

Sección  
Relaciones Económicas  
Internacionales

## **Las relaciones económicas entre Colombia y Estados Unidos: una visión prospectiva**

**Eduardo Muñoz Gómez\***

Como se analizó en un artículo anterior<sup>1</sup>, el comercio bilateral colombo-estadounidense ha mantenido a través del tiempo niveles importantes, que hacen de Estados Unidos nuestro principal socio comercial, tanto en el comercio de exportación como de importación. De acuerdo con las últimas estadísticas del DANE, en 1992 Colombia importó US \$2.540 millones de Estados Unidos; en ese mismo año, nuestras exportaciones a ese país llegaron a US \$2.504 millones. El resultado es un intercambio comercial bilateral de US \$5.044 millones, el cual representa para Colombia un 37 % de su comercio global.

A raíz de la controversia suscitada en torno a la conveniencia para el Congreso de Estados Unidos de ratificar el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA, entre Canadá, México y Estados Unidos, y su posterior aprobación el 17 de noviembre de 1993 en la Cámara de Representantes, parecen oportunas algunas reflexiones sobre el tema. Por tratarse de nuestro principal socio comercial, debe analizarse el impacto que

para América Latina y especialmente para Colombia tendrá la concreción de este acuerdo y las consecuencias que se derivarán para las relaciones económicas bilaterales colombo-estadounidenses.

No debe olvidarse que el NAFTA se enmarca dentro del componente de comercio de la Iniciativa para las Américas, lanzada en 1990 por el entonces presidente, George Bush. Esta visión de unas nuevas relaciones económicas en el hemisferio proponía más un concepto que una fórmula específica y, sin embargo, tuvo la fuerza suficiente para motivar las más intensas y variadas manifestaciones de apoyo por parte de todos los países americanos<sup>2</sup>.

Con su idea de un nuevo esquema económico interamericano basado en el libre intercambio de bienes y capital, y una participación interactiva y mutuamente benéfica en el proceso de crecimiento regional, Estados Unidos ayuda a orientar las políticas económicas de la década de los años noventa.

Si bien es cierto que, en el ámbito latinoamericano, desde mediados de los años ochenta se habían iniciado significativos procesos de apertura en países como México y Chile, la tendencia aperturista cobra auge al final de la década. La oportunidad del lanzamiento de los planteamientos del NAFTA, con su marcado liberalismo económico como tesis subyacente, pudiera interpretarse entonces como un inten-

\* Subdirector de Relaciones Bilaterales del Ministerio de Comercio Exterior.

1 Véase Eduardo Muñoz Gómez, "Las relaciones comerciales entre Colombia y Estados Unidos: visión retrospectiva y situación actual", en Colombia Internacional, No. 21, enero-marzo, 1993.

2 El componente de la Iniciativa para las Américas que más pronto desarrollo ha tenido es el de comercio. Basta observar que, a la fecha, Estados Unidos ha suscrito acuerdos marco, individualmente o con grupos, involucrando a 31 países del continente. Tan sólo Haití, Surinam y Cuba permanecen por fuera de este tren de acuerdos.

to de Estados Unidos por solidificar las reformas iniciadas en América, haciéndolas irreversibles por la vía de la suscripción de acuerdos con el socio comercial más poderoso.

Otro posible motivo para que Estados Unidos volviera de nuevo sus ojos hacia su entorno inmediato, las demás naciones americanas, es la simple realidad de los intercambios comerciales. De ella se deriva la importancia que América como un todo y América Latina en particular tienen como mercado para las exportaciones estadounidenses. Para corroborarlo, es suficiente mirar algunas cifras relacionadas con los flujos comerciales de Estados Unidos hacia el resto de América y su impacto en la economía doméstica estadounidense.

Un continente revitalizado en razón de su estabilidad política recientemente alcanzada y de unas economías en proceso de saneamiento, presenta extraordinarias oportunidades para las exportaciones estadounidenses, tanto por el tamaño de su mercado como por la capacidad adquisitiva que va en alza. Si a la población del resto de América, 451 millones de habitantes, se añade su producto interno bruto de US \$860 mil millones, es fácil entender por qué el continente ofrece tan alto atractivo comercial desde el punto de vista de Estados Unidos. Según Landy<sup>3</sup>, la balanza comercial de Estados Unidos pasó de deficitaria en 1986 (US \$10.800 millones) a superavitaria en 1992 (US \$6 mil millones).

Durante la década de los ochenta, la era perdida de América Latina, se dice que Estados Unidos desperdició la posibilidad de realizar exportaciones por un valor de varios miles de millones de dólares. En contraste, entre 1986 y 1991, este país vio incrementar sus exportaciones a Latinoamérica y el Caribe de US \$31 mil a US \$62 mil millones, lo cual generó 620.000 nuevos puestos de trabajo en la economía estadounidense<sup>4</sup>.

Todo lo anterior sucede al tiempo que el comercio como actividad se ha convertido en elemento vital de la economía de Estados Unidos. Por ejemplo, de acuerdo con la doctora Paula Stern, expresidenta de la Comisión de Comercio Internacional, en los últimos veinte años el comercio se ha duplicado como porcentaje del producto interno bruto estadounidense y, hoy, ese país exporta un cuarto de los bienes que produce<sup>5</sup>.

Como segundo postulado aparece entonces el cambio obrado en la mentalidad de los nuevos ideólogos económicos estadounidenses, para quienes es irreversible el convencimiento de que la salud de la economía de su país está estrechamente ligada a su capacidad de acceder a mercados importantes y en crecimiento. Y ninguno posee esas características, más la cercanía y facilidad de arribo, como el mercado americano.

La mejor manera de garantizar un acceso permanente y estable a ese mercado "natural" es por la vía de la suscripción

de acuerdos de libre comercio, los cuales, además de liberar de aranceles las importaciones provenientes de Estados Unidos, lograrían eliminar las barreras no arancelarias a esos productos, sin mencionar la posibilidad de abrir los crecientes mercados de servicios para los proveedores de América del Norte.

Ahora bien, aunque la decisión de negociar un acuerdo de libre comercio con México surge antes de que la Iniciativa para las Américas se convierta en pieza de la política estadounidense, esta primera negociación se ajusta perfectamente a los planteamientos de la Iniciativa y es por ello que se aprovecha, tornándola en una "punta de lanza" del nuevo esquema integracionista.

La negociación con México parece como un lógico primer paso dentro de la serie de negociaciones para suscribir acuerdos de libre comercio que está implícita en el componente de comercio de la Iniciativa para las Américas. Es este país el mayor socio comercial de Estados Unidos en América Latina, tanto por importaciones como por exportaciones, y los flujos bilaterales tienen consolidado, de tiempo atrás, un alto volumen. El formalizar por medio de un acuerdo lo que los empresarios venían haciendo en la práctica es una manera sencilla y efectiva de mostrar resultados en un esquema de libre comercio.

Pero, como ya se ha mencionado en numerosas ocasiones, el Acuerdo de Libre Comercio

3 Al introducir estas cifras en su artículo "Is Latin America Really Important to the United States?", Burton Landy comenta que la última suma es superior a las exportaciones estadounidenses combinadas a Alemania y Japón, con una tasa de crecimiento tres veces mayor.

4 *Ibid.*

5 Artículo publicado en el *Journal of Commerce*, febrero 3 de 1993.

de América del Norte es mucho más que un entendimiento para lograr la liberación generalizada de aranceles entre los países signatarios. En verdad, se trata de un complejo conjunto normativo y de disciplinas sobre temas tan variados e interesantes desde el punto de vista económico, como el acceso a los mercados, la inversión extranjera, el transporte, la provisión de los servicios, la propiedad intelectual y las compras del sector oficial.

Allí, en temas distintos de la desgravación de aranceles, es aparente que, por lo menos en el corto plazo, México parece haber hecho concesiones más importantes que sus otros dos socios, al garantizar una apertura de su mercado, el cual, comparativamente, se encontraba en un estado más cerrado que el de sus contrapartes. Sin embargo, dado su tamaño, ese mercado se presentaba como un objetivo apetecible para el ingreso de los proveedores de los otros dos países y, particularmente, de los originarios de Estados Unidos.

Pero el análisis no debe centrarse solamente en la conveniencia del NAFTA desde el punto de vista de Estados Unidos. Igualmente útil puede resultar darle un vistazo al panorama mexicano y, particularmente, a los beneficios implícitos en la negociación del acuerdo. Ese puede ser un punto de referencia válido para presentar las ventajas y desventajas del acceso al NAFTA desde la perspectiva de un país latinoamericano.

Como se dijo anteriormente, los flujos comerciales entre México y Estados Unidos ya habían alcanzado niveles muy altos, inclusive desde antes que se mencionara la posibilidad de una negociación. Entonces, ¿qué podría esperar México, en su provecho, de un acuerdo con su vecino del norte? La respuesta parece incorporar por lo menos tres elementos diferentes.

Por una parte, las reformas adelantadas en México desde mediados de los años ochenta supusieron un alto costo político y una medida de sacrificio para el sector productivo doméstico. La estabilidad de medidas de este tipo y su continuidad en el tiempo pueden verse afectadas por los cambios que se realizan cada cierto tiempo en el gobierno. La suscripción de un acuerdo que involucre rígidas normas y disciplinas cumpliría el objetivo de asegurar las reformas de años anteriores, volviéndolas permanentes por la vía de un acuerdo multilateral. Esta solución tiene la ventaja de dar una "segunda vuelta" de aprobación a las reformas en el Congreso mismo, aunque con la fachada diferente de un acuerdo comercial.

De otro lado, el hecho de que los productos mexicanos cuenten con un acceso de hecho al mercado estadounidense no significa estabilidad o permanencia en el cambiante ambiente comercial que hoy impera. Si bien un buen número de productos mexicanos está ingresando con arancel cero por la vía del sistema generalizado de preferencias (GSP) o

por nación más favorecida (NMF), muchos de ellos continúan sometidos al pago de los aranceles vigentes. En un mundo comercial tan complejo y un mercado tan altamente competitivo como el de Estados Unidos, una preferencia equivalente al valor del arancel en relación con otros proveedores puede significar la supervivencia o la desaparición de los productos. Además, competidores de México en ese mercado, como los países centroamericanos, los caribeños y desde hace un año los andinos, disfrutaban de acceso libre de arancel para la mayor parte de sus productos, y ello no deja de erosionar la competitividad mexicana.

Finalmente, un elemento que no se hace muy obvio al analizar el impacto de un acuerdo de esta magnitud es el de la inversión. Al asegurar que unas reformas económicas fundamentales se mantengan en el tiempo y al garantizar un acceso estable y permanente al mercado de bienes y servicios más importante del mundo, los ideólogos económicos mexicanos están apostando a que su país será señalado internacionalmente como un sitio ideal para invertir.

De hecho, las estadísticas parecen corroborar esta predicción, aun antes de haber sido suscrito el acuerdo. Según cifras divulgadas en una conferencia sobre integración regional, realizada en abril de 1992 por el Banco Mundial, la inversión extranjera en México creció en un 50% entre 1990 y 1991, para situarse en unos US \$15.000 millones<sup>6</sup>.

6 Los autores del compendio de esa conferencia señalan que este cuantioso incremento se concretó aun antes de que concluyeran las negociaciones del acuerdo.

Si este monto puede tomarse como indicativo del comportamiento de los flujos de inversión hacia el futuro, México podría convertirse en uno de los mayores receptores de inversión no sólo del hemisferio sino del mundo, ya que el acuerdo está por ratificarse. Y esa es una posición nada despreciable en una era en la cual la competencia es cada vez más intensa para atraer los escasos recursos de la inversión extranjera.

Asumiendo como análogos los motivos por los cuales un país americano cualquiera buscaría acceder a los beneficios otorgados por el acuerdo de libre comercio norteamericano<sup>7</sup>, miremos ahora la posición colombiana y nuestras propias perspectivas frente al acuerdo.

En varias ocasiones, Colombia ha reiterado su interés en el desarrollo de la Iniciativa para las Américas y ha puesto especial énfasis en la importancia de contar con unos objetivos de largo plazo en el ámbito comercial. Esta propuesta ha sido acogida favorablemente y en forma general por Estados Unidos, aunque sin llegar a la aceptación formal de nuestro país como un socio en "condiciones" de iniciar negociaciones.

Si bien es cierto que, una vez ratificado y vigente el acuerdo, sus socios serán tres, hasta ahora sólo Estados Unidos ha hecho manifestaciones públicas en cuanto a las posibilidades de acceso de otros países y a las condiciones en que éste se realizaría. En ese sentido, ha dado a conocer una serie de

requisitos que un aspirante o un grupo de ellos debería cumplir para ser incluido con nombre propio en la lista de espera.

Algunas personas cercanas al proceso de negociación del NAFTA han insistido en que, para que Colombia pueda concretar sus aspiraciones de ingresar al acuerdo, el país debe poner al día su normatividad y algunas de sus prácticas, tanto de comercio como de inversión. En ese sentido, se ha recomendado realizar una evaluación exhaustiva sobre las deficiencias que el conjunto de normas colombianas podría acusar, comparativamente, con los preceptos del NAFTA.

Dicha recomendación parece, en principio, sana y ya ha sido acogida para ser realizada por el Ministerio de Comercio Exterior. El análisis normativo sugerido tendrá gran utilidad para establecer las distancias entre los objetivos del NAFTA y nuestra realidad actual, a la vez que ilustrará el proceso de tomar decisiones. Pero, de manera paralela, es imperativo que Colombia defina y adopte una estrategia global de acercamiento y negociación frente a Estados Unidos, en particular, y frente a los demás integrantes del NAFTA, en general.

Dentro de esa estrategia general debe estar incluida una evaluación cuidadosa, que también ha sido sugerida, sobre los costos y beneficios de abrir nuestro comercio frente a esos tres países, en especial Estados Unidos. Ello es especialmente necesario si se tiene en cuenta que Colombia disfruta,

desde el año pasado y hasta el 2002, de preferencias unilaterales (Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos o ATPA) que cubren una amplia gama de productos; además, para las exportaciones excluidas de este programa preferencial rigen aranceles apreciablemente bajos.

La evaluación sugerida requeriría de la voluntad y la colaboración permanente del sector privado y para ello debería iniciarse los primeros pasos, promoviendo diálogos, coloquios, mesas redondas y seminarios. El sondeo inicial es importante para intercambiar opiniones y para establecer el grado de receptividad existente frente a un eventual acceso al NAFTA.

De otro lado, la decisión de iniciar negociaciones para lograr un acceso al NAFTA lleva implícita una fuerte voluntad política para tomar medidas de cierto fondo que podrían generar resistencias y aun reacciones adversas al interior del país. Como ejemplo, basta mencionar el tema de la protección a la propiedad intelectual, con especial énfasis en la propiedad industrial.

Las recientes disposiciones andinas en materia de propiedad industrial, fundamentalmente la Decisión 313, aún vigente, y la nueva decisión que habrá de remplazarla, encuentran considerable resistencia doméstica. De ello es prueba el proyecto de ley que hace meses se debatió en el Congreso, para impedir, por diez años, la patentabilidad de nuevos productos farmacéuticos, con ar-

7

Se debe exceptuar de esta comparación a Canadá, para el cual las razones de un acceso al acuerdo multilateral eran la consolidación de su propio acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y el no rezagarse en la competencia por el interesante mercado mexicano.

gumentos de nacionalismo y de protección a la industria doméstica.

No obstante, el refuerzo de algunos aspectos, especialmente en el área de propiedad industrial, parece ser requisito indispensable para asegurar un eventual acceso al NAFTA. Esto se ha hecho evidente en las numerosas manifestaciones del Gobierno de Estados Unidos y en mensajes recibidos de Canadá, inclusive, de México. Por consiguiente, la decisión de ajustar la legislación existente debe explorar las alternativas y la oportunidad para hacerlo.

Una vez ratificado el acuerdo, Colombia deberá pensar rápidamente en tomar una decisión, en uno u otro sentido, bien sea frente al NAFTA, bien frente a Estados Unidos individualmente. No hacer nada puede resultar mucho más costoso que cualquiera de las alternativas que se consideren.

Sobre el tema, en general, se han originado ya grandes expectativas, e inclusive han aparecido sondeos de la opinión del sector privado que arrojan resultados sorprendentes y positivos<sup>9</sup>. Aunque parezca contradictorio, un buen número de empresarios colombianos consideraría grave la decisión de no negociar el acceso al NAFTA o un acuerdo bilateral de comercio con Estados Unidos.

Entre otros, miembros de los sectores de textiles y confecciones, excluidos ambos de los beneficios que concedió el ATPA, han manifestado su te-

mor, no de verse imposibilitados para lograr nuevos mercados dentro del NAFTA, sino, lo que es peor, de comenzar a perder los que ya han logrado, ante el ingreso de productos mexicanos y de otros países que empiecen a acceder al NAFTA. La concreción de este temor podría darse, especialmente, en los dos sectores mencionados y en otros no beneficiarios de las preferencias arancelarias concedidas por el ATPA. Ello sucedería, no en el corto plazo, sino en la medida en que otros países con productos directamente competitivos formalicen su adhesión al NAFTA.

Los sucesos políticos recientes en Estados Unidos y el deseo de conseguir resultados económicos concretos con que ha iniciado la administración del presidente Clinton, hacen que los esfuerzos de ese gobierno se dediquen, en los próximos meses, a consolidar el NAFTA a través de su aprobación legislativa y de su instrumentación interna, y a oxigenar una economía que ha estado sumida en un período de recesión ya largo.

El espacio para discusiones con nuevos países, para no hablar de negociaciones de adhesión, parece inexistente, por lo menos antes de que esté bien avanzado el primer semestre de 1994. Luego empezarán las solicitudes de países que, como Chile, se consideran aspirantes legítimos a acceder rápidamente.

Parece prudente, entonces, que al iniciar 1994 Colombia cuente con una estrategia defi-

nida en relación con una negociación de libre comercio frente a América del Norte. Debe tomarse una decisión cuidadosa, calculada y muy bien ilustrada, pues se trata de trazar la carta de vuelo frente a nuestro primer socio comercial y frente a la zona de mayor dinamismo comercial y de inversión en nuestro continente, en el mediano plazo.

Nuestras relaciones comerciales con Estados Unidos estarán marcadas, por lo menos en la próxima década, por la sombra de la integración comercial. Ratificado el NAFTA, Colombia debe prepararse para ingresar, afrontando la competencia al interior de ese bloque preferencial, o prepararse para competir desde afuera, sin los beneficios de acceso garantizado y desgravación arancelaria que estarán disfrutando, sin duda, un buen número de nuestros vecinos y competidores.

#### Bibliografía

Blecker, Robert y Spriggs, William E., "On beyond Nafta: Employment, Growth, and Income Distribution Effects of a Western Hemisphere Free Trade Area", Inter-American Development Bank, Working Papers on Trade in the Western Hemisphere, WP-TWH-28, marzo, 1993.

Boletín Económico, United States Information Service, mayo 17, 1993.

Bradsher, Keith, "Clinton Trade Policy: So Far, Little is

9 Se publicó hace algunos meses una encuesta de Fedesarrollo según la cual la mayoría de los empresarios consultados se mostraban partidarios de una eventual negociación de libre comercio con Estados Unidos.

New", The New York Times, febrero 1, 1993.

"Enterprise for the Americas: Vision and Reality", North-South Issues, University of Miami, julio, 1992.

"Entrevista exclusiva con Peter Hakim del Diálogo Interamericano", Idéele, año 5, número 48, marzo, 1993.

Garten, Jeffrey E., "Clinton's Emerging Trade Policy", Foreign Affairs, verano, 1993.

Hakim, Peter, "Clinton and Latin America: Facing an Unfinished Agenda", Current History, Vol. 92, 572, marzo, 1993.

Hakim, Peter, "Nafta Agreement Is Good US Economics", The Christian Science Monitor, abril, 1993.

Lowenthal, Abraham, "Partnership crucial for the Americas", San Diego Union Tribune, marzo 7, 1993.

De Meló, Jaime y Panagariya, Arvind, "The New Regionalism in Trade Policy", World Bank, Centre for Economic Policy Research, London, noviembre, 1992.

Moss, Ambler, "The Clinton Question", U.S./Latin Trade, enero, 1993.

Perspectivas Económicas, United States Information Agency, Washington, No. 71, 1990/2.