



Revista de Relaciones Internacionales,
Estrategia y Seguridad

ISSN: 1909-3063

cinuv.relinternal@unimilitar.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada
Colombia

Cujabante Villamil, Ximena

Negociación Doméstica entre el Sector privado y el Gobierno Colombiano para el Acuerdo de libre
Comercio del Grupo de los Tres

Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre, 2006,
pp. 53-74

Universidad Militar Nueva Granada
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92710204>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**NEGOCIACIÓN DOMÉSTICA ENTRE EL SECTOR PRIVADO Y
EL GOBIERNO COLOMBIANO PARA EL ACUERDO DE
LIBRE COMERCIO DEL GRUPO DE LOS TRES**

Por: Ximena Cujabante Villamil

RESUMEN

En este artículo, se analiza el proceso de negociación que tuvo lugar entre el gobierno colombiano y los gremios nacionales para la firma del Grupo de los Tres el 13 de junio de 1994, conformado por México, Venezuela y Colombia. En este sentido, se revisan los antecedentes que llevaron a la firma de este Acuerdo y su importancia para la economía colombiana.

Palabras Claves: Grupo de los Tres, G3, Proceso de negociación.

ABSTRACT

In this article, I analyze the negotiation process between the Colombian government and the national economic groups for the Treaty of G3 (México, Venezuela y Colombia) signed in June 13 1994. In this sense, I check the backgrounds and its importance for the Colombian economy.

Key Words: Group of the three, G3, Process of negotiation.

En este ensayo, se analizará el proceso de negociación del Grupo de los Tres – que fue suscrito por Colombia, México y Venezuela el 13 de junio de 1994 - más específicamente entre el sector privado colombiano y el gobierno de Colombia. Para el efecto, se partirá de una breve revisión de los antecedentes que llevaron a la conformación de dicho Grupo, para luego analizar detenidamente el caso de negociación objeto de este estudio.

En tal sentido, es pertinente anotar que el G3 es un Acuerdo de Complementación Económica que se desarrolló en el marco de la ALADI, según los lineamientos del Tratado de Montevideo de 1980. Es un Acuerdo de amplia cobertura en cuanto a temas y puede decirse que en el ámbito latinoamericano, es uno de los más avanzados en materia de integración¹. De esta forma, el G3 pertenece a una *nueva* generación de acuerdos, al igual que el TLC, en los cuales se pretende regular todas las áreas que permiten generar flujos de comercio para que éstos se den en condiciones equitativas de competencia².

El G3 es, lo mismo que otros acuerdos regionales firmados en los últimos años, el resultado del nuevo impulso que se le ha dado a la integración regional en Latinoamérica como un complemento a la política de apertura económica emprendida, desde fines de los años ochenta, por la mayor parte de los países de la región. El agotamiento del modelo de desarrollo proteccionista y la crisis de la deuda externa pueden contarse entre los factores determinantes de los procesos de apertura económica e

¹ REINA, Mauricio y ZULUAGA, Sandra. *El Acuerdo del Grupo de los Tres*. En: *Revista Colombia Internacional*, 28. Santafé de Bogotá: octubre-diciembre de 1994. p. 12.

² *Ibid.* p. 19.

internacionalización en los países de América Latina. Así mismo, como complemento a dicha estrategia de apertura económica y particularmente a la reducción de niveles de protección arancelaria, la mayor parte de los países buscó mejorar su inserción en el mercado internacional³.

De esta forma, este nuevo enfoque para las relaciones económicas entre los países se tradujo en una tendencia hacia la conformación de bloques comerciales, en un intento por profundizar relaciones ya existentes o por crear nuevas relaciones mediante sistemas de reglas precisos y operativos⁴.

Con el objeto de ahondar en los antecedentes del Grupo de los Tres, es pertinente remontarse a 1988 y examinar el estado de las relaciones entre los tres países comprometidos. Colombia y Venezuela habían llegado en agosto de 1987 a un alto nivel de crisis, debido al problema suscitado por el patrullaje de la Corbeta Caldas en aguas en disputa, entre los dos países y la movilización militar de importancia en Venezuela. El asunto estuvo a punto de llegar a un conflicto abierto entre los dos países hermanos, a no ser por la cordura que imperó en Bogotá y Caracas, y gracias a los buenos oficios de la diplomacia latinoamericana. Tal situación coincidió con la adquisición de aviones de combate, equipo naval y de más armamento por parte de los dos países. Los diversos problemas fronterizos en todos los órdenes continuaban y la situación de tensión sólo comenzó a disminuir en forma gradual⁵.

Por otra parte, Colombia y México, con menos elementos comunes que Colombia y Venezuela (espacios compartidos, frontera activa, historia común, migraciones), poseían también menores diferencias de intereses⁶. Para finales de 1988, no tenían un alto nivel de relaciones: comenzaba en México la obstaculización a la libre entrada de ciudadanos colombianos, con los mismos argumentos utilizados por Estados Unidos frente al ingreso de mexicanos a su territorio. Así mismo, el intercambio cultural y de bienes se encontraba en un punto muy bajo⁷.

³ REINA, Mauricio y ZULUAGA, Sandra. *Op. Cit.* p. 18.

⁴ *Ibíd.* p. 15.

⁵ CARDONA, Diego. *El Grupo de los Tres: Una Visión Política*. En: *Revista Colombia Internacional*, 17. Santafé de Bogotá: enero-marzo de 1992. p. 5.

⁶ *Ibíd.* p. 7.

⁷ *Ibíd.* p. 8.

En cuanto a México y Venezuela, según Diego Cardona, las relaciones tampoco se encontraban en su mejor momento: el flujo comercial era bajo, la política petrolera tenía confrontaciones, los acuerdos sobre Centroamérica no funcionaban en forma adecuada y había conceptos de fondo en la apreciación de los problemas de Nicaragua y El Salvador.

Las tensiones entre los países del futuro Grupo, tangibles a finales de 1988, se tornaron pasajeras, y para mediados de 1989, comenzaron a verse los primeros aunque lentos pasos hacia una nueva situación y enfoque en las relaciones de los tres países. En este sentido, los primeros acercamientos e intentos por desarrollar programas conjuntos entre México, Colombia y Venezuela surgieron a raíz de la V Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los países Centroamericanos, la Comunidad Económica Europea y el Grupo de Contadora (San José), que tuvo lugar en San Pedro Sula, Honduras, en febrero de 1989. En aquella ocasión, los tres países expresaron su disposición de contribuir al diálogo económico y político entre la Comunidad Económica Europea y Centroamérica, así como prestar asistencia técnica a la región americana⁸.

Poco después, y en desarrollo de esta iniciativa, los cancilleres de los tres países se reunieron en Puerto Ordaz (Venezuela), el 10 de marzo de 1989. Allí se planteó la idea de actuar en forma concertada frente a terceros y de lograr una cooperación y complementación entre las economías de los tres países. Estos planteamientos se fueron concretando en reuniones de Cancilleres y Presidentes. Así, en Buenos Aires, en diciembre de 1989, los Cancilleres decidieron acelerar los procesos de armonización de políticas macroeconómicas e integración comercial⁹. Dentro de los factores que impulsaron el proceso de negociación, sobresale en primera instancia, la coincidencia de las reformas estructurales y la apertura de las economías de los tres países. Otro factor que impulsó este proceso fue el avance en las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Los compromisos adoptados por los países para suscribir el acuerdo que dio origen a la Organización

⁸ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. *Grupo de los Tres: Colombia, México y Venezuela*. Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional, 1994. p. 9.

⁹ MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *El tratado de Libre Comercio del Grupo de los TRES- G3- Colombia, México y Venezuela*. En: Folleto Acuerdos Comerciales Internacionales, 5. Santafé de Bogotá: 1994. p. 3.

Mundial del Comercio (OMC), garantizaban que la discusión sobre acceso al mercado, no sólo en el tema de bienes, sino en temas como servicios e inversión, tenían un punto de partida común y superaban en particular, el tratamiento que los países latinoamericanos estaban acostumbrados a adoptar en el marco de la ALADI, en temas relacionados con el comercio¹⁰.

Con respecto de las motivaciones que tenían los gobiernos de los tres países para formar el G3, es importante anotar que en sus orígenes, el G3 fue un mecanismo de concertación política que sustituyó al Grupo de Contadora a partir de 1990. En particular, los países compartían su posición frente al problema Centroamericano y adicionalmente, tenían un interés económico en esa región que estaba supeditado a la estabilidad política que alcanzarán los países Centroamericanos. Así mismo, el G3 se consideraba un eje energético, dada la capacidad de producción de distintos bienes energéticos¹¹ por parte de los países que lo conforman. Esta circunstancia garantizaba al G3, como un Grupo importante con poder negociador.

Además, el G3, por lo menos en el plano potencial, constituía un polo de desarrollo no sólo para cada uno de los países miembros, sino que contemplaba indirectamente el desarrollo aceptable para los países intermedios¹².

Colombia por su parte, se encaminaba hacia una integración regional complementaria con el proceso de apertura iniciado. De igual forma, buscaba mejorar el acceso de la oferta exportable colombiana a los mercados regionales; el proceso de interconexión eléctrica y el aprovechamiento de la demanda de carbón por parte de México, y la oferta de energía barata proveniente de Venezuela; la profundización de sus relaciones diplomáticas y comerciales en la región; y el apoyo diplomático y de variado orden frente al proceso de Negociación con la guerrilla¹³. Luis Ángel Madrid por su parte, plantea que los intereses colombianos para firmar el Acuerdo del G3, eran políticos y económicos. Políticos, en la medida en que Colombia

¹⁰ ZULUAGA, Sandra y LOZANO, Olga. *El Grupo de los Tres (G-3): Las negociaciones comerciales entre Colombia, México y Venezuela*. Santafé de Bogotá: FEDESARROLLO, 1996. pp. 164-166.

¹¹ REINA, Mauricio y ZULUAGA, Sandra. *Op. Cit.* p. 13.

¹² CARDONA, Diego. *Op. Cit.* p.8.

¹³ *Ibíd.* p. 11.

buscaba posicionarse como un eje de poder regional y además, apalancar las reformas nacionales. Así, la reforma económica se consolidó gracias al G3 y al OMC¹⁴.

Después de haber realizado una revisión general de lo que es el G-3 y sus antecedentes, se analizará el caso de negociación objeto de este estudio, es decir, la negociación doméstica llevada a cabo en Colombia entre el sector privado y el gobierno del país, para suscribir el Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres.

De esta forma, es pertinente empezar por identificar los actores colombianos que hicieron parte de dicha negociación: El Ministerio de Comercio Exterior que se convirtió en el agente canalizador que dirigió las negociaciones del G3. El Ministerio de Relaciones Exteriores que tuvo a su cargo, principalmente la parte *política* del Acuerdo, sin una participación muy activa. Por otra parte, el sector privado que mantuvo una intervención dinámica en materia consultiva, informativa y de asesoramiento acerca de los sectores de la economía colombiana por el cuarto de lado¹⁵.

Es conveniente mencionar que para efectos del presente ensayo, se puede identificar dos etapas con relación a la negociación del G3: la primera desde 1989 hasta finales de 1992, cuando todavía no existía el Ministerio de Comercio Exterior, y los procesos de negociación que se adelantaban entonces, estaban a cargo del Ministerio de Desarrollo. Con todo, el INCOMEX contaba con un grupo de profesionales con reconocida experiencia negociadora¹⁶. El Ministerio de Relaciones Exteriores por su parte, desarrollaba una función de coordinación de los Grupos de Alto Nivel (GAN), y su participación no era muy activa. En cuanto al sector privado, se puede decir que en esta primera etapa, su participación fue muy incipiente y estuvo enmarcada por continuas manifestaciones de desagrado por parte de los gremios frente a la política de apertura iniciada por el Gobierno. En esta forma, el Grupo de los Tres se inscribió en una situación de rechazo por parte de los sectores industriales. Vale la pena resaltar que durante esta

¹⁴ ENTREVISTA con Luis Ángel Madrid. Funcionario del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia. Bogotá: 10 de diciembre de 2002.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ VÁSQUEZ GOMEZ, Francisco Javier. *Colombia y el Grupo de los Tres*. Trabajo de Grado en Ciencia Política. Santafé de Bogotá: Universidad de los Andes, 1994.

fase, se empezaron a dar los primeros pasos para desarrollar el modelo del *cuarto de al lado*¹⁷.

También se puede identificar una segunda etapa, desde finales de 1992 hasta la firma del Acuerdo del Grupo de los Tres, que según Mauricio Reina, es la etapa definitiva de dicha negociación¹⁸. Para entonces, ya se había creado el Ministerio de Comercio Exterior que comenzó a cumplir su papel protagónico en la negociación del G3, como ente canalizador y ejecutor. Este Ministerio debía desarrollar dos frentes de concertación domésticos con referencia a la negociación del G3: por una parte, con las entidades públicas y por la otra con el sector privado. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores conservaba las funciones que desarrollaba desde la primera etapa¹⁹. En relación con el sector privado, se pudo evidenciar una mayor participación por parte de los gremios que ya habían entendido que la política de apertura de la economía colombiana hacia el mercado internacional planteada por el Gobierno, era una realidad que les hacía enfocar su participación con miras a reducir los *costosos efectos* que podría acarrear la firma de un acuerdo de libre comercio como el G3.

Analistas como Mauricio Reina, plantean que para entender el papel del sector privado en las negociaciones del G-3 ó en cualquier negociación de libre comercio, en países como Colombia o en general, en América Latina, es necesario considerar cuál fue la tendencia de las economías latinoamericanas en las últimas décadas antes de los ochenta, es decir, durante casi todo el siglo XX. Dichas economías se desarrollaron particularmente, desde los años cuarenta, bajo un esquema proteccionista que apuntaba al desarrollo de la industria, con la sustitución de importaciones. Este esquema dominante en Latinoamérica se sustentaba con la hipótesis de que el libre comercio era perjudicial para la economía, en su condición de países exportadores de bienes primarios, más baratos que los manufacturados, lo cual implicaba vender cada vez, más cantidad de productos primarios para recibir el equivalente en bienes manufacturados. Bajo esta premisa, los países de América Latina optaron por cerrar sus economías, elevar aranceles y explotar los mercados domésticos, con el impulso a la industria por sustitución de importaciones. Así,

¹⁷ Ibíd.

¹⁸ ENTREVISTA con Mauricio Reina.

¹⁹ Ibíd.

la mayor parte del sector industrial se desarrolló y prosperó en economías protegidas con aranceles elevados, como el caso colombiano²⁰.

Lo anterior es pertinente, para identificar los intereses propios de cada una de las partes. Para el efecto, se tomará la definición de Max Bazerman y Margaret A. Neale en su libro *La Negociación Racional*, en la cual, "un interés es lo que una parte realmente desea, aunque no lo haga saber públicamente"²¹. En consecuencia, el interés del sector privado era evitar que las negociaciones de libre comercio quebrantaran sus intereses de mantener un mercado cautivo. Por otra parte, el gobierno estaba interesado en abrir un mercado y de esta forma, ser coherente con su programa de apertura.

De tal manera que si la negociación del G3 buscaba reducir aranceles, se atacaban los intereses de las industrias protegidas. En este sentido, cuando el gobierno de Colombia intentó abrir la economía al comercio internacional, se estaba vulnerando el interés del sector privado que había sido construido durante varios años de proteccionismo. De tal manera que se presentaba un choque de intereses entre el sector privado y lo que buscaba la negociación del gobierno.

De hecho, el desacuerdo de los sectores industriales frente a los intereses del gobierno y su escasa participación en el Grupo de los Tres, se manifestó desde comienzos de la década de los noventa, cuando el presidente de la ANDI, Fabio Echeverri Correa, envió una comunicación a los ministros de Relaciones Exteriores, Luis Fernando Jaramillo Correa; de Hacienda, Rudolf Hommes y de Desarrollo, Ernesto Samper Pizano, en la cual se indicaba que no existían justificaciones económicas ni comerciales para dicho acuerdo. "Nos mueve el interés de preservar una industria que se mueve en unas condiciones difíciles y cuyas reglas de juego se han modificado abruptamente con la apertura económica, la integración andina y ahora con el Grupo de los Tres, hasta el punto de amenazar su desarrollo hacia el futuro"²². De igual forma, la ANDI criticó el hecho de que el acuerdo comercial del G3 no hubiera sido discutido con el sector privado. Al efecto,

²⁰ ENTREVISTA con Mauricio Reina. Investigador de FEDESARROLLO. Bogotá: 7 de enero de 2003.

²¹ BAZERMAN, Max y NEALE, Margaret. *La Negociación Racional*. Buenos Aires: Paidós, 1997. p. 113.

²² *Preocupación por Grupo de los Tres*. En: El Tiempo. Bogotá: 7 de marzo de 1991. p. 14 A.

informó que aunque se les había solicitado una lista de excepciones, no se les informó sobre el objetivo y el alcance de la misma.

Además, en los meses siguientes, el nuevo presidente de la ANDI, Carlos Arturo Ángel, sostuvo que cualquier proceso de integración (se refería al G3), debía ser concertado con el sector privado, para conocer las consecuencias en los diversos sectores. No obstante, planteó que “el gobierno no los había llamado como gremio a participar de la negociación y que era el mismo gobierno era el que seguía tomando las decisiones”²³.

En otro artículo de prensa, Fabio Echeverri Correa manifestó que el Grupo de los Tres se inscribía dentro de las ansias integracionistas de la Administración Gaviria y que para el gobierno, respondía a la máxima estrategia integracionista pero que “ninguno le ha dicho al sector privado qué resultados se buscan, ni los riesgos y ventajas que implica”²⁴.

Volviendo a Max Bazerman, quien “plantea que las posiciones iniciales de las partes actúan como anclas y afectan las percepción que cada lado tiene de los desenlaces posibles”²⁵, se puede observar que en el caso de este análisis, la posición del sector privado de evitar la integración de Colombia con México y Venezuela o estar en desacuerdo con dicha integración, se convirtió hasta cierto punto, en un anclaje en la negociación del G3, que afectó de forma negativa y temerosa la percepción del sector privado acerca de la conformación del Grupo de los Tres.

Por otra parte, es conveniente anotar que la mayoría de los gremios colombianos (los más importantes), se había desarrollado al amparo del proteccionismo. Estos gremios, habían logrado durante muchos años, convencer a los gobiernos para mantener ciertos privilegios. Así mismo, algunos no habían sido muy idóneos, para entender cómo organizar el sector privado, cómo prepararlo, desarrollar estrategias competitivas o productivas para abrirse a la economía mundial²⁶. En palabras de Mauricio

²³ LOPERA, Luis Alberto. *No hay Utilidades Excesivas*. En: El Tiempo. Bogotá: 24 de mayo de 1991. p. 2 C.

²⁴ ECHEVERRI CORREA, Fabio. *Hacemos Primero y Estudiamos Después*. En: El Tiempo. Bogotá: 1 de mayo de 1991. p. 5 A.

²⁵ BAZERMAN, Max y NEALE, Margaret. *Op. Cit.* p. 47.

²⁶ ENTREVISTA con Mauricio Reina.

Reina, "las negociaciones del G3 sorprendieron a los gremios en un proceso de transición entre una filosofía de economía cerrada y una filosofía de economía abierta"²⁷.

En este sentido, los gremios o los sectores más organizados en esa época, eran aquellos que tradicionalmente se habían formado en el pasado como la ANDI, la SAC, FEDEMETAL, ACOPLÁSTICOS, ANALDEX, así como otros gremios importantes que representaban sectores menos significativos en la economía, como los papeleros, las industrias gráficas y los fabricantes de auto partes, entre otros²⁸. Las variadas posiciones de los diferentes sectores con respecto de un acuerdo de libre comercio con México y Venezuela, se hicieron sentir desde el comienzo de la negociación del G3.

Así, el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Jaime Córdoba Zuluaga, manifestó desde el principio, el desconocimiento que existía en Colombia sobre el agro mexicano y las dificultades que esta carencia podría acarrear en el cumplimiento total del proyecto de integración económica del Grupo de los Tres. También dio a conocer, que los empresarios estaban temerosos por la cantidad de negociaciones bilaterales y multilaterales que había adquirido el gobierno, cuando el sector privado en Colombia aún no se había podido "acomparar al Pacto Andino"²⁹.

La Federación Nacional de Avicultores (FENAVI), por su parte, reiteró su disposición de asumir el reto de la apertura económica, tras señalar que el gremio contaba con un alto índice de eficiencia y productividad. No obstante, alertó al gobierno acerca de la amenaza que representaba para Colombia, las posibles importaciones provenientes del territorio mexicano, pues en dicho país existían enfermedades aviares desconocidas en el país³⁰.

Por su parte, los gremios manifestaron su inconformidad con relación a la asimetría que presentaba la economía colombiana frente a la mexicana. Algunas de las desventajas con relación al país azteca, se referían a la mano

²⁷ Ibíd.

²⁸ Ibíd.

²⁹ *Agricultura del G3 está en el limbo: SAC.* En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 10 de diciembre de 1991. p. 13 A.

³⁰ *Avicultura creció el 6.1%.* En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 4 de enero de 1992. p. 8 B.

de obra más barata en ese país, su mayor experiencia industrial, volumen de materias primas básicas, energía más barata y mayores economías de escala. El panorama industrial mexicano generaba desconfianza y preocupación en los gremios colombianos³¹.

Para fines de 1992 y mediados de 1993, el sector privado empezó a cambiar su postura con relación al G3, y a entender que la Administración Gaviria buscaba continuar su política de apertura, y que haría todo lo posible por firmar el acuerdo de libre comercio del Grupo de los Tres. De esta forma, los gremios intentaron tener una mayor participación para minimizar los costos que implicarían la firma de un Acuerdo de esta naturaleza para los sectores de la industria nacional.

Durante este tiempo, el gobierno por intermedio del Ministerio de Comercio Exterior, decidió invitar a representantes de los gremios mencionados y a empresas individualmente consideradas, “las cuales eran importantes ya que en una transición de una economía cerrada a una abierta y mientras los gremios se readecuan a una nueva realidad ha habido una transformación en el papel de los gremios como voceros del sector privado”³², motivo por el cual, invitar solamente a los gremios, no significaba tener una posición representativa. En una primera reunión con el sector privado –durante la etapa definitiva- el entonces ministro de comercio exterior, Juan Manuel Santos, trató de explicar en qué consistía la negociación del G3, aunque dicha negociación venía de tiempo atrás³³.

Poco después, se buscó simplificar el grupo de representantes del sector privado que para ese entonces era de cerca de cincuenta personas y tratar de identificar unos voceros de todos los sectores para formar con ellos, un grupo más reducido que el Ministerio de Comercio Exterior pudiera trabajar con él y al mismo tiempo, hacer más fácil el proceso³⁴. “De éstos fueron escogidos 8 gremios y asociaciones empresariales que fueron los que estuvieron más cerca de la negociación, en Colombia, en los viajes, en los momentos críticos y en los momentos fluidos, entre otros”³⁵. Dichos delegados correspondían a un representante de los siguientes gremios: Asocia-

³¹ *Preocupación por Grupo de los Tres. Op. Cit.*

³² ENTREVISTA con Mauricio Reina.

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*

ción Nacional de Industriales (ANDI), Hernán Puyo; Asociación de Exportadores (ANALDEX), Javier Díaz; Federación de Industrias Metalúrgicas (FEDEMETAL), Germán Umaña; y la Asociación Colombiana de Industrias Plásticas (ACOPLASTICOS), Ana Rita Cárdenas. También participaron la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), con Gabriel Martínez; la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), con Eduardo Visbal, y la Cámara Colombo-Mexicana con Enrique Pinzón. El representante de las industrias siderúrgicas fue Gustavo Tobón³⁶.

Es pertinente anotar que para el desarrollo de la negociación del Grupo de los Tres, se utilizó el esquema del *cuarto de al lado*, que “se trata de una estructura paralela que acompaña al Gobierno en el diseño de las negociaciones de comercio exterior”³⁷. Así, como ya se dijo, los representantes de los gremios seleccionados acompañaron de cerca la negociación del G3, con el objeto de proporcionar la mayor cantidad de información al gobierno sobre todos los aspectos que fueran útiles e importantes para la negociación, y que dichos representantes recibieran de parte del gobierno, la información de cómo iba la negociación. Esto no significaba que el Gobierno se erigiera a sí mismo como vocero del sector privado, puesto que existía una diferencia de intereses entre los dos actores nacionales. “Así mismo, porque un Gobierno que hace una negociación de cualquier tipo, en este caso de libre comercio, está investido en este caso por la democracia y por consiguiente de la prerrogativa de actuar en función del bien colectivo y no de hacer lo que el sector privado quería sino de hacer de la mejor manera posible la negociación de libre comercio”³⁸.

Vale la pena mencionar que este *cuarto de al lado*, estructura utilizada por México en su negociación del NAFTA con Estados Unidos y Canadá, no funcionó en forma muy adecuada para Colombia en la negociación del G3; en cierta forma, porque se convocaba al sector privado de manera informal y flexible³⁹, diferente de lo que sucedía en México, donde la participación del sector privado estaba totalmente institucionalizada⁴⁰.

³⁶ *Crean Comité Empresarial para concertar sobre el G3*. En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 16 de octubre de 1993. p. 1 C.

³⁷ VÁSQUEZ GÓMEZ, Francisco Javier. *Op. Cit.* p.84.

³⁸ ENTREVISTA con Mauricio Reina.

³⁹ ENTREVISTA con Luis Ángel Madrid.

⁴⁰ VÁSQUEZ GÓMEZ, Francisco Javier. *Op. Cit.* p. 85.

De igual forma, la existencia del *cuarto de al lado*, no garantizaba a los gremios una participación total. De hecho, para finales de 1992, en *El Tiempo* se publicó una noticia acerca de la resignación de los empresarios colombianos que hacían parte del *cuarto de al lado*, en las negociaciones del G3, que “estuvieron esperando durante varios días ser consultados o al menos informados acerca de qué se estaba negociando. Al final tuvieron que conformarse con escuchar la rueda de prensa que ofreció la viceministra”⁴¹.

Vale la pena mencionar que según Mauricio Reina, una negociación de libre comercio o de cualquier tipo, presenta una serie de diagrama en la cual, se puede establecer unos picos y unas bajadas. Los primeros corresponden a los momentos cuando había reuniones entre los tres países para negociar el G3, y las bajadas, a los intervalos entre una y otra reunión. Momentos éstos que eran utilizados para analizar, discutir y obtener información. “Durante estos períodos había un flujo de información acentuado entre Gobierno y representantes del sector privado”⁴².

No obstante, es pertinente anotar que el Gobierno, en última instancia, fue el ente decisorio de la negociación. Así, no todas las sugerencias o peticiones del sector privado fueron tenidas en cuenta en el momento de tomar una decisión definitiva por parte del Gobierno. Sin embargo, el apoyo de los gremios y del *cuarto de al lado* fueron de gran utilidad para los negociadores que pudieron consultar a los representantes y además, mantenerse informados acerca de los intereses de los sectores de la economía colombiana y así, negociar de la mejor manera el G3, buscando minimizar en cierta medida, los posibles costos para el sector privado.

En este sentido, en el cierre de los distintos temas de negociación del G3 y en el cierre mismo de la negociación, el 13 de junio de 2004 (Anexo A), fue cuando más se notaron las diferencias entre el sector privado y el gobierno. Para algunos sectores, el hecho de que al tomar una decisión, el gobierno desestimara sus recomendaciones al pie de la letra, implicó un fracaso total en la negociación. Empero, existieron otros sectores que quedaron satisfechos con la negociación, particularmente aquéllos que querían entrar en otros mercados⁴³.

⁴¹ *Empresarios Resignados*. En: *El Tiempo*. Santafé de Bogotá: 20 de diciembre de 1992. p. 3 C.

⁴² ENTREVISTA con Mauricio Reina.

⁴³ *Ibíd.*

Según Luis Bernardo Naranjo, las críticas del sector privado se basaban particularmente en las normas de origen que se habían negociado en el acuerdo del G3, y así mismo, reclamaban su *menor juego* en las negociaciones de dicho Acuerdo. En palabras de Naranjo, para el gobierno era “mejor la poca participación del sector privado ya que dicho sector (empresarios), era considerado temeroso de que se acabara el mercado interno y de no tener una mentalidad exportadora”⁴⁴.

Es así como Carlos Arturo Ángel manifestaba a los miembros del gremio que “al sector industrial no le va a resultar fácil acomodarse al programa de integración del Grupo de los Tres y sólo tiene cinco años para cambiar su estructura productiva, de manera que pueda competir con los mexicanos”⁴⁵. De igual forma, Ángel señalaba que el acuerdo comercial con México iba mucho más allá de lo que había sido tradicional en ese tipo de convenios. “El compromiso, dice, será determinante para el futuro manejo arancelario del país, volviendo irreversible la apertura económica y obligando a profundizarla”⁴⁶.

Además, a una semana de la firma del acuerdo del G3, los industriales colombianos protestaron porque consideraron que algunas condiciones del convenio golpearían fuertemente a varios sectores. “A lo cual el ministro de Comercio Exterior, Juan Manuel Santos, se declaró sorprendido por la protesta de los industriales aduciendo que durante tres años de negociaciones se les había permitido participar en las negociaciones. Sin embargo, dijo que entiende que los representantes de algunas actividades industriales estén preocupados porque en este tipo de convenios no todos pueden quedar contentos”⁴⁷. Además, el ministro Santos dijo que “los gremios no pueden quedarse anclados al pasado, sirviendo de amparo al proteccionismo en lugar de convertirse en agentes de cambio y puente hacia el futuro”⁴⁸. “Explicó que en ese proceso también se habían presentado críticas infundadas

⁴⁴ ENTREVISTA con Luis Bernardo Naranjo. Presidente de Exportaciones de la Vicepresidencia de la ANDI. Bogotá, 17 de enero de 2003.

⁴⁵ Para la ANDI, la industria no se adaptará fácil al G3. En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 14 de diciembre de 1993. p. 3 C.

⁴⁶ Ibíd.

⁴⁷ Carta al presidente revive la polémica por G3. En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 5 de junio de 1994. pp. 1 A - 13 A.

⁴⁸ Ibíd.

de algunos sectores que habían estado acostumbrados al proteccionismo y no les gustaba la competencia⁴⁹.

No obstante, otros empresarios se mostraron satisfechos con los acuerdos logrados en el tratado del Grupo de los Tres. “Muchos empresarios coincidieron en señalar que el acuerdo traerá beneficios generales al sector productivo del país”⁵⁰. Así, para el presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), “Colombia tiene definitivamente mucho más que ganar que perder con el acuerdo del G3. Es una buena oportunidad para los empresarios”⁵¹. De igual forma, para Jorge Ramírez Ocampo, presidente de la Asociación Nacional de Exportadores (ANALDEX), “el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos en el acuerdo del G3 son positivos. Por primera vez hubo concertación entre los gobiernos y el sector privado de las tres naciones”⁵².

El Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres, ofrecía ventajas para algunos sectores y desventajas para otros. Sin embargo, tanto el presidente César Gaviria como el ministro de Comercio Exterior, Juan Manuel Santos, hicieron una enérgica defensa del acuerdo y señalaron su irreversibilidad⁵³.

ANÁLISIS DE LA NEGOCIACIÓN DOMÉSTICA ENTRE EL SECTOR PRIVADO Y EL GOBIERNO COLOMBIANO PARA EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DEL GRUPO DE LOS TRES A LA LUZ DE LOS PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS

Después de revisar el proceso de negociación entre el sector privado y el gobierno colombiano, es pertinente analizar dicha negociación a la luz de los planteamientos teóricos.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ *Empresarios apoyan el acuerdo del G3.* *En:* El Tiempo. Santafé de Bogotá: 14 de mayo de 1994. p. 1 B.

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibíd.*

⁵³ *Presidentes firman hoy el G3.* *En:* El Tiempo. Santafé de Bogotá: 13 de junio de 1994. p. 8 C.

En primer término, es importante mencionar que para efectos del desarrollo de este escrito, se identificaron dos etapas imaginarias durante el proceso de negociación doméstica colombiana del G3, las cuales fueron analizadas en la primera parte de este ensayo.

Como ya se dijo, los principales actores de esta negociación que tuvieron mayor o menor actividad, de acuerdo con la etapa del proceso, fueron el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el sector privado. Vale la pena anotar que el Ministerio de Comercio Exterior fue el que lideró las negociaciones con el sector privado.

Se podría plantear además, que la negociación entre los sectores industriales y la Administración Gaviria, se originó de la necesidad o tal vez de la creencia del sector privado de que era más favorable mantener un mercado cautivo y no desarrollar una política de apertura. El Grupo de los Tres, por ser un acuerdo de libre comercio, se inscribió dentro de la política que había empezado a desarrollar el gobierno, de abrir la economía nacional al mercado internacional. De esta forma, se presentó un choque de intereses entre los dos actores (retomando la definición de Max Bazerman y de Margarita Neale, incluida en la primera parte de este ensayo). Al mismo tiempo, la inexperiencia del gobierno en negociaciones de este tipo, hizo que de una u otra forma, se copiara la estructura del *cuarto de al lado* que utilizó México en la negociación del NAFTA con Estados Unidos y Canadá. No obstante, también fue el desacuerdo del sector privado y en cierta forma su descontento con las negociaciones del G3, lo que llevó a que tuviera una participación un poco más activa. Pero sólo fue en la etapa definitiva, cuando el Gobierno y los gremios trabajaron y negociaron mancomunadamente el acuerdo del G3.

Mediante la información brindada por los sectores industriales y particularmente por aquellos gremios que hacían parte del *cuarto de al lado*, se informó a los negociadores de la situación de los diferentes sectores de la economía colombiana. De todas formas, se debe señalar que la figura del *cuarto de al lado* en Colombia no fue tan exitosa, debido a que se convocó al sector privado de manera informal y flexible. Pero no puede desconocerse su existencia. En este punto, vale la pena destacar que con la finalización de las negociaciones y la firma del acuerdo de libre comercio del Grupo de los Tres, no se logró que todos los sectores de la economía colombiana quedaran satisfechos. Al respecto, Roger Fisher plantea que “la mayor información –

más datos y cifras- contribuye a mejorar la capacidad de persuasión o lograr un nuevo enfoque del problema”⁵⁴. De esta forma, aunque el gobierno fue el ente decisorio, como lo enunciara Mauricio Reina, tuvo en cuenta la información presentada por los representantes del *cuarto de al lado* para de una u otra forma, llevar a cabo de la mejor forma posible, una negociación que minimizara los costos para los sectores industriales colombianos. Así, el papel que jugó la información brindada al gobierno por el sector privado, sirvió como un medio de *persuasión* en la negociación del G3.

De igual modo, puede decirse que el descontento de algunos industriales y el agrado de otros con el acuerdo del G3, se relaciona directamente con las percepciones de cada grupo. Así, el mismo gobierno tenía una percepción diferente del sector privado con respecto de este acuerdo de libre comercio. Retomando a Roger Fisher, quien plantea que “las percepciones difieren porque difieren las experiencias y porque hay selectividad a partir de las propias experiencias. Cada uno observa datos diferentes porque le interesa datos diferentes”⁵⁵. En consecuencia, para los empresarios que mostraron su descontento, pudo ser que debido a la experiencia del proteccionismo desarrollado en Colombia durante largos años, preferían continuar con un mercado cautivo. Por otra parte, quienes manifestaron su agrado, posiblemente veían las cosas en forma diferente, porque creían ser más eficientes en su producción y por lo tanto, más competitivos; por todo lo cual, les podría interesar penetrar en otros mercados. Debido a su entusiasmo por la apertura, el gobierno percibía que los acuerdos de libre comercio, eran más beneficiosos que desventajosos para el país.

En cuanto a las posturas del Gobierno y del Sector privado, vale la pena resaltar que el primer actor manifestaba una postura positiva frente al G3, puesto que se había iniciado en el país, una política de apertura de la economía hacia el mercado internacional que no se modificó durante la negociación. Por otra parte, al comienzo del proceso, el sector privado tuvo una postura de rechazo al acuerdo del Grupo de los Tres que se fue modificando durante la negociación, cuando entendió que ese acuerdo se había constituido en una meta para la Administración Gaviria que haría todo lo posible, por culminarlo. Es decir, los gremios modificaron su actitud y su partici-

⁵⁴ FISHER, Roger. *Más Allá de Maquiavelo*. Buenos Aires: Granica, 1999. p. 41.

⁵⁵ *Ibíd.* p. 43.

pación, en busca de minimizar costos para los sectores industriales, ante un eventual acuerdo de libre comercio.

En cuanto a lograr un acuerdo entre el sector privado y el gobierno con respecto del G3, no era del todo necesario, pues como ya se dijo, el Gobierno era en últimas, la instancia que tomaba las decisiones finales. Así, si el sector privado y la Administración Gaviria no hubieran logrado el consenso, el gobierno como ente investido de legitimidad y de valores democráticos, y en aras del bien común, habría podido firmar el Acuerdo de libre comercio del G3. De esta forma, para el sector privado era más favorable participar activamente, brindando y obteniendo información acerca de lo que se estaba negociando con dicho acuerdo. De hecho, si el sector privado hubiera decidido no participar en las negociaciones, los costos hubieran sido muy altos, porque el gobierno no hubiera tenido acceso a la información de los sectores de la economía nacional, y así tal vez, la negociación del G3 hubiera sido muy desfavorable para el sector industrial.

En este sentido, como se mencionó anteriormente, el sector privado en sus inicios no tenía una percepción positiva del G3 y mantuvo una postura negativa frente a él. El argumento para este rechazo era que un posible acuerdo de libre comercio, provocaría desventajas para el sector industrial colombiano. De tal manera que la mejor alternativa al acuerdo negociado (MAAN), para el sector privado era su participación de cerca en este proceso de negociación, lo cual se dio por medio del *cuarto de al lado*.

Por último, podría plantearse que la negociación doméstica entre el sector privado y el gobierno colombiano correspondió a una negociación de integración, si se tiene en cuenta lo planteado por Bazerman y Neale, cuando dicen: "Se puede llegar a un acuerdo mejor para ambas partes que el que habría resuelto una negociación distributiva, en la cual una persona gana a expensas de otra"⁵⁶. De hecho, al involucrarse el sector privado con el *cuarto de al lado*, impidió que el gobierno negociara solo el acuerdo de libre comercio del G3, sin tener en cuenta los intereses del sector industrial colombiano.

Conviene señalar que aunque algunos sectores de la economía colombiana insistieron en su momento, que su participación no había tenido frutos debido

⁵⁶ BAZERMAN, Max y NEALE, Margaret. *Op. Cit.* p. 37.

a que el gobierno no había tomado en cuenta sus sugerencias e información, para Mauricio Reina las cosas no fueron así, pues el gobierno colombiano sí atendió las sugerencias y contó con la información que le brindaron los gremios, aunque no las siguió al pie de la letra⁵⁷. No obstante, esta información sirvió de base para negociar el acuerdo del G3, de acuerdo con las necesidades de los sectores de la economía y de una u otra forma, con conocimiento de las desventajas que tenía la economía colombiana frente a la economía de México y Venezuela. Con base en la información proporcionada por el sector privado, los negociadores colombianos del Grupo de los Tres, intentaron suavizar los posibles costos para el sector industrial colombiano. De esta forma, se puede plantear que el proceso doméstico de negociación entre el sector privado y el Gobierno fue benéfico para ambos actores, con relación al acuerdo de libre comercio del Grupo de los Tres.

BIBLIOGRAFÍA

Agricultura del G3 está en el limbo: SAC. En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 10 de diciembre de 1991. p. 13 A.

Avicultura creció el 6.1%. En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 4 de enero de 1992. p. 8 B.

BAZERMAN, Max y NEALE, Margaret. *La Negociación Racional*. Buenos Aires: Paidós, 1997.

CARDONA, Diego. *El Grupo de los Tres: Una Visión Política.* En: *Revista Colombia Internacional*, 17. Santafé de Bogotá; enero-marzo de 1992.

Carta al presidente revive la polémica por G3. En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 5 de junio de 1994. pp. 1 A - 13 A.

Crean Comité Empresarial para concertar sobre el G3. En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 16 de octubre de 1993. p. 1 C.

ECHEVERRI CORREA, Fabio. *Hacemos Primero y Estudiamos Después.* En: El Tiempo. Bogotá: 1 de mayo de 1991. p. 5 A.

⁵⁷ ENTREVISTA con Mauricio Reina.

Empresarios apoyan el acuerdo del G3. En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 14 de mayo de 1994. p. 1 B.

Empresarios Resignados. En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 20 de diciembre de 1992. p. 3 C.

ENTREVISTA con Diego Cardona Cardona. Director del Instituto de Altos Estudios Europeos de la Universidad del Rosario. Bogotá: 3 de diciembre de 2002.

ENTREVISTA con Luis Ángel Madrid. Funcionario del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia. Bogotá: 10 de diciembre de 2002.

ENTREVISTA con Luis Bernardo Naranjo. Presidente de Exportaciones de la Vicepresidencia de la ANDI. Bogotá: 17 de enero de 2003.

ENTREVISTA con Mauricio Reina. Investigador de FEDESARROLLO. Bogotá: 7 de enero de 2003.

FISHER, Roger. *Más Allá de Maquiavelo.* Buenos Aires: Granica, 1999.

LOPERA, Luis Alberto. *No hay Utilidades Excesivas.* En: El Tiempo. Bogotá: 24 de mayo de 1991. p. 2 C.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *El tratado de Libre Comercio del Grupo de los TRES- G3- Colombia, México y Venezuela.* En: Folleto Acuerdos Comerciales Internacionales, 5. Santafé de Bogotá: 1994.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. *Grupo de los Tres: Colombia, México y Venezuela.* Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional, 1994.

Para la ANDI, la industria no se adaptará fácil al G3. En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 14 de diciembre de 1993. p. 3 C.

Preocupación por Grupo de los Tres. En: El Tiempo. Bogotá: 7 de marzo de 1991. p. 14 A.

Presidentes firman hoy el G3. En: El Tiempo. Santafé de Bogotá: 13 de junio de 1994. p. 8 C.

REINA, Mauricio y ZULUAGA, Sandra. *El Acuerdo del Grupo de los Tres*. En: *Revista Colombia Internacional*, 28. Santafé de Bogotá: octubre-diciembre de 1994.

VÁSQUEZ GÓMEZ, Francisco Javier. *Colombia y el Grupo de los Tres*. Trabajo de Grado en Ciencia Política. Santafé de Bogotá: Universidad de los Andes, 1994.

ZULUAGA, Sandra y LOZANO, Olga. *El Grupo de los Tres (G-3): Las negociaciones comerciales entre Colombia, México y Venezuela*. Santafé de Bogotá: FEDESARROLLO, 1996.