



Revista de Relaciones Internacionales,  
Estrategia y Seguridad

ISSN: 1909-3063

cinuv.relinternal@unimilitar.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada  
Colombia

Moncayo Jiménez, Edgard

El TLC de Colombia con Estados Unidos y sus implicaciones en los departamentos colombianos  
Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 1, núm. 1, enero-junio, 2006, pp.  
177-209

Universidad Militar Nueva Granada  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92710109>

- 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

# El TLC de Colombia con Estados Unidos y sus implicaciones en los departamentos colombianos<sup>1</sup>

EDGARD MONCAYO JIMÉNEZ<sup>2</sup>

## Resumen

La firma de un TLC con estados representa para Colombia la profundización del modelo de internalización de la economía, que se entronizó a principios de la década pasada, y la definitiva gravitación del país hacia la economía estadounidense.

En balance, la estrategia aperturista ha sido hasta ahora francamente decepcionante y conforme a los análisis realizados en este documento, no es realista esperar que el TLC vaya a representar beneficios significativos para el desarrollo nacional. Por el contrario, lo que se advierte es el riesgo de que los desajustes estructurales de la economía colombiana continúen agudizándose (bajo crecimiento, involución del cambio sectorial, desempleo, pobreza y mala distribución del ingreso), agravando de paso los desequilibrios territoriales internos.

**Palabras clave:** regionalismo, tratados de libre comercio, comercio bilateral, Colombia, Estados Unidos.

*Fecha de recepción: enero de 2005  
Fecha de aceptación: abril de 2006*

---

<sup>1</sup> Este trabajo hace parte de un estudio más amplio realizado por el autor para la Universidad Autónoma de Colombia, sobre el efecto de la globalización en las regiones colombianas. Fue escrito antes de la suscripción del TLC con Estados Unidos a finales de febrero de 2006, pero sus análisis y conclusiones conservan su vigencia. El autor agradece la valiosa colaboración del economista NÉSTOR GARZA en lo relacionado con el procesamiento estadístico y la elaboración de cuadros y gráficos.

<sup>2</sup> Economista, profesor e investigador asociado a varias universidades colombianas. Consultor de Naciones Unidas. edgarmoncayo@yahoo.com

## Abstract

The signing of a FTA with the United States implies for Colombia the deepening of the internationalization model set up at the beginning of the past decade and the definitive gravitation of the country towards the US economy.

Having been, so far, the results of the liberalization strategy frankly disappointing, it is not realistic —according to the analysis carried out in this article— to expect any substantial benefit for the national development arising from the FTA.

On the contrary, there is the risk of the structural disequilibria of the Colombian economy (slow growth, lack of sectoral change, unemployment, poverty and high inequality of income distribution) to become deeper. In addition, the consolidation of the bilateral trade patterns could worsen the internal territorial polarization as well.

**Key words:** regionalism, FTA, bilateral commerce, Colombia, United States.

## Sumario

1. El nuevo regionalismo y el ALCA
2. Los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos
3. El TLC de Colombia con Estados Unidos
  - 3.1. El comercio bilateral de Colombia con Estados Unidos
  - 3.2. Las exportaciones de Colombia hacia Estados Unidos
  - 3.3. Condiciones de acceso de las exportaciones colombianas al mercado de Estados Unidos
  - 3.4. Las importaciones colombianas procedentes de Estados Unidos
4. Implicaciones del TLC con los Estados Unidos hacia los departamentos colombianos
  - 4.1. Las oportunidades de exportación
  - 4.2. La vulnerabilidad departamental frente al eventual aumento de las importaciones

## INTRODUCCIÓN

La negociación, por parte de Colombia, de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, similar al que ya han firmado México, Chile, los Países Centroamericanos, Perú y probablemente suscribirá también Ecuador, se inscribe en un largo proceso de búsqueda de esquemas para alcanzar la integración económica del Continente Americano. En sus etapas iniciales, dicho proceso se circunscribió a América del Sur y tiempo después, se presentó la activa participación de los Estados Unidos.

Es innegable que un acuerdo de libre comercio con la primera potencia económica mundial, tiene consecuencias en el nivel macroeconómico del país y en sus economías subnacionales. El propósito de este trabajo es analizar tales efectos.

### 1. EL NUEVO REGIONALISMO Y EL ALCA

La globalización que por definición supone una intensificación de los flujos comerciales y financieros a escala internacional, ha inducido —en forma paradójica— un resurgimiento del interés en los Acuerdos Regionales de Integración Económica (ARIE). Los ARIE son mecanismos para estimular el comercio en el interior de un conjunto acotado de países.

En los últimos doce años, se han conformado más de la mitad de los 193 ARIE notificados a la OMC (el antiguo GATT), durante el período 1948-2003, 32 de los cuales, son entre países del Continente Americano (BID, 2002).

En el giro favorable hacia el regionalismo, ha pesado con fuerza decisiva, la posición de Estados Unidos que evolucionó desde ser el abanderado del multilateralismo en la posguerra, a constituir en los años noventa el TLCAN (con Canadá y México, sus dos principales socios comerciales), que es un acuerdo regional tanto en términos geográficos como preferenciales, rápidamente convertido en uno de los principales bloques comerciales del mundo (una doctrina Monroe del siglo XXI). También influyó la profundización de la Unión Europea, consagrada en el Tratado de Maastrich de 1992 (Unión Europea), materializada en el Euro y la reciente adhesión de 10 nuevos países. La idea es entonces, que la ampliación o profundización de los acuerdos regionales existentes, insta a los socios comerciales no miembros, a buscar su incorporación para no quedar marginados o a buscar por su cuenta, la formación de otros acuerdos (efecto *dominó*)<sup>3</sup>.

La presencia de México en el TLCAN, denota por lo demás, una de las características centrales del nuevo regionalismo, es decir, la asociación entre países de dife-

<sup>3</sup> Véase: BALDWIN, RICHARD, 1993.

rente grado de desarrollo, sin que haya lugar a tratamientos preferenciales para los menos avanzados (cuando más, diferentes cronogramas de aplicación)<sup>4</sup>.

En términos de su alcance y cobertura, los nuevos acuerdos tienen mayor *profundidad* en el desmonte arancelario e involucran unas materias que sus homólogos del pasado, no incluían, tales como las sociales y las políticas.

Los rasgos generales del segundo regionalismo arriba descritos, se ajustan bien a lo ocurrido en América Latina en los años noventa. En efecto, mientras que las primeras iniciativas de integración económica emprendidas en la posguerra (ALALC, MCCA, Grupo Andino y CARICOM), se inscribieron en la estrategia de sustitución de importaciones, predominante en la época, el regionalismo abierto de los noventa es funcional a las estrategias de inserción en la economía mundial que han prevalecido en este último período (DEVLIN y ESTEVADEORDAL, 2001).

En síntesis, el contraste entre las dos generaciones de regionalismo mencionadas, puede presentarse así:

**Tabla 1**  
**Regionalismos: primero y segundo**

Primero	Segundo o abierto
Funcional a la estrategia de sustitución de importaciones —un instrumento auxiliar de la ISI para la ampliación de mercados protegidos—.	Funcional a la estrategia de inserción en la economía global-tercera vía hacia la liberación mundial de mercados.
Acuerdos entre países de grado de desarrollo similar. Norte-norte o sur-sur.	Acuerdos entre países desarrollados y menos avanzados. Norte-sur.
Hostilidad de Estados Unidos.	Apoyo activo de Estados Unidos.
Integración superficial (bienes industriales, aranceles).	Integración profunda (todos los productos, servicios e inversiones, regímenes de competencia).
Restricciones a la IED.	Atracción de IED.
Ámbito económico.	Ámbito económico, social y político.
Iniciativa gubernamental.	Participación activa de la empresa privada.

**Fuente:** Elaboración del autor.

<sup>4</sup> Sobre el segundo regionalismo latinoamericano véase: MONCAYO (1999) y MONCAYO (2004).

**Tabla 2**  
**Acuerdos de comercio suscritos en América 1960 - 2004**

Acuerdo	Entrada en vigencia
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —ALALC— Transformada en 1980 a Asociación Latinoamericana de Integración —ALADI— (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela)	1960
Mercado Común Centroamericano* Reformado en 1993 (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica)	1960
Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino)* Transformado en 1996 en la Comunidad Andina	1969
<i>Caribbean Community and Common Market</i> —CARICOM— (Comunidad del Caribe) Transformado en 2002 en la Economía y Mercado Único de la CARICOM (CARICOM Single Market and Economy —CSME— (Antigua y Bermuda, Barbados, Jamaica, St Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago (1974), Belice, República Dominicana, Grenada, Monserrat, Santa Lucía, St Vincent y las Granadinas (1983 y Bahamas (Parte de la Caribbean Community pero no del Mercado Común)	1973
Chile - México	1992
Chile - Venezuela	1993
Bolivia - Chile	1993
CARICOM - Venezuela	1993
Tratado de Libre Comercio de América del Norte —TLCAN—	1994
Mercado Común del Sur —MERCOSUR— Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay	1995 1995
México - Bolivia	1995
México - Costa Rica	1995
G3 (México, Colombia y Venezuela)	1995
CARICOM - Colombia	1995
Chile - Ecuador	1995
Chile - MERCOSUR	1996
Bolivia - MERCOSUR	1997
Canadá - Chile	1997
Chile - Perú	1998

Continúa

Acuerdo	Entrada en vigencia
Centroamérica - República Dominicana	1998
México - Nicaragua	1998
México - Chile	1999
México - Uruguay	2000
México - Perú	2000
Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela - Argentina	2000
México - Honduras, Guatemala y El Salvador	2001
Chile - Centroamérica	2002
Canadá - Costa Rica	2002
Perú - MERCOSUR	2003
Estados Unidos - Chile	2004
<i>can - mercosur</i>	2004
Estados Unidos - Centroamérica**	2005

\* Estos acuerdos buscaban formar una Unión Aduanera e incluso un mercado común.

\*\* Pendiente de aprobación parte del Congreso de Estados Unidos.

**Fuente:** Elaboración del autor con base en el Sistema de Información de Comercio Exterior de la OEA y otras fuentes.

La conformación del TLCAN en 1994, desencadenó una oleada de ARIE de segunda generación en América Latina. Entre 1960 (año de creación de la ALALC), y 1994 se suscribieron ocho ARIE, mientras que entre este año y 2004, se formaron 23 (tabla 2). Además, los cinco ARIE del primer regionalismo se “abrieron” para acoger el modelo del segundo.

La densa trama de acuerdos entre las naciones americanas<sup>5</sup> —que ha dado lugar a la metáfora del “plato de fideos” o *spaghetti bowl*— parecía rumbo a alcanzar su plena culminación en el marco de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), conformada por 34 países del Hemisferio occidental (sin Cuba). La entrada en vigencia del ALCA estaba prevista para 2005.

Para Estados Unidos, el ALCA representa ampliar el TLCAN a un territorio que vaya desde Anchorage hasta la Tierra del Fuego, según el diseño formulado en la convocatoria lanzada por el presidente BUSH en la Iniciativa de las Américas (1990). Con este bloque, los Estados Unidos podrían oponer su propio regionalismo a los regionalismos cada vez más abarcales de la Unión Europea y la APEC, y de paso, afianzarían su presencia en una zona que por tradición ha estado en su área de influencia.

<sup>5</sup> Un examen comparativo de los contenidos y alcances de los ARIE posteriores al TLCAN se encuentra en: JESÚS ALBERTO VILLAMIL y FERNANDO ESTUPIÑÁN, 2004.

Como dice DORNBUSH (1995: 48):

Estados Unidos tiene en el ALCA la oportunidad de consolidar las reformas, diseminar la cultura de mercado y promover la democracia en América Latina, contribuyendo de este modo a su propia seguridad nacional<sup>6</sup>.

El proceso de negociaciones tendiente a establecer el ALCA, se inició en 1994 (Cumbre de las Américas en Miami), y después de dos cumbres presidenciales más y cinco reuniones ministeriales, se llegó en 2001 (V Reunión Ministerial en Buenos Aires), a un primer borrador de acuerdo<sup>7</sup>.

A partir de este momento, la atmósfera de las negociaciones se enrareció notablemente, debido entre otras razones, al ambiente político adverso a la liberación comercial en Estados Unidos<sup>8</sup> y a la decisión de este país de trasladar temas como las ayudas internas y los subsidios a las exportaciones, a las negociaciones de la Ronda de Doha, en el marco de la OMC.

Como consecuencia de lo anterior, tanto en la VI y VII reunión ministerial, celebradas en Quito (2002) y Miami (2003) respectivamente, no se evidenció algún avance sustantivo hacia el establecimiento del ALCA en 2005<sup>9</sup>. Antes bien, el fracaso de la Ronda de Doha en Cancún (2003), sacó nuevamente a flote en el contexto del ALCA, los asuntos relativos a los subsidios, el *antidumping* y las ayudas a la agricultura que Estados Unidos había anunciado que negociaría en el marco de la OMC, y que de tiempo atrás, eran contenciosos en las negociaciones del ALCA.

El estancamiento de las negociaciones abrió las puertas, a partir de 2002, a dos vertientes de integración comercial en el Hemisferio occidental, que si bien en teoría son compatibles, en la práctica tienen un alto potencial de colisión: a) los acuerdos bilaterales de países latinoamericanos con Estados Unidos; y b) el fortalecimiento de los vínculos intrasuramericanos.

En cuanto a lo primero, Chile y los Países Centroamericanos firmaron en 2002 y 2003 respectivamente, sendos acuerdos bilaterales con Estados Unidos; y Colombia, Ecuador y Perú iniciaron en 2004, negociaciones tendientes al mismo fin. De esta manera, Estados Unidos logró imponer en la práctica, la estrategia de *divide* y

---

<sup>6</sup> DORNBUSH, RUDIGER, 1995.

<sup>7</sup> Un análisis de la dinámica de la negociación y de los distintos intereses nacionales en juego se encuentra en: HERMINIO BLANCO y JAIME ZABLUDOVSKY, 2003.

<sup>8</sup> Como se hizo evidente con el dilatado y engorroso proceso de la *Trade Promotion Authority* —TPA— en el Congreso estadounidense.

<sup>9</sup> El intento de reactivar las negociaciones en el marco de la IV Cumbre de las Américas (al nivel presidencial), celebrado en noviembre de 2005 en Mar del Plata, fue un estruendoso fracaso, debido a las posiciones antagónicas de México (en pro) y Mercosur (en contra).



*reinarás*, al negociar condiciones diferentes para cada grupo de países que no había logrado avanzar en el ALCA. Con respecto de la intensificación de los lazos en el Continente Suramericano, volveremos más adelante.

## 2. LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

El análisis de la experiencia de los TLC suscritos con Estados Unidos, revela resultados por lo menos ambiguos. En efecto, aunque varios estudios encuentran que el TLCAN ha tenido efectos positivos en la economía mexicana, sobre todo en términos del aumento en las exportaciones y de la IED<sup>10</sup>, esta apreciación debe calificarse en cuanto a lo siguiente<sup>11</sup>:

- a) Si bien las exportaciones de México hacia Estados Unidos fueron más que duplicadas entre 1995 y 2003 (pasaron de US61.705 millones a US138.073 millones), ello no se tradujo en una aceleración semejante en las tasas de crecimiento del PIB, pues en ese mismo período, se situaron apenas en el promedio latinoamericano (2,9% anual entre 1995 y 2004)<sup>12</sup>.
- b) Desde 2002, el crecimiento del PIB y el de las exportaciones están estancados (TORNELL *et al.*, 2004).
- c) La competitividad sistémica del país (posición en el ranking del *World Economic Forum*), en lugar de haber mejorado, se ha deteriorado.
- d) Las importaciones totales (del mundo), crecieron aún más rápidamente que las exportaciones, por lo tanto, el balance en cuenta corriente ha sido permanentemente deficitario en el período que se está analizando.
- e) Las exportaciones de maquila, que desde 1998 son un poco más de la mitad del total, tienen un contenido importado cercano al 80%. Además, las exportaciones netas de maquila han permanecido en el mismo nivel desde 1998.
- f) Desde 2000, China —que no tiene un TLC— superó a México como proveedor de Estados Unidos, registrando una participación en este mercado del 12,04% (la de México es de 11,4%), con el agravante de que la oferta exportable de los dos países tiene un altísimo y creciente porcentaje de traslape (60% en la actualidad). Además, en 2003, la participación de México en el mercado de Estados Unidos fue de 11,4%, inferior al 11,8% de 1994.

---

<sup>10</sup> Véase por ejemplo: KOSE, M. AYHAN *et al.* (2004). y LEDERMAN, DANIEL *et al.*, 2005.

<sup>11</sup> Las cifras en las que basan las apreciaciones que siguen son tomadas de: RENÉ VILLARREAL, 2004.

<sup>12</sup> Sobre este punto véase: JUAN RAMIRO DE LA ROSA, 2001.

- g) El análisis econométrico muestra que no hay evidencia empírica de que el TLCAN haya tenido efectos significativos sobre la inversión extranjera de cartera, porque mucho antes de que el TLC entrara en vigencia, el mercado de capitales de México ya estaba casi perfectamente integrado con el estadounidense (VENEGAS-MARTÍNEZ, 2004). Además, la IED que se ha producido, se ha concentrado en unos pocos sectores —entre los cuales destaca el financiero— y en un alto porcentaje, se ha orientado hacia adquisiciones de empresas existentes.
- h) El modelo de apertura mexicano ha incrementado la desigualdad y la extrema pobreza, no la pobreza total (MORLEY y DÍAZ BONILLA, 2004).
- i) Por último, dado que el ciclo económico de México está cada vez más sincronizado con el de Estados Unidos (este país absorbe el 90% de las exportaciones mexicanas), la reciente recesión estadounidense determinó el estancamiento del crecimiento económico y de las exportaciones mexicanas.

En síntesis, según la opinión de VILLARREAL (2004: 172), la lección de la experiencia de México en el TLCAN se puede resumir así: “La apertura pasiva mediante acuerdos de libre comercio con una política industrial pasiva, conducen a un modelo exportador de manufacturas de ensamble dinámico, con desarticulación productiva interna no sustentable”.

En cierto modo, esta opinión coincide con otra más ortodoxa (TORNELL et al. op. cit.: 34, traducción libre del autor), según la cual:

La experiencia mexicana sugiere que el crecimiento de largo plazo no puede basarse solamente en el crecimiento de las exportaciones, porque el sector transable depende de insumos no transables, y por tanto, es necesario que el sector que produce estos últimos también crezca para asegurar una senda de crecimiento balanceada y sostenible.

Es pertinente señalar que si bien es cierto, México concibió al inicio (principios de los noventa), el TLC con Estados Unidos como parte esencial de una nueva estrategia de desarrollo (basada en las exportaciones), en la actualidad ya tiene zonas de libre comercio con los mercados más importantes del mundo desarrollado: Unión Europea (2000), y Asociación Europea de Libre Comercio (2001). El único país desarrollado con el cual México todavía no tiene un TLC es Japón, país que en 2001 contribuyó con el 2,7% del total del comercio exterior mexicano<sup>13</sup>.

En cuanto al TLC de Chile con Estados Unidos<sup>14</sup>, firmado en 2003 y vigente desde 2004, es aún muy temprano para emitir juicios documentados sobre sus re-

---

<sup>13</sup> Para un completo análisis de los acuerdos de libre comercio de México con los países desarrollados véase: ALICIA PUYANA, 2003.

<sup>14</sup> Para una completa descripción del contenido y alcances de este TLC véase: GERMÁN UMAÑA, 2003.

sultados. No obstante, cabe señalar que al contrario de México (en la fase inicial), Centroamérica y los Países Andinos, Chile concibe el TLC con Estados Unidos no como una estrategia de desarrollo sino como un eslabón adicional dentro su estrategia de liberación comercial, que se agrega a los acuerdos que ya tiene con Canadá, la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Corea del Sur y la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México.

En tales circunstancias y dado el hecho de que Chile partió en un nivel de protección más reducido que el de México y Colombia, la mayoría de los estudios realizados sobre el tema, coincide en señalar que el impacto sobre el PIB chileno estará en un lánguido rango que va del 0,2 al 1% (CABEZAS, 2003 y CHUMACERO *et al.*, 2004).

Siguiendo la lógica de no quedarse por fuera del tren del libre comercio con Estados Unidos, es decir, de asegurar el mismo acceso al mercado estadounidense que ya tienen otros países latinoamericanos, Colombia, Perú y Ecuador iniciaron en mayo de 2004, negociaciones tendientes a suscribir acuerdos con esa nación<sup>15</sup>. En este caso, no se trata de un solo tratado plurilateral, sino de tres diferentes que se negocian al mismo tiempo.

Hasta el momento, se han realizado 8 reuniones de negociación: Cartagena, mayo de 2004; Atlanta, junio de 2004; Lima, julio de 2003; Fajardo, septiembre de 2004; Guayaquil, octubre de 2004; Tucson, noviembre - diciembre de 2004; Cartagena, febrero de 2005 y Washington D.C., marzo de 2005.

En las negociaciones comerciales entre los países andinos mencionados y Estados Unidos, se juegan intereses que en algunos aspectos son coincidentes (o complementarios), y en otros contrapuestos.

En la perspectiva de Estados Unidos, el tema de los TLC es contundentemente inequívoco: se trata de un asunto de seguridad nacional. Así lo dice textualmente la Ley de Comercio de 2002 (*Trade Promotion Authority Act*):

(1) The expansion of international trade is vital to the national security of the United States. Trade is critical to the economic growth and strength of the United States and to its leadership in the world. Stable trading relationships promote security and prosperity. Trade agreements today serve the same purposes that security pacts played during the Cold War, binding nations together through a series of mutual rights and obligations. Leadership by the United States in international trade fosters open markets, democracy, and peace throughout the world.

(2) The national security of the United States depends on its economic security, which in turn is founded upon a vibrant and growing industrial base. Trade expansion has been the engine of economic growth. Trade agreements maximize opportunities for the critical sectors and build

---

<sup>15</sup> En marzo de este año (2005), Bolivia oficializó en Washington su interés de unirse a la negociación.

ding blocks of the economy of the United States, such as information technology, telecommunications and other leading technologies, basic industries, capital equipment, medical equipment, services, agriculture, environmental technology, and intellectual property. Trade will create new opportunities for the United States and preserve the unparalleled strength of the United States in economic, political, and military affairs. The United States, secured by expanding trade and economic opportunities, will meet the challenges of the twenty-first century.

En lo que hace relación específica con Colombia, Ecuador y Perú, estos son países que no representan mucho para las exportaciones ni para la IED de Estados Unidos, sino que son considerados por este país, como puntos estratégicos para la seguridad de la Región Andina. Los costos que tendría que pagar Estados Unidos para lograr sus objetivos en el área andina no son mayores, según la mayoría de los estudios realizados al respecto, entre otras cosas, porque actualmente el arancel ponderado aplicable a las exportaciones procedentes de esta zona es sólo del orden del 0,8%<sup>16</sup>. Esto, debido a que un alto porcentaje de la oferta exportable de Colombia, Ecuador y Perú está constituido por materias primas y productos básicos que no son objeto de gravámenes arancelarios y a las preferencias unilaterales del ATPDEA<sup>17</sup>.

Ahora analizaremos el TLC de Colombia con Estados Unidos, en el contexto de los flujos comerciales entre los dos países.

### 3. EL TLC DE COLOMBIA CON LOS ESTADOS UNIDOS

Colombia, que ha participado activamente en todos los procesos de integración latinoamericana (ALCA, CAN, G3 y Comunidad Suramericana de Naciones<sup>18</sup>), se apresta ahora a firmar un TLC con los Estados Unidos. En la perspectiva de la actual administración, este tratado es benéfico para el país por las siguientes razones<sup>19</sup>:

- A. El TLC estimulará las exportaciones a Estados Unidos, y por lo tanto, tendrá un impacto positivo en el crecimiento y el ingreso per cápita.
- B. EL TLC —por medio del crecimiento— reducirá la pobreza.
- C. El TLC propiciará el crecimiento del sector agrícola.

---

<sup>16</sup> El arancel promedio para México es 0,34% y para el mundo (NMF) de 3,1%.

<sup>17</sup> El ATPDEA (*Andean Trade Referents and Drug Eradication Act*) consagra preferencias unilaterales de Estados Unidos a favor de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, como reconocimiento de dicho país a la responsabilidad compartida que le cabe en la lucha contra el cultivo y tráfico de drogas ilícitas.

<sup>18</sup> CAN + miembros del Mercosur.

<sup>19</sup> Véase: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2005.

Como puede observarse, los argumentos de la administración Uribe son en esencia los mismos que esgrimió la administración Gaviria para sustentar la apertura de principios de los noventa. Conociendo ya cuáles fueron los verdaderos resultados de las políticas aperturistas y ante la falta absoluta de consenso académico sobre la supuesta cadena causal apertura → aumento de las exportaciones → aumento del PIB per cápita → reducción de la pobreza, no se entiende por qué el gobierno colombiano pretende que el TLC (más de lo mismo), es la estrategia salvadora para los graves problemas que aquejan a la economía nacional<sup>20</sup>.

La perplejidad aumenta cuando se comprueba que los estudios elaborados en instituciones gubernamentales como el Banco de la República y el DNP, tampoco permiten ser muy optimistas acerca de los supuestos beneficios del TLC, veamos:

- A. El impacto sobre el crecimiento:** MARTÍN y RAMÍREZ (2005)<sup>21</sup>, sostienen que los efectos positivos dependen críticamente del grado en que se logren desmontar las barreras no arancelarias (BNA), en Estados Unidos. Por su parte, BOTERO y LÓPEZ (2005)<sup>22</sup> encuentran que los efectos del TLC son importantes, pero transitorios, porque tienden a diluirse con el tiempo.
- B. Efecto sobre el comercio exterior:** el eventual impacto positivo que detectan MARTÍN y RAMÍREZ (*op. cit.*), sobre el crecimiento, se da por medio de un incremento en las exportaciones que sólo se producirá —según ellos mismos— si se logra una disminución sustantiva de las BNA (barreras no arancelarias), en Estados Unidos. Para CÁRDENAS y GARCÍA (2004), en cambio, que se valen de un modelo de equilibrio general, no existen condiciones para que el TLC produzca un aumento de hasta el 200% (!) en las exportaciones a Estados Unidos y del 40% en el comercio bilateral.
- C. Impacto sobre el empleo:** un estudio de BOTERO y LÓPEZ (*op. cit.*), estima un crecimiento del 1,7% en el empleo generado y de hasta el 2,5%, si el país hace

---

<sup>20</sup> Algunos analistas han sugerido que la posición negociadora colombiana se ha subordinado al interés de lograr el apoyo de Estados Unidos a la política de seguridad democrática de la administración Uribe Vélez, véase por ejemplo (PARDO, 2004 y GARCÍA, 2004. Otros ven en el TLC la oportunidad de hacer irreversibles a través de un tratado internacional las reformas de los noventa (*lock-in effect*) y de globalizar nuestras prácticas económicas y culturales, poniéndolas a tono con las exigencias de la mundialización (CLAVIJO, 2004).

<sup>21</sup> MARTÍN, CLARA PATRICIA y RAMÍREZ, JUAN MAURICIO (2005). A este respecto, VAUGHAN (2005), considera que en el evento hipotético de que Estados Unidos elimine las BNA a todos los países del mundo, las ganancias para Colombia serían nulas o incluso negativas, porque el flujo de comercio quedaría determinado solamente por las ventajas comparativas de cada país. En este escenario, China se quedaría, por ejemplo, con la mayor parte del mercado estadounidense de textiles.

<sup>22</sup> BOTERO, JESÚS y LÓPEZ, HUGO, 2005.

un importante esfuerzo de capacitación de la mano de obra<sup>23</sup>. Estos montos serían el resultado de una recomposición sectorial en el empleo, en cuyo contexto, uno de los sectores perdedores sería la agricultura.

**D. Efecto sobre la pobreza y la distribución del ingreso:** los dos trabajos que inciden sobre este tema, presentan resultados contradictorios. Así, mientras MARTÍN y RAMÍREZ (*op. cit.*), prevén efectos positivos porque supuestamente el TLC beneficiaría a los sectores intensivos en trabajo no calificado e informal y en trabajo formal (*sic*), BOTERO y LÓPEZ (*op. cit.*) —en línea con la mayoría de los estudios sobre esta materia— encuentran que el tratado beneficiará al trabajo calificado en mayor medida.

Llama la atención el hecho de que ninguno de los estudios mencionados, toma en cuenta el efecto adverso que puede tener sobre la producción nacional, el aumento de las importaciones procedentes de Estados Unidos.

Con todo, la revisión de la literatura académica sobre el TLC de Colombia con los Estados Unidos, deja la impresión de que los efectos del tratado no son significativos en manera alguna para el desarrollo del país<sup>24</sup>.

En tal sentido, el balance de los estudios realizados está bien reflejado por BUSSOLO y ROLAND-HOLST (2002: 239, el énfasis es añadido)<sup>25</sup> en la siguiente conclusión:

Las ventajas para Colombia de su ingreso al TLC, sin embargo, podrían tener como contrapartida negativa la *intensificación de las pautas tradicionales de las ventajas comparativas del país (...)* es importante resaltar (...) *que es poco probable que la apertura de mercados por sí sola lleve al país a una importante trayectoria de crecimiento sustentable*. Las reformas externas deben coordinarse con políticas internas de formación e inversión del capital humano que fomenten las externalidades del crecimiento y la modernización (...).

### 3.1. El comercio bilateral de Colombia con los Estados Unidos

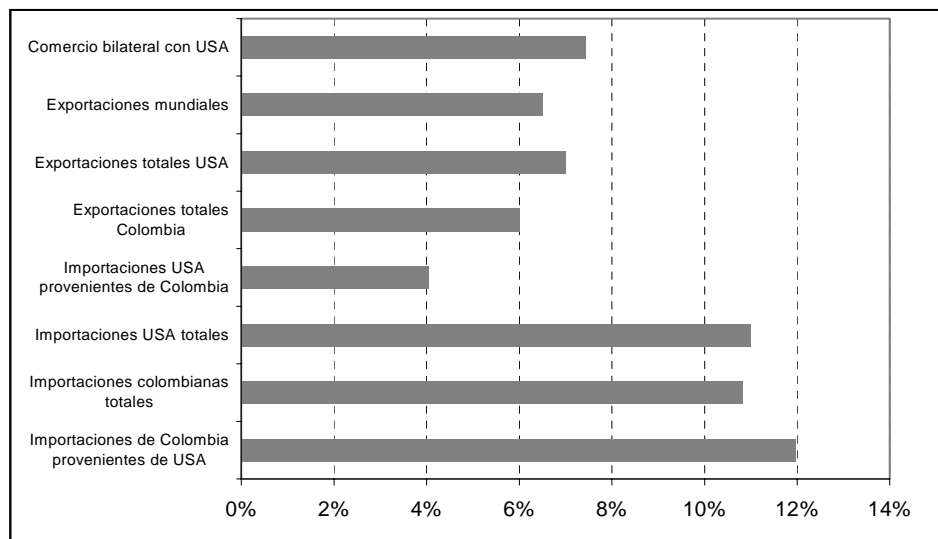
En el período posapertura (1991-2003), el comercio de doble vía de Colombia con Estados Unidos, creció a una tasa promedio anual del 7,0%, que es un nivel muy superior al crecimiento del comercio mundial de 6,5%), pero muy similar al de la expansión de los intercambios del país con el resto del mundo (gráfico 1).

<sup>23</sup> Acerca de estos cálculos, GAVIRIA (2005: 2) dice que “están basados en una serie de supuestos exógenos que los convierten más en opiniones que en proyecciones”.

<sup>24</sup> Una apreciación similar se expresa en: GAVIRIA (2005, *op. cit.*). En el mismo sentido concluye un estudio sobre el impacto del TLC en Perú (2005), *Costos y beneficios del TLC con Estados Unidos*, Lima, Friedrich Ebert Stiftung / Red Latinoamericana de Comercio Internacional —LATIN—.

<sup>25</sup> BUSSOLO, MAURICIO y DAVID ROLAND-HOLST, 2002.

**Gráfico 1**  
**Colombia: Dinamismo del comercio con Estados Unidos 1991-2003**



Fuente: DANE, USTIC, OMC

En el marco del intercambio entre los dos países, las importaciones han crecido a un ritmo similar al de las exportaciones en el período completo 1991-2003, pero con una balanza comercial negativa para Colombia en el lapso 1993-1998 y positiva desde 1999 en adelante (cuadro 1 y gráfico 2).

En el gráfico 2, se observa además, que la balanza comercial con Estados Unidos en la fase posapertura (salvo en 1991 y 1992), ha sido más favorable (más positiva o menos negativa), para Colombia que la registrada con el resto del mundo, lo cual contrasta con el subperíodo 1977-1990, en el cual, la situación era al revés. A este respecto, llama especialmente la atención los apreciables saldos positivos con Estados Unidos a partir de 1999, en comparación con los crecientes resultados negativos frente al resto del mundo.

Tal comportamiento es consecuencia, por una parte, del fuerte ajuste hacia abajo que sufrieron las importaciones procedentes de Estados Unidos, a raíz de la recesión de 1999 y por otra, del fortalecimiento de las exportaciones minerales de Colombia hacia ese mercado. El efecto de esto último se aprecia claramente al observar el cuadro 2 que muestra que por sectores, la balanza relativa es ampliamente favorable para el sector minero, en tanto que en el sector industrial es negativa, en todo el período analizado. Por su parte, el sector agropecuario presenta saldos favorables, pero decrecientes.

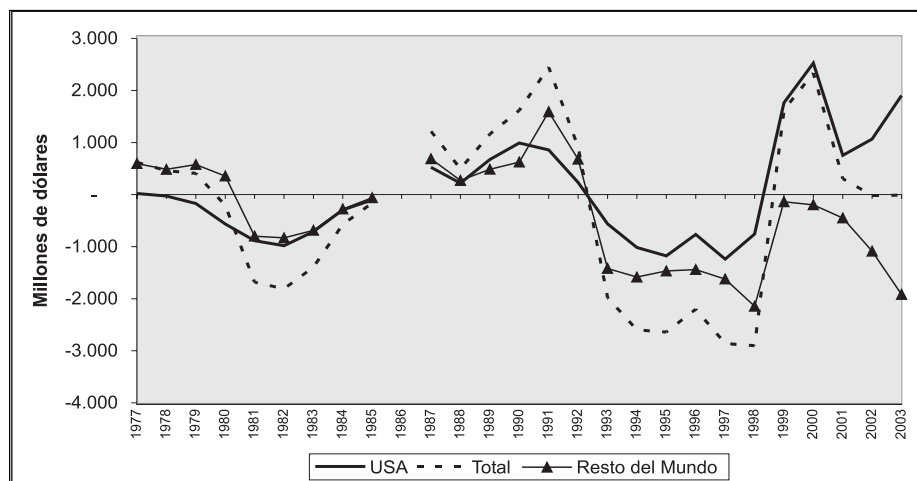
**Cuadro 1**  
**Colombia: comercio con Estados Unidos 1977-2003**

<b>Años</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Comercio total</b>	<b>Balanza comercial</b>
1977	690.1	668.9	1359.0	21.2
1978	858.3	884.8	1743.2	-26.5
1979	968.8	1140.4	2109.2	-171.6
1980	1053.3	1617.0	2670.3	-563.7
1981	678.3	1563.4	2241.7	-885.1
1982	696.1	1676.4	2372.5	-980.3
1983	849.9	1560.6	2410.5	-710.7
1984	1068.8	1362.5	2431.2	-293.7
1985	1130.5	1233.0	2363.5	-102.6
1986*	1449.6	0.0	1449.6	0.0
1987	1877.8	1352.0	3229.8	525.8
1988	1841.1	1621.0	3462.1	220.1
1989	2343.2	1669.1	4012.2	674.1
1990	2793.0	1802.7	4595.7	990.2
Crecimiento promedio anual 1977-1990	11%	8%	10%	34%
1991	2517.9	1660.7	4178.5	857.2
1992	2466.1	2233.7	4699.7	232.4
1993	2639.7	3201.7	5841.4	-561.9
1994	2972.3	3986.9	6959.2	-1014.6
1995	3542.9	4719.4	8262.3	-1176.5
1996	4088.9	4853.5	8942.4	-764.6
1997	4262.3	5501.3	9763.6	-1239.0
1998	4048.5	4807.5	8856.1	-759.0
1999	5615.5	3853.3	9468.8	1762.2
2000	6527.4	3999.6	10527.0	2527.8
2001	5254.3	4502.0	9756.2	752.3
2002	5151.2	4082.4	9233.6	1068.8
2003	5758.2	3853.9	9612.2	1904.3
Crecimiento promedio anual	7%	7%	7%	7%

**Fuente:** Elaboración propia con base en DANE.



**Gráfico 2**  
**Colombia: balanzas comerciales**



Fuente: Cálculos del autor con base en información del DANE

**Cuadro 2**  
**Balanza Comercial Relativa de Colombia con USA**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agropec.	48.2	51.3	51.4	48.6	31.1	5.9	20.2	23.4	30.6	35.0	36.8	24.9
Minería	97.6	97.1	97.0	97.0	97.5	98.0	98.3	98.7	98.9	99.4	99.6	99.3
Industria	-11.0	-27.9	-42.8	-50.2	-50.5	-47.8	-53.0	-43.4	-39.9	-32.8	-33.5	-29.6
Otros	-62.3	35.2	73.3	-41.3	-0.7	14.0	66.0	72.0	56.9	28.5	19.5	-9.5
Total	23.5	4.7	-12.3	-17.8	-21.8	-15.4	-13.2	-4.7	1.2	18.1	19.3	13.1

La balanza comercial relativa se calcula con la fórmula:  $\frac{X - M}{X + M} \cdot 100$

Fuente: Elaboración propia con base en DANE.

Lo anterior quiere decir que el intercambio comercial de Colombia con Estados Unidos responde a un patrón típico norte-sur (productos primarios por bienes industriales), que se ciñe estrictamente al modelo de ventajas comparativas de los libros de texto. Este patrón —que no es favorable para el desarrollo mediante el cambio estructural— podría acentuarse aún más, como consecuencia del TLC, tal como lo señalan BUSSOLO y ROLAND-HOLST (*op. cit.*).

### 3.2. Las exportaciones de Colombia hacia Estados Unidos

Entre 1991 y 2003, la participación de Estados Unidos en las ventas externas de Colombia aumentó de 38 a 44%, con lo cual, el mercado norteamericano se consolidó como el más importante para el país (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Participación de Estados Unidos en las exportaciones colombianas**  
**(millones de dólares)**

	USA	Totales	% USA
1990	2.782	6.720	41,4
1991	2.782	7.244	38,4
1992	2.554	7.065	36,1
1993	2.534	7.123	35,6
1994	2.653	8.538	31,1
1995	2.991	10.201	29,3
1996	3.527	10.648	33,1
1997	4.141	11.549	35,9
1998	4.262	10.866	39,2
1999	4.049	11.617	34,8
2000	5.616	13.158	42,7
2001	6.524	12.330	52,9
2002	5.255	11.975	43,9

**Fuente:** Elaboración propia con base en DANE

Como ya se ha sugerido, en la corriente exportadora hacia Estados Unidos, predominan los productos mineros (50% del total en 2002), seguidos por los industriales y, en un lejano tercer lugar, por los agropecuarios (cuadro 4). Esta estructura exportadora contrasta de manera desfavorable con la de las ventas a la CAN, en la cual existe un predominio casi exclusivo de las manufacturas (cuadro 5). Incluso, comparado con el patrón de exportaciones al mundo, el de Estados Unidos es el más sesgado hacia productos primarios (cuadro 6).

**Cuadro 4**  
**Composición de exportaciones a USA por sectores**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agropecuario	7	7	15	16	19	19	15	13	14	15	12	10	13
Minería	35	46	36	33	36	33	41	49	46	47	56	58	50
Industria	42	47	48	49	45	48	43	37	40	38	32	31	37
Otros	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

**Fuente:** Elaboración propia con base en DANE.

**Cuadro 5**  
**Composición de exportaciones a la CAN por sectores**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agropecuario	3	7	6	3	3	3	1	1	4	3	3	3	2
Minería	8	9	10	5	2	14	14	11	7	8	6	1	2
Industria	88	83	84	92	96	83	84	88	89	89	92	96	96
Otros	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

**Fuente:** Elaboración propia con base en DANE.

**Cuadro 6**  
**Composición de exportaciones totales por sectores**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agropecuario	4	11	12	12	12	10	10	10	11	10	9	9	10
Minería	31	24	24	24	19	25	31	28	28	36	37	31	30
Industria	65	64	63	63	69	65	59	62	61	53	54	60	60
Otros	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

**Fuente:** Elaboración propia con base en DANE.

**Cuadro 7**

	Colombia	Chile	México	Venezuela	Brasil	Argentina	6 países
1990	0.64	0.26	6.05	1.90	1.58	0.30	10.74
1991	0.56	0.27	6.34	1.67	1.37	0.26	10.46
1992	0.53	0.26	6.56	1.52	1.42	0.23	10.53
1993	0.51	0.25	6.77	1.38	1.27	0.20	10.39
1994	0.47	0.27	7.40	1.25	1.30	0.26	10.96
1995	0.51	0.26	8.29	1.30	1.18	0.23	11.77
1996	0.55	0.28	9.25	1.64	1.09	0.28	13.10
1997	0.54	0.26	9.80	1.54	1.10	0.25	13.50
1998	0.51	0.27	10.32	1.00	1.10	0.24	13.44
1999	0.61	0.29	10.65	1.10	1.10	0.25	14.00
2000	0.57	0.27	11.10	1.52	1.13	0.25	14.84
2001	0.50	0.31	11.46	1.33	1.26	0.26	15.12
2002	0.48	0.32	11.56	1.30	1.35	0.27	15.29
2003	0.51	0.29	10.95	1.36	1.42	0.25	14.78
2004	0.49	0.32	10.58	1.69	1.44	0.25	14.78

**Fuente:** Elaboración propia con base en *Bureau of Census* de Estados Unidos.

Por lo demás, como se observa en el cuadro 7, Colombia es un proveedor marginal del comercio de los Estados Unidos, puesto que contribuye con el 0,49% del total de las importaciones estadounidenses. Este nivel de participación es apenas una fracción del correspondiente a México, y muy inferior a Brasil, pero superior al de Chile o Argentina, países éstos que tienen un comercio exterior más diversificado geográficamente. (cuadro 7).

### 3.3. Condiciones de acceso las exportaciones colombianas al mercado de Estados Unidos

Como ya se ha sugerido, las exportaciones colombianas a Estados Unidos son en su mayoría, de origen primario y están altamente concentradas al punto de que sólo 8 productos primarios representan cerca del 75% del total (cuadro 8).

La mayor parte de tales mercancías goza en la actualidad, de ingreso libre en el mercado estadounidense bien sea en virtud del ATPDEA (cuadro 8), o porque la tarifa NMF ya está en cero en Estados Unidos. Se estima que el arancel ponderado que aplica este país a las importaciones procedentes de Colombia es del orden del 1%, y el nivel NMF es del orden del 3% (el aplicable a México es 0,34%).

Ahora bien, como el ATPDEA se vence en 2006, la principal justificación del TLC en la perspectiva del gobierno colombiano, es extender indefinidamente en el tiempo, el acceso preferencial al mercado estadounidense. Esta garantía podría surtir además, un efecto *seguridad* para estimular las inversiones en producciones de exportación a Estados Unidos.

El otro beneficio eventual del TLC, podría ser el la inclusión de los pocos productos que no están actualmente beneficiados por el ATPDEA, algunos de los cuales, tienen registros y (potencial), exportables significativos. Este es principalmente, el caso de algunas confecciones textiles, algunos productos de la pesca y frutas y legumbres.

Así las cosas, los beneficios que puede obtener Colombia en términos de exportaciones, no parece ser significativos al tomar en cuenta, sólo los niveles arancelarios de Estados Unidos. Lo que ocurre es que las ventas colombianas a este mercado, están sujetas a toda clase de barreras no arancelarias (BNA).

Las BNA se definen como (DEARDOFF, 2004)<sup>26</sup>: “leyes, regulaciones, políticas o prácticas de un país que restringen el acceso de productos importados a su merca-

---

<sup>26</sup> DEARDOFF, ALAN, 2004, *Deardoff's Glossary of International Economics*, <http://www-personal.umich.edu/alandear/glossary/>.

do". Como se ve, las BNA incluyen normas legales como procedimientos administrativos no basados en normas explícitas, sino en prácticas y directivas informales de los gobiernos y sus agencias especializadas. En el caso concreto de Estados Unidos, cerca de un 34% de las posiciones arancelarias que representan el 27% del valor de las importaciones, están afectadas por las BNA (cuadro 9).

**Cuadro 8**  
**Colombia: principales productos de exportación a Estados Unidos:**  
**exportaciones (millones de dólares) y participaciones**

	2001	2002	2003 01-03	Promedio	Participación promedio 01-03
<b>Total</b>	<b>5255</b>	<b>5160</b>	<b>5798</b>	<b>5404</b>	<b>100.0</b>
<b>Productos primarios</b>	<b>4092</b>	<b>4033</b>	<b>4043</b>	<b>4056</b>	<b>75.1</b>
Café	244	258	290	264	4.9
Petróleo	2316	2253	2055	2208	40.9
Derivados del petróleo	556	535	568	553	10.2
Carbón	303	230	384	305	5.6
Ferrocromo	12	16	23	17	0.3
Banano	133	143	130	135	2.5
Flores	482	545	550	526	9.7
Esmeraldas	47	54	45	49	0.9
<b>Otros agropecuarios</b>	<b>91</b>	<b>83</b>	<b>79</b>	<b>84</b>	<b>1.6</b>
Camarones	10	11	6	9	0.2
Demás agropecuarios	80	70	71	74	1.4
Franjas	1	2	2	2	0.0
<b>Demás mineros</b>	<b>85</b>	<b>177</b>	<b>552</b>	<b>271</b>	<b>5.0</b>
<b>Industriales</b>	<b>985</b>	<b>866</b>	<b>1115</b>	<b>989</b>	<b>18.3</b>
<b>Agroindustriales</b>	<b>97</b>	<b>123</b>	<b>154</b>	<b>125</b>	<b>2.3</b>
Azúcar	19	15	31	22	0.4
Productos del café	25	30	24	26	0.5
Demás agroindustriales	50	70	91	70	1.3
Franjas	2	8	8	6	0.1
<b>Industria liviana</b>	<b>470</b>	<b>524</b>	<b>739</b>	<b>578</b>	<b>10.7</b>
Confecciones	272	284	436	331	6.1
Textiles	39	17	20	25	0.5
Editoriales	7	10	16	11	0.2
Calzado	5	3	4	4	0.1
Manufacturas de cuero	28	26	25	26	0.5
Productos de plástico	16	43	52	37	0.7
Jabones cosméticos, otros	4	4	4	4	0.1
Demás industria liviana	98	138	182	139	2.6
<b>Industria básica</b>	<b>332</b>	<b>152</b>	<b>124</b>	<b>203</b>	<b>3.8</b>
Metalúrgica	56	49	66	57	1.1
Química básica	258	93	46	132	2.5
Papel	18	10	12	13	0.2
<b>Maquinaria y equipo</b>	<b>85</b>	<b>65</b>	<b>94</b>	<b>81</b>	<b>1.5</b>
<b>Industria automotriz</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0.0</b>
<b>Demás productos</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>0.1</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en información disponible en el sitio web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

**Cuadro 9**  
**Incidencia de las restricciones no arancelarias en Estados Unidos**

<b>Total de posiciones en el nomenclador</b>	<b>10.102</b>
<b>Importaciones totales (US\$ millones, 1997)</b>	<b>841.690</b>
<b>Posiciones con restricciones no arancelarias</b>	<b>3.468</b>
Participación en el total	34%
Importaciones totales con restricciones no arancelarias	225.837
Participación en el total	27%
Posiciones con restricciones no arancelarias “núcleo”	1.791
Participación en el total	18%
Importaciones totales con restricciones no arancelarias “núcleo”	65.793
Participación en el total	8%
Restricciones no arancelarias “núcleo”	
Licencias de importación no automáticas	70%
Cuotas	20%
Medidas <i>antidumping</i> y compensatorias	5%
Aranceles estacionales	3%
Prohibiciones de importación	1%
<b>Participación de posiciones con restricciones no arancelarias en el total</b>	
Productos primarios	74%
Manufacturas de origen agropecuario	76%
Manufacturas de origen industrial	25%
Combustibles	25%
<b>Participación de restricciones no arancelarias “núcleo” en el total de las posiciones con restricciones no arancelarias</b>	
Productos primarios	90%
Manufacturas de origen agropecuario	95%
Manufacturas de origen industrial	22%
Combustibles	15%

**Fuente:** Bouzas et al. (2002), *Las relaciones comerciales Argentina – Estados Unidos en el marco de las negociaciones comerciales del ALCA*, Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL Oficina de Buenos Aires.

Algunas de las BNA que dificultan el acceso al mercado estadounidense son: regulaciones y normas ambientales; costos de importación; sellos de calidad y otros requerimientos tecnológicos; medidas *antidumping*; y medidas de apoyo interno. De estas barreras, las más relevantes para Colombia son las tecnológicas, las cuotas y muy especialmente las medidas de apoyo interno a la agricultura (MARTÍN y RAMÍREZ, *op. cit.*)

En cuanto al último tipo de BNA antes mencionado, ellas están enmarcadas en la Ley Agrícola de Estados Unidos de 2002 (FARM BILL), que estableció subsidios de US 180.000 millones entre 2003 y 2009. Gracias a estos subsidios, Estados Unidos

puede competir internacionalmente con productos como algodón, arroz, leche, maíz y oleaginosas, en los cuales, no tiene ventajas comparativas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2004).

Las medidas de apoyo interno a la agricultura afectan los intereses colombianos de varias maneras: a) dificultan el acceso de sus exportaciones agrícolas al mercado estadounidense, b) la producción subsidiada presiona a la baja, los precios en los mercados mundiales y c) la producción subsidiada compite en forma desleal en el mercado doméstico y en terceros mercados<sup>27</sup>.

### 3.4. Las importaciones colombianas procedentes de Estados Unidos

Al contrario de lo ocurrido con las exportaciones, Estados Unidos ha perdido participación como proveedor del mercado colombiano (cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**Participación de Estados Unidos en las importaciones colombianas**  
**Millones de dólares**

	USA	Totales	% USA
1991	1.722	5.086	33.9
1992	2.325	6.513	35.7
1993	3.246	9.832	33.0
1994	3.805	11.943	31.9
1995	4.660	13.861	33.6
1996	4.809	13.675	35.2
1997	5.397	15.379	35.1
1998	4.682	14.677	31.9
1999	3.952	10.659	37.1
2000	3.893	11.539	33.7
2001	4.414	12.821	34.4
2002	4.038	12.717	31.8

**Fuente:** elaboración propia con base en DANE.

<sup>27</sup> Para un completo análisis de la Farm Bill véase: BASCO, CARLO *et al.* (2003), *La nueva ley de seguridad agrícola y de inversión rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de las implicaciones comerciales*, Serie Comercio Internacional 41, CEPAL, Santiago de Chile.

El correlato lógico con respecto de las importaciones del modelo de ventaja comparativa que rige el intercambio bilateral, es que las compras a Estados Unidos están constituidas en forma mayoritaria, por bienes industriales (cuadro 11), al punto de que la tasa de penetración de las importaciones industriales con dicho origen, alcanza niveles del 30% (cuadro 12).

**Cuadro 11**  
**Composición de importaciones desde USA por sector**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agropec.	4	5	4	5	6	10	7	8	8	8	7	10
Minería	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Industria	95	93	95	95	93	90	93	92	92	91	90	90
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

**Fuente:** Elaboración propia con base en DANE.

**Cuadro 12**  
**Penetración de importaciones por sector con USA**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agropec.	0.79	1.29	1.34	1.45	2.33	3.89	2.69	2.90	2.83	3.01	3.10	3.98
Minería	0.48	0.46	0.45	0.51	0.35	0.37	0.47	0.41	0.23	0.19	0.21	.022
Industria	18.35	22.10	29.34	29.43	31.74	30.76	34.10	31.00	30.25	28.96	34.44	30.63

**Fuente:** Elaboración propia con base en DANE.

#### 4. IMPLICACIONES DEL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS PARA LOS DEPARTAMENTOS COLOMBIANOS

En esta sección, se intenta hacer un análisis de los posibles efectos del TLC sobre las economías departamentales, desde el punto de vista del aprovechamiento de las oportunidades de exportación, y desde la perspectiva del impacto del aumento de las importaciones sobre la producción doméstica regional.

##### 4.1. Las oportunidades de exportación

En principio, es lógico suponer que las economías departamentales que en mayor medida podrían beneficiarse del TLC, son aquellas que actualmente tienen una mayor proyección comercial hacia el mercado de Estados Unidos. Este es el caso de



los departamentos exportadores de productos del sector minero: petróleo (Arauca, Casanare, Meta y Putumayo), carbón (La Guajira y Cesar), ferróniquel (Córdoba), oro (Antioquia, Santander y Valle), y esmeraldas (Boyacá). De igual manera, podría haber efectos positivos para los productores de bienes agropecuarios como café (Eje Cafetero), banano (Antioquia y Magdalena), y pesca (región Caribe); productos agroindustriales como flores (Cundinamarca y Antioquia), y manufacturas como textiles y confecciones (Antioquia, Bogotá, Valle y Atlántico), confitería (Valle y Caldas), cemento (Atlántico, Bolívar y Sucre), plásticos (Bolívar), y papel y editoriales (Valle, Bogotá y Cundinamarca).

Por otra parte, también existe la posibilidad —como se anotó *supra*— de que el TLC facilite la apertura y desarrollo del mercado estadounidense para productos que actualmente no gozan de franquicia arancelaria. Entre éstos, se destacan los forestales (producidos en Amazonia, Orinoquia y Córdoba), aceite de palma (Meta, Cesar y Magdalena), frutas y legumbres (Cundinamarca, Huila, Antioquia y Boyacá), algunas confecciones (Antioquia, Valle, Bogotá y Atlántico), y mariscos y crustáceos (región Caribe).

No obstante, el alcance de los beneficios potenciales mencionados, difiere mucho de producto a producto y de departamento a departamento. Así, en algunos casos como el del petróleo, por ejemplo, la capacidad de respuesta exportadora es muy limitada (casi inexistente, de no mediar el descubrimiento de nuevos yacimientos).

En la misma situación, aunque por razones diferentes, están las esmeraldas, el café, el banano, el azúcar e incluso las flores. En otros, como en los de carnes y lácteos y frutas y hortalizas, el efectivo aprovechamiento de las oportunidades depende crucialmente de la remoción de las BNA que impone Estados Unidos a la importación de dichos productos, lo cual es un tema en el que hasta ahora, no se ha hecho ningún avance significativo en la negociación<sup>28</sup>.

En todo caso, el impacto positivo del mantenimiento, ampliación o el desarrollo de nuevos mercados, dependerá, por supuesto, del peso que tengan los productos exportables en las respectivas economías departamentales.

Una sinopsis de los aspectos discutidos en este estudio, se presenta en las tablas 3 y 4, en las cuales se observa que prácticamente el único renglón que podría crecer como consecuencia del TLC, es el de textiles y confecciones. Esto beneficiaría a los departamentos en donde está localizada tal industria, que son Antioquia, Bogotá-Cundinamarca, Valle del Cauca y Atlántico, principalmente. Los demás productos,

---

<sup>28</sup> Los Estados Unidos han mantenido a ultranza que los asuntos relacionados con la política agrícola los discutirá en el marco de la OMC.

que podrían resultar beneficiados, están sujetos a las BNA o pertenecen a sectores en los cuales, el país no tiene ventajas comparativas fuertes ni la capacidad de aumentar en forma sustancial, la producción.

En síntesis, todo lo anterior quiere decir que no se puede esperar que el TLC tenga efectos positivos sustanciales en los departamentos colombianos.

#### **4.2. La vulnerabilidad departamental frente al eventual aumento de las importaciones**

Hay básicamente, dos tipos de bienes cuya importación desde Estados Unidos, podría aumentar como consecuencia del TLC: competitivos con la producción doméstica y complementarios con ella. Entre los primeros, están varios de los cuales, Colombia tiene capacidad de exportar al mercado estadounidense, es decir, que en estos sectores hay comercio intraindustrial, y entre los segundos, se cuentan los bienes intermedios y de capital requeridos por la producción nacional (cuadro 11 *supra*).

En la medida en que la segunda de las categorías mencionadas, tiene en Colombia aranceles que actualmente ya son muy bajos y su demanda depende de la dinámica de la actividad económica local; el incremento de las importaciones no tiene efectos adversos. Distinto es el caso de los bienes que compiten con la producción nacional, los cuales son por lo general, materias primas de origen agropecuario y bienes de consumo.

Entre estos últimos, como ya se dijo, hay varios como oleaginosas, molinería, cemento, papel y editoriales que pertenecen a sectores o cadenas en los cuales, Colombia realiza exportaciones a Estados Unidos, configurando una situación de comercio intraindustrial.

Ahora bien, según las estadísticas de importación del DANE (cuadro 16 de la tercera parte), más del 50% de las importaciones totales del país, están concentradas en Bogotá, Cundinamarca, Antioquia, Valle, Bolívar y Atlántico, con un fuerte predominio de los dos primeros departamentos<sup>29</sup>. Así las cosas, éstas serían las economías departamentales que sufrirían directamente la presión competitiva de las importaciones provenientes de Estados Unidos. No obstante, los efectos indirectos se extenderían a los departamentos de especialización agropecuaria que producen bienes importables. Entre éstos están Antioquia, Meta, Cesar, Magdalena, Bogotá, Bolívar, Atlántico, Sucre y Valle.

---

<sup>29</sup> La excesiva concentración de las importaciones en Bogotá puede deberse a que se registren en esta localidad, mercancías que se dirigen a otros destinos dentro del país.

**Tabla 3**  
**Aspectos comerciales y arancelarios**

Producto	Ampliación de exportaciones	Nuevas exportaciones	Condiciones de acceso a USA	Demanda en USA	Capacidad exportadora colombiana	Posición competitiva colombiana en USA	Balance comercial de Colombia con USA 01-03	Participación de USA dentro del total de exportaciones colombianas	Participación de Colombia en las importaciones de USA
Café			Libre	Declinante	Limitada	Débil	Positivo		33.39.8
Pesca (atún)	√			Creciente	Limitada	Débil	Positivo	29.2	
Frutas y legumbres		√	(BNA)	Creciente	Amplia	Mediana	Positivo	36.0	2.2
Forestales y muebles		√		Creciente	Limitada	Mediana	Positivo	41.4	0.08
Tabaco (cigarrillos)				Creciente	Limitada	Mediana	Positivo	62.0	1.5
Cacao y chocolate		√		Creciente	Limitada	Mediana	Positivo	16.0	
Lácteos		√	(BNA)	Creciente	Limitada	Débil	Positivo		1.6
Oleaginosas (aceite de palma)		√		—————	Limitada	—————	Positivo	Marginal	0.02
Molinería (harina de maíz)				Creciente	Amplia	Mediana	Positivo	8.6	2.2

*Continúa*

Continuación

**Tabla 3**  
**Aspectos comerciales y arancelarios**

Producto	Ampliación de exportaciones	Nuevas exportaciones	Condiciones de acceso a USA	Demanda en USA	Capacidad exportadora colombiana	Posición competitiva colombiana en USA	Balance comercial de Colombia con USA 01-03	Participación de USA dentro del total de exportaciones colombianas	Participación de Colombia en las importaciones de USA
Arroz				Creciente	Amplia	Mediana	Positivo	—	4.4
Azúcar y confitería			Decreciente	Limitada	Débil	Positivo	30.0	4.8	
Cacao (chocolate)	✓	✓		Creciente	Amplia	Fuerte	Positivo	10.7	1.2
Textiles y confecciones	✓	✓	ATPDEA	Creciente	Limitada	Fuerte	Positivo	48.6	0.6
Plásticos			Libre	Creciente	Amplia	Mediana	Negativo	12.3	1.5
Papel y editoriales				Creciente	Amplia	Mediana	Negativo	—	0.1
Cemento			Libre	Creciente	Limitada	Fuerte	Positivo	62.5	2.87
Cuero y calzado				Creciente	Limitada	Mediana	Positivo	20.6	0.17

**Fuente:** Elaboración propia con base en: MARTÍN y RAMÍREZ (*op. cit.*), DNP (2003, *op. cit.*), CORDERO (2005), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2004, *op. cit.*), Banco Mundial (2003, *op. cit.*).

**Tabla 4**  
**Aspectos productivos de los departamentos**

Producto	Departamentos	Estructura 2000	Tendencia Estructura 90-00	Dinámica exportadora 92-03	Crecimiento PIB per cápita 90-00	Competitividad 2000
Carbón	Cesar	Primaria	Primaria	Alta	Alto	16 / 23
	La Guajira	Primaria	Primaria	Baja	Bajo	12 / 23
Oro	Valle	Secundaria	Primaria	Alta	Bajo	2 / 23
		Terciaria	Terciaria			
	Antioquia	Secundaria	Terciaria	Alta	Bajo	3 / 23
	Santander	Secundaria	Secundaria	Alta	Alto	4 / 23
Ferrónquel	Córdoba	Primaria	Primaria	Alta	Alto	22 / 23
		Secundaria	Secundaria			
Petróleo	Nuevos	Primaria	Primaria	Alta	Alto	N.D.
	Meta	Primaria	Primaria	Baja	Bajo	10 / 23
Esmeraldas	Putumayo	N.D.	N.D.		N.D.	N.D.
		Primaria	Primaria	Baja	Alto	15 / 23
Café	Boyacá	Primaria	Terciaria			
	Quindío	Primaria	Secundaria	Alta	Alto	7 / 23
	Caldas	Terciaria	Secundaria	Alta	Bajo	5 / 23
		Terciaria	Terciaria			
Banano	Antioquia	Secundaria	Terciaria	Alta	Bajo	3 / 23
	Antioquia	Secundaria	Terciaria	Alta	Bajo	3 / 23
	Magdalena	Primaria	Terciaria	Baja	Bajo	20 / 23
Frutas y legumbres	Norte de Santander	Primaria	Primaria	Baja	Bajo	17 / 23
		Terciaria	Terciaria			

*Continúa*

**Tabla 4**  
**Aspectos productivos de los departamentos**

Continuación

Producto	Departamentos	Estructura 2000	Tendencia Estructura 90-00	Dinámica exportadora 92-03	Crecimiento PIB per cápita 90-00	Competitividad 2000
Papa	Boyacá	Primaria	Primaria Terciana	Baja	Alto	15 / 23
Pesca	Atlántico	Terciana	Terciana	Baja	Bajo	6 / 23
		Primaria	Terciana			
	Bolívar	Secundaria	Secundaria	Alta	Alto	14 / 23
	Sucre	Primaria	Terciana	Alta	Bajo	21 / 23
Cacao	Santander	Terciana	Primaria	Alta	Alto	4 / 23
		Secundaria	Secundaria	Alta	Alto	4 / 23
Aceite de palma	Tolima	Primaria	Secundaria	Baja	Alto	11 / 23
		Primaria	Secundaria	Baja	Alto	13 / 23
	Huila	Primaria	Terciana	Baja	Alto	13 / 23
		Primaria	Secundaria	Baja	Bajo	10 / 23
Lácteos	Cesar	Primaria	Primaria	Alta	Alto	16 / 23
		Primaria	Terciana	Baja	Bajo	20 / 23
	Magdalena	Primaria	Terciana	Alta	Bajo	3 / 23
		Terciana	Primaria	Alta	Bajo	N.D.
Flores	Antioquia	Secundaria	Terciana	Alta	Bajo	3 / 23
		Primaria	Primaria	Alta	Bajo	3 / 23
	Cundinamarca	Terciana	Terciana	Alta	Bajo	3 / 23
		Secundaria	Secundaria	Alta	Alto	8 / 23
Molinería	Bogotá	Primaria	Secundaria	Alta	Bajo	1 / 23
		Secundaria	Terciana	Baja	Bajo	2 / 23
Azúcar	Valle	Secundaria	Primaria	Alta	Bajo	2 / 23
		Terciana	Terciana	Alta	Alto	19 / 23
Cauca	Cauca	Primaria	Secundaria	Alta	Alto	19 / 23
		Secundaria	Secundaria	Alta	Alto	19 / 23

Continúa

Continuación

**Tabla 4**  
**Aspectos productivos de los departamentos**

Producto	Departamentos	Estructura 2000	Tendencia Estructura 90-00	Dinámica exportadora 92-03	Crecimiento PIB per cápita 90-00	Competitividad 2000
Textiles y confecciones	Bogotá	Terciaria	Terciaria	Baja	Bajo	1 / 23
	Antioquia	Secundaria	Terciaria	Alta	Bajo	3 / 23
	Valle	Secundaria	Primaria			
Atlántico		Terciaria	Terciaria	Alta	Bajo	2 / 23
		Secundaria	Secundaria			
Plásticos	Bolívar	Terciaria	Terciaria	Baja	Bajo	6 / 23
	Atlántico	Secundaria	Secundaria	Alta	Alto	14 / 23
Cemento		Secundaria	Secundaria	Baja	Bajo	6 / 23
		Terciaria	Terciaria			
Bolívar		Secundaria	Secundaria	Alta	Alto	14 / 23
	Bogotá	Terciaria	Terciaria	Baja	Bajo	1 / 23
	Valle	Secundaria	Primaria	Alta	Bajo	2 / 23
Papel y editoriales		Terciaria	Terciaria			
	Sucre	Primaria	Secundaria	Alta	Bajo	21 / 23
Valle		Terciaria	Terciaria			
		Secundaria	Primaria	Alta	Bajo	3 / 23
Risaralda		Terciaria	Terciaria			
		Secundaria	Secundaria	Alta	Bajo	9 / 23
Córdoba		Terciaria	Terciaria			
		Primaria	Primaria	Alta	Alto	22 / 23
Cuenca y calzado		Secundaria	Secundaria			
	Bolívar	Secundaria	Secundaria	Alta	Alto	14 / 23
Joyas		Primaria	Primaria	Baja	Alto	15 / 23
	Boyacá	Primaria	Terciaria			

**Fuente:** Cálculos propios con base en CEGA (2004), CEPAL (2003).

## COMENTARIOS FINALES

La firma de un TLC con Estados Unidos, representa para Colombia la consolidación del modelo económico de apertura que se inició a principios de los años noventa y la definitiva gravitación del país hacia la economía estadounidense.

En balance, la estrategia de la apertura ha sido hasta ahora, decepcionante y de acuerdo con el análisis realizado en este documento, no es realista esperar que el TLC vaya a representar beneficios importantes para el desarrollo nacional. Antes bien, lo que se detecta es el riesgo de que los desajustes estructurales de la economía colombiana (bajo crecimiento, involución del cambio sectorial, desempleo, pobreza y mala distribución del ingreso), continúen agravándose y que los reforzados patrones de intercambio comercial con Estados Unidos, resulten inequitativos desde la perspectiva de las economías regionales colombianas.

## BIBLIOGRAFÍA

- BALDWIN, RICHARD. *A domino theory of regionalism*. Working Paper 4465. Cambridge: NBER, 1993.
- BASCO, CARLO *et al.* *La nueva ley de seguridad agrícola y de inversión rural de los Estados Unidos (Farm Hill). Un análisis de las implicaciones comerciales*. Serie Comercio Internacional 41. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.
- BID. *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*. Informe de progreso económico y social en América Latina. Washington: 2002.
- BID y CEPAL. *La liberación del comercio en el hemisferio occidental*. Washington: 2005.
- BLANCO, HERMINIO y ZABLUDOVSKY, JAIME. *Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*. Documento de Trabajo IECI – 01. Buenos Aires: BID/INTAL, 2003.
- BOTERO, JESÚS y LÓPEZ, HUGO. *Impactos del TLC sobre el empleo*. *En*: Planeación y Desarrollo, vol. XXXVI (1). Bogotá: DNP, 2005.
- BOUZAS, ROBERTO *et al.* *Las relaciones comerciales Argentina - Estados Unidos en el marco de las negociaciones del ALCA. Serie Estudios y Perspectivas 6*. Buenos Aires: CEPAL, 2002.
- BUSSOLO, MAURICIO y ROLAND-HOLST, DAVID. *Colombia y el TLCAN. Integración y comercio*. Buenos Aires: INTAL/BID, 2004.
- CABEZAS, MABEL. *Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: revisión de estudios que cuantifican su impacto*. Documentos de Trabajo 239. Santiago: Banco Central de Chile, 2003.
- CÁCERES, ENRIQUE y SUBARZO, HORACIO. *Diez años del TLCAN de México: una perspectiva analítica*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- CÁRDENAS, MIGUEL EDUARDO. Coordinador. *El futuro de la integración andina*. Bogotá: FESCOL/CEREC, 2004.
- CHUMACERO, RÓMULO *et al.* *Chile's Free Trade Agreements. How Big is the Deal?* Documentos de Trabajo 264. Santiago: Banco Central de Chile, 2004.



- CLAVIJO, SERGIO. *Crecimiento, comercio internacional e instituciones: reflexiones a partir de las negociaciones TLC-ALCA*. Borradores de Economía 307. Bogotá: Banco de la República, 2004.
- DE LA ROSA, JUAN RAMIRO. *Relaciones entre apertura y crecimiento en México*, Comercio Exterior 51 (5). México: Banco de Comercio Exterior, SNC, 2001.
- DEARDOFF, ALAN. *Deardoff's Glossary of International Economics*, <http://www.personal.unice.edu/alandear/glossary/>, 2004.
- DEVLIN, ROBERT y ESTEVADEORDAL, ANTONY. *What's new in the new regionalism in the Americas?* Working Paper 6. Buenos Aires: INTAL-ITD-STA, 2001.
- DORNBUSH, RUDIGER. *Relaciones comerciales norte-sur en las Américas: el argumento a favor del libre comercio*. Washington: BID, CEPAL, 1995.
- FESCOL. *Costos y beneficios del TLC con Estados Unidos*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung/ Red Latinoamericana de Comercio Internacional (LATN), 2002-2003. Bogotá: Gente Nueva, 2005.
- . *Anuario social, político y económico de Colombia. Síntesis. 2002-2003*. Bogotá: Gente Nueva, 2004.
- GARCÍA, ADOLFO *et al.* *Colombia-Estados Unidos: una agenda en función de la seguridad*. Bogotá: FESCOL, 2004.
- GAVIRIA, ALEJANDRO. *Los efectos sociales del TLC*. En: Planeación y Desarrollo, vol. XXXVI (1). Bogotá: DNP, 2005.
- KOSE, M. AYHAN *et al.* *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*. Working Paper 05 / 59. Washington: IMF, 2004.
- LEDERMAN, DANIEL *et al.* *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial / Stanford University Press, 2005.
- MARTÍN, CLARA PATRICIA y RAMÍREZ, JUAN MAURICIO. *Impacto económico de un acuerdo de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos*. En: Borradores de Economía 326. Bogotá: Banco de la República, 2005.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos*. Bogotá: Bolsa Nacional Agropecuaria, 2004.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Editor Juan Carlos Ramírez. *¿Por qué negociar tratados de libre comercio?* Bogotá: 2005.
- MONCAYO, EDGARD. *Hacia una renovación de los contenidos de la integración andina*. En: CÁRDENAS, MIGUEL EDUARDO, *op cit.*
- . *Las relaciones externas de la comunidad andina*. Lima: Secretaria General CAN, 1999. PÁGINA Internet de la CAN: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).
- MORLEY, SAMUEL A. y DÍAZ-BONILLA, CAROLINA. *México: ¿se benefician de la apertura los pobres?* En: GANUZA, ENRIQUE *et al.* México: 2004.
- PARDO, MAGDALENA *et al.* *El comercio al servicio de la seguridad*. Bogotá: FESCOL, 2004.
- PUYANA, ALICIA. *El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa*". Serie Comercio Internacional 35. Santiago: CEPAL, 2003.
- TORNELL, AARÓN *et al.* *NAFTA and Mexico's Less than Stellar Performance*, Working Paper 10289. Cambridge: NBER, 2004.

- UMAÑA, GERMÁN. *Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile - Estados Unidos*. Lima: Secretaría de la Comunidad Andina, 2003.
- VAUGHAN CARO, DANIEL. *Tratado de Libre Comercio y barreras no arancelarias: un análisis crítico*. Archivos de Economía 281. Bogotá: DNP.
- VENEGAS-MARTÍNEZ, FRANCISCO. *El TLCAN y su efecto en la inversión extranjera de cartera*. En: CÁCERES, Enrique y SUBARZO, Horacio, *op. cit.*
- VILLAMIL, JESÚS ALBERTO y ESTUPIÑÁN, FERNANDO. *Acuerdos regionales de integración en el hemisferio americano post - TLCAN: un análisis comparativo*. En: ECONOMÍA Y DESARROLLO, vol. 3 (2). Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia, 2004.
- VILLARREAL, RENÉ. *TLCAN 10 años después. Experiencia de México y lecciones para Colombia y América Latina*. México: CECIC, 2004.