articulación urgente entre todos los medios de transporte del país. Para llevar las mercancías a los puertos marítimos colombianos se necesitan vías y ferrocarriles eficientes y que soporten toda la carga, lo cual no puede dejar de lado al modo aéreo como un actor importante en el comercio internacional. Finalmente, la labor en los puertos marítimos debe perfeccionarse para

disminuir tiempos. De allí que también sea fundamental la modernización de los puertos en las dos costas colombianas.

**Gráfico 14.** Exportaciones totales por modo de transporte  
Enero - junio 2010 – 2011 en cantidades



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2011).

## Derechos humanos y laborales

Los Derechos Humanos y Laborales se vinculan directamente con el comercio, pues en el marco de tratados comerciales se están haciendo exigencias para que se respeten dichos derechos, en la perspectiva de evitar que un país socio de un tratado o miembro del sistema internacional reduzca su grado de respeto de los derechos humanos, laborales, ambientales o étnicos como estrategia para mejorar su competitividad.

Europa contribuye en diversos programas de paz en Colombia, tiene una notable presencia en el apoyo a proyectos de participación ciudadana y de organizaciones civiles en el país; así como también lo hace en programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas, estimulando el crecimiento económico colombiano.

Por todo lo anterior cabe suponer que habrá una gran vigilancia acerca del cumplimiento de estándares de derechos humanos y laborales. Todas las empresas en especial las exportadoras, deberán ajustarse a dichos requerimientos, así ello signifique realizar ajustes en sus procesos productivos.

Por ejemplo, una firma exportadora agrícola del Caribe perdió mercados en Europa por la denuncia de organizaciones no gubernamentales acerca de que los productos exportados se cultivaban en tierras expropiadas a campesinos (El Tiempo, 5 de junio de 2011).

Así mismo, es muy grave que leyes importantes como el Código Minero y la Ley Forestal se hayan declarado inexequibles por parte de la Corte Constitucional en razón de que no se hizo la consulta previa con las comunidades involucradas, que son campesinos, afro-descendientes e indígenas; tal como lo indica la Constitución Nacional en su artículo 330 y el Convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia (Herrera, 2011).

Dentro del Parlamento Europeo el debate ha girado en torno a estos temas. Por consiguiente, el vicepresidente colombiano ha propuesto un mecanismo de evaluación de la situación de los derechos humanos en el país, así no se trate de una exigencia explícita del Tratado negociado, esto con el fin de brindar más garantías que faciliten la votación favorable en el Parlamento Europeo (RECALCA, 2010).

### Conclusiones

La tendencia global apunta a que el libre comercio es la solución para el desarrollo de los países menos avanzados y así equilibrar las desigualdades económicas que se presentan.

Por ahora en Colombia las exportaciones han tenido un aumento notable, impulsadas por los buenos precios de las ventas de hidrocarburos y minerales. Y las importaciones se incrementan impulsadas por rebajas en los aranceles, controles para frenar el contrabando y una apreciación del peso colombiano frente al dólar estadounidense (Echeverry, 2011).

Resulta claro que el libre comercio no puede ser visto como la tabla exclusiva de salvación para los países menos desarrollados. En otras palabras, el hecho de que el país tenga tratados de libre comercio, no significa que se diversifiquen las exportaciones hacia productos de mayor valor agregado y de seguir la tendencia observada hasta ahora, se estaría estimulando la re-primarización de la economía colombiana.

Y potenciar las exportaciones no debe reemplazar el fortalecimiento del mercado interno.

El comercio es una actividad importante para acceder a bienes que un país no tiene: por ende, se encuentra fuera de discusión que el comercio actúe como un agente de desarrollo muy importante.

El vínculo con el comercio exterior no significa que se deba dejar de lado el mercado interno y las regiones deben articularse para fortalecer sus intercambios internos. Una gran cantidad de zonas francas están ubicadas cerca a los puertos, dejando por fuera otras regiones; esta dinámica puede generar un desbalance regional que podría afectar la gobernabilidad.

Colombia tiene una de las poblaciones más grandes de América, por lo que debe llevarse a cabo una coordinación entre regiones para evitar problemas en gobernabilidad y ampliar el consumo del mercado interno. Lo anterior no significa que haya el retorno al severo proteccionismo del pasado, sino un manejo estratégico del comercio exterior.

El comercio se fundamenta en ventajas comparativas y competitivas. En la práctica se muestra que los países desarrollados no lo hicieron de esa forma. Fe de ello dan los discursos de List y Hamilton y hoy en día los países desarrollados recu-

ren a prácticas que no coinciden con la teoría pregonada.

Está fuera de discusión también que la existencia de los Tratados de Libre Comercio entre Estados es preferible a la concesión de preferencias unilaterales como el SGP-plus o el ATPDEA por su fragilidad en el ámbito jurídico, pues no brindan la estabilidad para hacer inversiones de largo plazo.

Con la apertura unilateral, Colombia sacrificó una herramienta de negociación que le hubiera permitido una mejor posición para negociar acuerdos comerciales. Habríamos tenido una mayor capacidad de negociación si no se hubieran concedido tantos beneficios unilaterales como los que se concedieron con la apertura de los años noventa.

Los países deben definir sectores estratégicos: Corea lo hizo con el sector automotriz y se convirtió en potencia mundial en el sector. Los países emergentes exitosos buscan importar lo que no producen, pero la apertura no produce *per se* el efecto de mejorar competitividad, pues condujo a la reducción áreas cultivadas.

La competitividad en Colombia está afectada por los rezagos en infraestructura, energía, formación de la fuerza de trabajo e inversión en ciencia y tecnología. Otros países como Chile, Costa Rica, Brasil, han obtenido avances importantes durante los últimos años.

El énfasis minero trae graves riesgos: tiende a crear economías de 'enclave', que no articulan una cadena de valor ni logran absorber insumos y mano de obra local de forma suficiente, pues son intensivos en capital

Una visión estratégica de inserción internacional debe considerar el comercio (desde zonas de libre comercio hasta

mercados comunes) en el marco de una concepción integral que incluya componentes artículos migratorios (que incluya trabajadores, empresarios, migratorios), que regule la movilidad de todos los factores (bienes, servicios, personas); que considere los aspectos de orden político (justicia y gobiernos supranacionales) y que inclusive propenda por llegar a la unión monetaria.

Los Tratados de Libre Comercio se han limitado a las primeras etapas fundamentales de este proceso.

En el caso de América Latina, los desbalances regionales, como por ejemplo entre costa y sierra (Perú y Ecuador), norte y sur (México y Brasil); no se corrigen con la apertura comercial. Se deben adoptar políticas de cohesión regional como ha hecho Europa con los fondos de cohesión regional o la reforma a las regalías en Colombia, aunque en este aspecto nuestro país ha llegado un poco tarde.

Colombia ha disfrutado de acceso preferencial a la Unión Europea y Estados Unidos por dos décadas (SGPlus y ATPA/ATPDEA, respectivamente). El aprovechamiento de esas ventajas sigue siendo muy concentrado. El carácter unilateral de las preferencias desestimula las inversiones a largo plazo y en áreas como frutales, servicios de salud y culturales, turismo y biocombustibles, el país no ha aprovechado las preferencias que le han sido concedidas.

El caso del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y la Unión Europea permite las siguientes consideraciones:

- Se mejoraron las condiciones de acceso para el banano, pero ha sido negativo el tratamiento de cuotas y elevado arancel. Es dilatorio suponer que el tema se resolverá prontamente en la OMC.

- La Unión Europea ha tenido presencia constante en países como Colombia en temas como derechos humanos, procesos de paz, democracia y participación ciudadana, becas y protección ambiental. Pero la tradición de tolerar los sobornos y la dura restricción migratoria, son claras muestras de que se necesita una mayor equidad. Históricamente América Latina ha recibido migrantes de la Unión Europea sin una justa contraprestación.
- Los problemas en el sector lácteo no han sido solucionados.
- A pesar de que el texto del tratado ya fue firmado por los ejecutivos de ambas partes, Europa tiene exigencias acerca de modificar la proporción de la mezcla de biocombustibles para los vehículos a efecto de que sus autos puedan acogerse a la norma que se adopta, pero la parte colombiana enfrenta resistencia de las ensambladoras de vehículos para atender dicha exigencia. En ese orden de ideas, el gobierno colombiano se está enfrentando a intereses muy fuertes que cuestionan la continuidad del esquema de participación de los biocombustibles en los carburantes utilizados por los automóviles que transitan en Colombia.
- Adicionalmente, Europa critica el hecho de que los impuestos a los licores, que en Colombia son del orden departamental, tengan niveles diferentes y no se encuentra fácil su unificación. Así pues, el gobierno tendrá que confrontar a varios departamentos para que se logre la armonización de tarifas y se logre la uniformidad del mercado de licores en Colombia.
- A nivel del trámite del tratado persiste un punto conflictivo: si el acuerdo es considerado de carácter *mixto* por incluir temas diferentes al económico, deberá ser ratificado por cada uno de los gobiernos europeos y ello además de dilatado puede encerrar riesgos para su aprobación final.
- Colombia ha fracasado gravemente en implementar la agenda interna de competitividad concertada con diversos actores. El plan de infraestructura carretable 2025 no se ejecutó plenamente, y no por falta de recursos sino por deficiencias de gestión.
- Los resultados en pruebas educativas internacionales siguen siendo deplorables.
- Si se mantiene el retorno a un modelo primario exportador y se persiste en la tendencia hacia la desindustrialización, si no se logra que el país construya la infraestructura que se ha planeado no habrá Tratado de Libre Comercio que pueda rendir frutos.
- La corrupción está alcanzando niveles tan escandalosos que ha frenado la construcción de obras fundamentales para la competitividad. En particular la vía entregada a firmas europeas para comunicar al interior del país con la Costa Caribe no se construyó. Ello condujo a un pleito de una década, que sólo ahora comienza a superarse con la concesión de la Ruta del Sol.
- Colombia ha tenido históricamente una vinculación política y cultural con la Unión Europea por la influencia que recibimos desde la colonización hispana-lusitana e inglesa hasta la influencia de migrantes europeos en la formación jurídica e institucional de nuestras naciones.
- Los acuerdos económicos deben trascender el ámbito comercial y financiero para dinamizar el dialogo intercultural, la cooperación al desarrollo y el mutuo esfuerzo en la persecución de la economía legal.
- El hecho de que los tratados de libre comercio firmados por Colombia con países como Suiza y Canada hayan sido ratificados y entrado en vigen-

- cia, podría colocar en desventaja a la Unión Europea en su acceso al mercado colombiano si no se superan los obstáculos pendientes en lo referido a la aprobación y criterios de implementación del tratado ya suscrito: en rubros importantes que Europa podría proveer a Colombia como tecnología, maquinaria, y alimentos, Canadá y Suiza podrían sustituir a los bienes europeos.
- Si como todo parece indicar, el TLC de Colombia con Estados Unidos se ratifica y entra en vigencia antes que el de Europa, la desventaja anteriormente señalada, se agravaría en contra de la UE.
  - Del lado colombiano las preferencias que hoy disfruta en el acceso al mercado europeo son útiles, pero por tratarse de concesiones unilaterales, enfrentan el riesgo de la suspensión o eliminación de la parte otorgante.
  - La inserción de los países en la economía global está condicionada al respeto a los derechos sociales, laborales y ambientales: de una parte Europa es, altamente exigente en el respeto de tales derechos, en tanto que Colombia es un país altamente vulnerable a las quejas y demandas en ese campo por su cuestionable desempeño.
  - El hecho de que los tratados de libre comercio firmados por Colombia con países como Suiza y Canadá hayan sido ratificados y entrado en vigencia, podría colocar en desventaja a la Unión Europea en su acceso al mercado colombiano si no se superan los obstáculos pendientes en lo referido a la aprobación y criterios de implementación del tratado ya suscrito: en rubros importantes que Europa podría proveer a Colombia como tecnología, maquinaria, y alimentos, Canadá y Suiza podrían sustituir a los bienes europeos.

- Si como todo parece indicar, el TLC de Colombia con Estados Unidos se ratifica y entra en vigencia antes que el de Europa, la desventaja anteriormente señalada, se agravaría en contra de la UE.
- En suma, disponer de acceso jurídicamente consolidado a un mercado de la calidad de dimensiones de la UE, será siempre algo positivo para un país como Colombia; pero disponer de acceso, no garantiza *per se*, el aprovechamiento de dicho acceso: si no se mejora la infraestructura, si no se eleva la productividad, y si no se garantiza la calidad de los productos.

### Bibliografía

- Carrasquilla, A. (20 de Junio de 2011). *Constitución de Hecho*. El Espectador.
- Chang, H.-J. (2002). *kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press.
- Correa, J. (8 de Junio de 2011). *Mezclas de biocombustibles enredan el TLC con la UE*. Portafolio, pág. 9.
- De Lombarde, P. (2002). *Integración Asimétrica y Convergencia Económica en Las Américas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Echeverry, J. C. (19 de Junio de 2011). *Ministerio de Hacienda proyecta reforma para bajar impuesto a la renta*. (Y. Amat, Entrevistador)
- El Tiempo. (23 de Junio de 2011). *Avianca y LAN en 'guerra' de chequeras y aviones*. El Tiempo, pág. 3.
- El Tiempo. (2011). *Tienda británica canceló a proveedor por desplazamiento en Colombia*. Recuperado el 5 de Junio de 2011, de <http://m.eltiempo.com/mundo/europa/the-body-shop-cancel-contrato-con-daabon-organic-por-desplazamiento-en-colombia/8064780>
- DANE (23 de junio de 2011). Comunicado de prensa *Producto Interno Bruto Primer Trimestre de 2011*. Bogotá.
- DNP (26 de agosto de 2011). Boletín de prensa. *DNP presentó nuevas metodologías para medir pobreza*. Bogotá.
- EuropaPress. (27 de Junio de 2011). Francia.- *El salón aeronáutico de Le Bourget cierra sus puertas con casi un 4% más de visitantes*. Recuperado el 27 de Junio de 2011, de [http://www.finanzas.com/noticias/economia/2011-06-27/510923\\_francia--salon-aeronautico-bourget-cierra.html](http://www.finanzas.com/noticias/economia/2011-06-27/510923_francia--salon-aeronautico-bourget-cierra.html)
- Gaviria, A. (19 de Junio de 2011). *Desigualdad y Populismo*. El Espectador.

- González, C. (25 de Mayo de 2011). Otros capítulos del TLC. *Portafolio*.
- Hamilton, A. (1791). *Informe sobre las manufacturas*.
- Herrera, B. (2010). *Nuevos determinantes de la inserción en la economía Global. Competitividad y certificaciones en aspectos sociales, ambientales y laborales*. Bogotá: Analdex.
- Herrera, B. (1 de Mayo de 2011). Charlar sin producir. *Portafolio*.
- Herrera, B. (31 de Mayo de 2011). Inexequibilidad y Consulta. *Portafolio*.
- Kalmanovitz, S. (20 de Junio de 2011). La Constitución de 1991 y la distribución de la riqueza. *El Espectador*.
- Krueger, A. (1996). *The Political Economy of American Trade Policy*. National Bureau of Economic Research Project Report.
- Krugman, P. (1994). La competitividad: una obsesión Peligrosa. En P. Krugman, *El Internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. Crítica.
- List, F. (1841). *Sistema Nacional de Economía Política*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2006). Exposición de Motivos Proyecto de Ley 178. Noviembre 30 de 2006.
- Morales Manchego, M. (30 de Agosto de 2011). Departamentos necesitan firmar TLC Cantineros. *El Tiempo*.
- Misión de Política Exterior de Colombia. (2010). Informe Final. Presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Oficina Asesora de Planeación. (2009). *Diagnóstico del Transporte 2009*.
- OIM Colombia. (2010). *Perfil Migratorio de Colombia*. Organización Internacional para las Migraciones.
- Portafolio, La OMC condena algunas de las ayudas que la UE otorga a Airbus. (30 de Junio de 2010). *Portafolio*.
- Portafolio. (24 de Marzo de 2011). Aún hay ruidos en el TLC con la Unión Europea. *Portafolio*.
- Portafolio. (8 de Junio de 2011). Biocombustibles, mezclas problemáticas con Unión Europea. *Portafolio*.
- Prensa Latina. (27 de Junio de 2011). Finaliza Salón Le Bourget con excelentes negocios y afluencia. Recuperado el 27 de Junio de 2011, de [http://www.prensalatina.cu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=300785&Itemid=1](http://www.prensalatina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=300785&Itemid=1)
- Ravaillon (2007). *China's (uneven) progress against poverty*. Journal of Development Economics. 82.
- RECALCA. (2010). *Acuerdo Comercial Multipartes entre la Unión Europea y Colombia y Perú*.
- Reuters. (11 de Mayo de 2011). *Diálogo EEUU-China se centra en derechos humanos*. Recuperado el 3 de Junio de 2011
- Ricardo, D. (1817). *Principios de economía política y tributación*.
- Smith, A. (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones*. Ciudad de México: FCE, 1997.
- Stiglitz, J. (2002). Empleo, Justicia Social y Bienestar de la Sociedad. *Revista Internacional del Trabajo*, 121(1-2), 9-30.
- World Economic Forum (2010). *The Global Competitiveness Report*. Ginebra.

\*PdH en Economía

## Notas

<sup>1</sup> La mayoría de exportaciones a la Unión Europea están referidas al sector minero-energético.

<sup>2</sup> Unidad de Poder Adquisitivo Constante. Consistía en un mecanismo para mantener el poder adquisitivo de la moneda al momento de adquirir créditos hipotecarios en Colombia.

Los documentos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de FESCOL

Fescol

Calle 71 N° 11-90, teléfono 3473077, 3473115, E-mail: [fescol@fescol.org.co](mailto:fescol@fescol.org.co), [www.fescol.org.co](http://www.fescol.org.co)