

# **El ALCA: Otra equivocación como la apertura puede ser muy grave**

*Édgar Gutiérrez Castro.*

*Ex ministro de Hacienda y ex director de Planeación Nacional*

*En esta ponencia, presentada en un foro que sobre el ALCA se realizó en Medellín en febrero del presente año, el autor examina la relación entre la apertura económica, lanzada a comienzo de la pasada década, y la nueva propuesta del ALCA. Su conclusión es que al país le ha ido muy mal con la apertura y la globalización y que es necesario rectificar esta nefasta política. **Deslinde***

---

## ***El ALCA y la globalización***

El ALCA es por definición un instrumento para avanzar en el esquema de globalización del comercio en que se fundamentó el consenso de Washington de fines de los años ochentas. Pero no ha sido el único instrumento. Los Departamentos del Tesoro y de Comercio del Gobierno de EE.UU. pusieron en marcha un complejo mecanismo de presiones por conducto de los grandes organismos multilaterales para abrir el comercio y desmontar las barreras a los flujos financieros entre países. Dos vehículos importantes de esta estrategia han sido el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Y, desde luego, los brazos diplomáticos de EE.UU. a través de sus embajadas en los países del área.

En Colombia, antes de que el ex presidente norteamericano anunciara su nuevo esquema y mucho antes de que se reuniera la cumbre de mandatarios en Miami, la idea de globalización había hecho ya su entrada y el país se aprestaba a desmantelar sus barreras al comercio y a los movimientos de capital. Cuando los mandatarios se reunieron finalmente en Miami para acordar la promoción del ALCA, Colombia ya había abierto su comercio y desmontado las barreras establecidas por su estatuto cambiario. A nuestro país le llegó la música después del baile.

Por todo esto tenemos que ver las consecuencias de este primer encuentro de nuestros gobiernos con la globalización a la que en forma descuidada quisimos ir solos y vírgenes.

## ***Globalización y apertura en América Latina y en Colombia***

La apertura colombiana no fue un caso de clarividencia excepcional de nuestros líderes. Colombia no estuvo ni en la primera ni en la segunda ola de reformas económicas latinoamericanas hacia la apertura. Colombia llegó un poco a remolque y sin mucha iniciativa propia mucho después de que países como México, Chile, Bolivia, Uruguay y Costa Rica habían realizado sus reformas. Como la quinceañera en su primer baile nos metimos al impulso de la emoción del evento y la irresponsabilidad de los novios de turno.

El objetivo central de la nueva estrategia en 1990 fue la reducción del nivel promedio de protección. Como precondition para esto se buscó razonablemente una devaluación significativa que devolviera a la tasa de cambio su papel como instrumento de equilibrio en los pagos internacionales del país. Luego

vino la eliminación de restricciones cuantitativas a la importación y finalmente la baja en las tarifas arancelarias.

De las tres oleadas de reformas latinoamericanas hacia la apertura entre 1985 y 1992, la tercera –con Colombia a la cabeza– muestra el más agresivo esfuerzo de desgravación. Colombia bajó su nivel promedio de protección arancelaria del 83% al 7%. Chile había bajado unos años antes del 36% al 11%. Argentina del 28% al 15%. Brasil del 80% al 21%. Perú del 64% al 15%. Venezuela del 30% al 17%. Colombia en esto fue indiscutiblemente el líder de la desgravación.

Algo parecido ocurrió con el desmonte de las barreras no-arancelarias. Chile las había bajado de una cobertura del 10% al 0% del universo arancelario. Es decir, había eliminado totalmente las restricciones cuantitativas sobre el comercio. Argentina del 32% al 8%. Brasil del 35% al 10%. Perú del 53% al 0%. Venezuela del 44% al 5%. Colombia para honor y mérito de su causa las bajó del 73% al 1%.

Queremos repetir que los países que iniciaron su proceso de liberación después de 1990 –los de la tercera ola– lo hicieron mucho más rápido que los anteriores. Entre todos ellos Colombia fue el Campeón. A Colombia lo acompañaron en el podio Chile y Bolivia y mientras que Chile hizo la desgravación en 4 años y medio, Colombia la hizo en un año.

La presión del FMI y el Banco Mundial sobre los países en desarrollo fue muy fuerte desde mediados de los años ochentas. Colombia fue apenas uno de la enorme cantidad de países que cedieron ante esa presión. Entre 1990 y 1993 el movimiento de reforma hacia la apertura se volvió obsesivo.

El impacto drástico en los primeros cuatro años de la apertura se vio en el crecimiento de las importaciones –no de las exportaciones– en la gran mayoría de países latinoamericanos.

- En Argentina la tasa de crecimiento de las importaciones fue 5 veces superior a la de las exportaciones.

- En México la desproporción fue semejante a la de Argentina.

- En Brasil las importaciones crecieron a un ritmo 50% superior al de las exportaciones.

- En Colombia las importaciones crecieron casi al doble de la velocidad de las exportaciones.

- Algunas veces la dinámica de las importaciones se prolongó, como en Colombia, por la severa revaluación.

Naturalmente en algunos casos fue necesario revertir el movimiento de liberación comercial y hay amplia evidencia de que las grandes reversiones han estado asociadas con desequilibrios macroeconómicos graves en la forma de altos y crecientes déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Pero en Colombia no se reversó la estrategia a pesar de la gravedad continuada de sus desequilibrios. La situación que vemos hoy –en el 2003– es la de que estamos endémicamente atrapados entre el déficit en cuenta corriente de la balanza y el déficit fiscal.

El efecto de la apertura en términos del aumento en el valor agregado de las exportaciones latinoamericanas no ha sido apreciable: sus tasas de crecimiento cayeron en Argentina, Bolivia, Chile; Ecuador, México, Uruguay y Venezuela. Y por supuesto en Colombia. Sólo subieron en Brasil, Costa Rica y Perú.

Ya dijimos que después de mediados de los años ochentas se buscó hacer de los tipos de cambio competitivos el instrumento clave de estímulo a las exportaciones. Con esta premisa se decidió acelerar la apertura. A partir de 1992, sin embargo, en la región latinoamericana se produjo una sobrevaluación generalizada: se usaron los tipos de cambio como instrumentos estratégicos anti-inflacionarios; y flujos masivos de capital especulativo aumentaron extraordinariamente la oferta de divisas.

Cuando entre 1982 y 1990 se habían producido transferencias netas de capital negativas en toda la región del orden de US\$ 180.000 millones –con un promedio anual de transferencias negativas aproximadas de US\$ 20.000 millones–, entre 1991 y 1992 hubo transferencias positivas vecinas a los US\$ 27.000 millones. Es decir, se produjo una notable reversión en los flujos de capital. En un escenario institucional desprovisto de controles, como fue el caso colombiano, esta avalancha de capitales –más o menos sanos– desfiguró los tipos de cambio en toda la América Latina.

El período de tres años inmediatamente siguiente a la reforma en 1990-91 estuvo caracterizado en Colombia por cuatro eventos principales:

- Se produjo un deterioro acelerado del ahorro nacional, en la cuenta corriente y en las cuentas fiscales.
- Hubo un incremento notable del endeudamiento externo frente a una caída simultánea del ahorro interno.
- Y un incremento explosivo de los agregados monetarios, con una estructura de tasas de interés artificialmente baja.

Tres años más adelante ( 1996-98):

- Las tasas de crecimiento real habían caído a menos de la mitad.
- Se había agravado el déficit en la cuenta corriente.
- Continuaba el deterioro acelerado en el ahorro nacional.

De 1996 en adelante las tasas de crecimiento económico empezaron a caer hasta situarse en menos de la mitad de las anteriores. En la medida en que se desdoblaba la situación monetaria artificial de la primera parte de la década, las tasas de interés tuvieron que subir a niveles incompatibles con un economía en crecimiento.

Nuestra tesis central es simple: el cambio de modelo en Colombia al comenzar la década de los años noventa representó con la apertura económica una caída vertiginosa del ahorro nacional, con daño grave sobre todo el organismo productivo del país y sus tasas de crecimiento. El déficit en cuenta corriente sostenido anualmente entre 4 y 6 mil millones de dólares durante 7 u 8 años literalmente destruyó el ahorro nacional. Ese déficit se atenuó un poco en los dos últimos años de la década, pero se ha avivado ahora con fuerza preocupante.

Colombia saltó en 1991 a la arena de la globalización con la mayor desgravación arancelaria y para-arancelaria de toda la América Latina. Esto se hizo modificando en forma drástica los términos de la estrategia "gradual" del presidente Barco. El gobierno de Gaviria y su Ministro Hommes quisieron mostrarse ante el mundo como los grandes protagonistas de la globalización.

### *El precario panorama actual*

Una docena de años después de este experimento tenemos con nosotros un panorama realmente sobrecogedor:

- El país entró de manera acelerada en la mayor recesión de la segunda mitad del siglo XX.
- Su balanza de pagos no resistió, como se preveía, el impacto negativo de los flujos de comercio producidos por la apertura.
- El gran sacrificio del proceso fue el ahorro nacional que se derrumbó y arrastró consigo toda posibilidad de crecimiento económico.
- La caída del ahorro, de la inversión, de la producción y del ingreso golpearon severamente la generación de empleo.
- El país entró en caída libre en una de las más severas situaciones de endeudamiento externo de todas las épocas. La deuda pública y privada creció exponencialmente y la imagen de Colombia de deudor a toda prueba empezó a ser cuestionada válidamente.
- Como consecuencia de todo lo anterior, la capacidad productiva del país se debilitó de manera notable. Todos los sectores industriales, prácticamente sin excepción, sufrieron las consecuencias de la falta de demanda: la industria química, la metalmecánica, la textil, la siderúrgica integrada, la no integrada, la de caucho y plásticos, la de pulpa, papel y maderas, etc. Todo el sector industrial sufrió las consecuencias de exceso de capacidad instalada, deterioro de la tecnología aplicada, insuficiencias de escala de producción, etc.
- El debilitamiento de la producción trajo como consecuencia incumplimientos con el sector financiero, quiebra de bancos y operaciones no ortodoxas de salvamento de éstos.
- Todo ello acumulado resultó en una crisis sin precedentes en las finanzas públicas. No fue la crisis en las finanzas públicas –como nos lo quieren mostrar el Fondo Monetario Internacional y el Gobierno– la causa propia del desajuste macroeconómico. La historia fue al revés: el desequilibrio en la balanza de pagos precipitó la crisis en las finanzas públicas.

## ***La antesala del ALCA para Colombia***

Colombia enfrenta ahora su papel en el ALCA en un estado lamentable de desprotección no ya de su producción sino, lo que es más grave, de su política macroeconómica; de su entorno macroeconómico.

Diez o doce años de comercio mal fundamentado abrió un boquete muy grande en la balanza de pagos. Ese boquete condujo a otro boquete todavía mayor en la estructura de la deuda externa. A su turno, ese problema en la deuda externa ha hecho extremadamente vulnerable la situación fiscal del país. Yo no me hago ilusiones de que la reciente reforma tributaria va a representar la solución de fondo. Creo que el próximo año vamos a estar ante la inminente expectativa de una nueva reforma tributaria, tal como ha sido la historia de los últimos diez años.

La experiencia macroeconómica del país muestra que la gangrena del sistema está en su comercio exterior. No en el desequilibrio fiscal. Si éste existe, y es agudo, es porque todo el sistema productivo real está en efervescencia a raíz de una mal concebida apertura. Desconocerlo es cerrar las puertas a una solución macroeconómica estable.

De ahí el peligro y extrema precariedad en que ahora discutimos nuestro papel en el ALCA.

- ¿Va a entrar Colombia al ALCA para agudizar el desequilibrio que nos ha producido una anterior apertura unilateral mal planeada?
- ¿Tenemos ahora una base productiva suficientemente sólida después del proceso de desinversión y desindustrialización de los últimos diez años?
- ¿Existen los necesarios "cojines de amortiguación" para aliviar el impacto inevitable de una desgravación adicional después del desgaste ya sufrido?
- ¿Tenemos una situación de endeudamiento externo suficientemente holgada para asimilar nuevos errores de juicio en cuanto a las posibilidades de nuestra balanza de pagos?

Una respuesta satisfactoria a estos interrogantes es absolutamente imperativa. Me parece, sin embargo, que estamos lejos de obtener en estos puntos la claridad que el país necesita.

Estamos por lo tanto *ad portas* de otra equivocación que puede ser muy grave.

## ***El nuevo acuerdo con el FMI***

Acabamos de suscribir un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Como producto de él, Colombia ha obtenido un crédito "de contingencia" con esa entidad por US\$ 2.100 millones. Estos fondos apoyarán un programa económico de dos años que se extiende hasta el 2004. Se trata de un acuerdo "precautelativo".

Se argumenta que la llamada "dinámica de la deuda pública" será fortalecida mediante una reducción significativa del déficit fiscal. También se habla del papel importante que jugarán las reformas tributaria, laboral y pensional de reciente aprobación por el Congreso. El Fondo habla de buenas

perspectivas en la situación de seguridad. Pero, una vez más y cometiendo la misma inadvertencia de ocasiones anteriores, el Fondo evita cualquier consideración o examen del problema de desequilibrio externo que ha llevado al país a la postración en que ahora se encuentra.

Es un caso inverosímil de miopía culposa. Dicen que una de las ventajas de ser ignorante es que uno nunca se siente solo. Dicen por ahí que si el Fondo se dedicara a enmendar sus errores le quedaría poco tiempo para lo demás. Un error no se convierte en equivocación sino cuando se rehúsa corregirlo.

Es absolutamente increíble que en la situación macroeconómica colombiana el Fondo en sus apreciaciones y en sus metas haya:

- Omitido destacar el papel del desequilibrio externo en la recesión, en el ahorro, en la producción y en las finanzas públicas.
- Omitido vincular el comportamiento de la balanza de pagos a la deformación de la deuda externa del país.
- Aceptado desvincular todo lo anterior del problema del desempleo, el empobrecimiento y la inseguridad.

Esta especie de omisión –deliberada más que accidental– está naturalmente atada al papel protagónico indiscutible que le ha correspondido a las entidades multilaterales para acomodar las exigencias del gobierno norteamericano. El Banco Mundial y el Fondo saben muy bien que Colombia se embarcó en el tema de la globalización gracias a sus buenos oficios. Ahora les resultaría incómodo explicarlo.

### ***Objetivos prioritarios***

De la experiencia colombiana de los últimos años resulta claro que no tendrá sentido proseguir en el camino de la liberación comercial antes de corregir aquellos elementos que han precipitado al país a la crisis. A nuestro juicio los objetivos previos indiscutibles son:

- La necesidad de recobrar un equilibrio duradero en la balanza de pagos, garantizando un balance razonable entre exportaciones e importaciones.
- La disponibilidad de un superávit externo suficiente para aliviar la posición de deuda externa del país y corregir la enorme vulnerabilidad financiera que ahora tenemos.
- La recuperación acelerada del ahorro nacional, afectado seriamente por el desequilibrio externo del país.
- El posicionamiento del empleo como meta fundamental del proceso económico.

Todo lo anterior responde a la conveniencia evidente de dotar el camino de la integración americana de un marco macroeconómico solvente que evite situaciones recurrentes de crisis económicas que terminan por frenar la integración.

## *La única vía de solución de estos problemas*

Creo que la única vía posible es aquella en la cual las partes cedan algo importante de su fundamentalismo. Los países en desarrollo pueden aceptar que volver a los viejos patrones de proteccionismo "a raja tabla" es dañino para su futura posición competitiva. Y los organismos internacionales deben aceptar el principio de que en materia de protección, la protección de la balanza de pagos es imperativa. Lo mismo la protección contra un severo endeudamiento. Estas dos áreas han estado completamente huérfanas a lo largo de una década. Los gobiernos deben acudir sin sentir vergüenza a formas menos ortodoxas de control que las que inspiran al Fondo Monetario cuando se trata de impedir un desequilibrio externo como el de Colombia de los últimos diez años que ha puesto en jaque la salud económica del país y el bienestar de sus gentes.

Las autoridades del ALCA (ministros de comercio exterior) han identificado nueve temas como objeto de negociación. Dentro de ellos hay uno absolutamente fundamental en el que se va poner a prueba la voluntad de "compromiso" o de acercamiento entre las partes. Es el de la agricultura. El drama de Colombia con la apertura agrícola en la década pasada es absolutamente inconmensurable. El abandono masivo del campo no fue el producto de la inseguridad, fue el quebrantamiento de la demanda por los productos del campo lo que produjo el desplazamiento masivo de la fuerza laboral hacia actividades "menos santas". Se trata de un sector altamente sensible que debe ser protegido de regímenes compensatorios externos que desfiguran el mercado. En este sector serán necesarias fechas de desgravación mucho más flexibles. El mantenimiento de subsidios agrícolas y la desgravación parecen ser conceptos antagónicos.

El otro tema neurálgico es el de las "diferencias de desarrollo". Este fue relevado en la última reunión ministerial de Quito. Se convino, al diseñar el ALCA, tener en cuenta "las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de los países". No es un punto fácil. Pero ello no quiere decir que es sólo un punto de interés teórico. Es un punto fundamental y debe ser vigilado con cuidado. Las diferencias en el grado de desarrollo entre los países americanos son abismales y explican las inhibiciones naturales de muchos de los participantes. El problema, hay que aclarar, no reside sólo frente a los países más pobres. Hay también países de ingreso medio e industrialización precaria, fuertemente amenazados.

De otro lado la complejidad de este punto no puede demorar indefinidamente el diseño de formas apropiadas de integración.

La comunidad que busca integrarse bajo el ALCA no es, ni mucho menos homogénea. Se trata de 34 países del hemisferio occidental, la mayoría de los cuáles se encuentran asociados en bloque regionales de diferente naturaleza. Sólo tres países (Chile, Panamá y República Dominicana) participan en forma independiente. Los demás conforman el Nafta (Canadá, Estados Unidos y México), el M.C.C.A (los países centroamericanos), la Comunidad Andina de Naciones, CAN, (que incluye a Colombia), el MERCOSUR (con Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y la comunidad muy amplia de países del Caribe.

Por supuesto entonces, que la negociación es en extremo complejo. Pero de ahí a afirmar que la tendencia debe ser a estimular las negociaciones bilaterales de los países intermedios y pequeños con los países poderosos me parece un gesto de irresponsabilidad que puede resultar en daño grave para el

futuro. El beneficiario obvio de este procedimiento será inevitablemente la gran empresa multinacional norteamericana, con efectos tecnológicos y en el campo de la propiedad industrial muy preocupantes.

La alternativa, por supuesto, es reforzar la negociación por bloques a pesar de las dificultades logísticas que conlleve. Hay que destacar que los acuerdos bilaterales y subregionales pueden coexistir con el ALCA en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Estos últimos deberán ser comunes a todos los países.

Entendemos que la ley de preferencias andinas (ATPA) es un programa de comercio unilateral dentro de la estrategia contra las drogas. Estados Unidos liberó, unilateralmente, por diez años de impuestos y restricciones a las importaciones de unos pocos productos de interés para los países andinos. Colombia espera con natural interés la prórroga de este acuerdo más allá del 2001 y su extensión efectiva a otros productos como el atún, los textiles, las confecciones, el calzado y el cuero. Es claro que la vigencia del ATPA no debe interferir con el tipo de estrategias y negociaciones de integración de mayor aliento.

Quiero cerrar con un resumen apretado de mi posición en toda esta materia:

- La experiencia colombiana en los últimos diez años, es deplorable en esta materia de la globalización.
- No se puede hacer integración con un desequilibrio estructural sostenido en la balanza de pagos.
- Menos se puede hacer integración cuando gran parte del ahorro nacional se ha sacrificado y el nivel de endeudamiento externo es sofocante.
- Para evitar todo esto hay que vigilar estrictamente no sólo el comportamiento de las exportaciones sino, muy críticamente, el de las importaciones.

Mientras todo esto no se logre el ALCA no será un buen negocio para nadie.

### **¿El ALCA, negocio para todos?**

**Seminario Nacional, Medellín, 20 de febrero de 2003**

*Hernán Pérez Zapata.*

*Presidente de la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos, ACIA.*

*Miembro del Comité Editorial de Deslinde*



Los 600 participantes y 12 ponentes del Seminario Nacional *¿El ALCA, negocio para todos?*, realizado en el auditorio de Empresas Públicas de Medellín (EPM) el pasado 20 de febrero, concluyó unánimemente que la vinculación de Colombia al ALCA constituirá un suicidio en el que los únicos beneficiarios serán sus impulsores, el gobierno de EE.UU. y las transnacionales financieras y comerciales que representa, incluidos el FMI, el BM, la OMC y sus intermediarios nacionales.

En la ponencia que se reproduce en esta edición de *Deslinde*, el ex ministro de hacienda Edgar Gutiérrez Castro sustentó que los errores de la apertura económica implementados en los últimos 13 años, se profundizan con el ALCA.

El senador Jorge Enrique Robledo, explicó que el propósito del presidente George Bush de hacer del ALCA una extensión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN (EE.UU., Canadá y México) es profundizar la recolonización de Colombia y los 32 países latinoamericanos restantes, para beneficio del gran capital globalizado. Es imposible que Colombia salga adelante compitiendo con los precios bajos y subsidiados de las grandes transnacionales, capitalizadas y protegidas por el gobierno estadounidense. Llamó a la unidad de empresarios, trabajadores y campesinos para defender al país de la esclavización a la que seremos sometidos si Colombia se vincula al ALCA.

El ex director de Proexport en Venezuela y asesor en comercio internacional Jorge Alberto Velásquez Peláez, demostró la pobreza exportadora de Colombia. Los US\$ 11.700 millones exportados en 2002 son similares a los de 1999, cuando el Gobierno Pastrana adoptó el plan estratégico exportador que pretendía duplicar esas ventas al exterior en tal período. Ese plan continúa con el actual gobierno. Con el ALCA o un acuerdo bilateral con EE.UU. no habrá más oportunidades que las existentes en los últimos 30 años. Debemos proteger nuestro mercado interior, preparándonos para ser competitivos en el exterior.

Las ponencias magistrales de los otros nueve ponentes en el Seminario demostraron que el ALCA tendrá devastadoras consecuencias para los trabajadores, la educación, la salud, los derechos humanos, los servicios públicos domiciliarios y la industria de capital nacional. Las reformas laboral, tributaria, administrativa, pensional y el referendo, adecuan al país para su ingreso al ALCA.

Carlos Julio Díaz y Tarcisio Rivera, dirigentes de la CUT en Antioquia y a nivel nacional; Gloria Inés Ramírez, ex presidenta de Fecode y directiva nacional de la CUT; Esteban Zárate, dirigente de Asmedas, Antioquia; John Jario Gutiérrez, del Colectivo de Abogados Semillas de Libertad; José María Amado, presidente de la Asociación por la Salvación de la Industria Nacional; Libardo Mojica R. y Carlos Augusto Villamizar, dirigentes de Asinfar; y Nelson Fajardo, profesor universitario, puntualizaron que el ALCA –con todos los puntos de su política anexionista– pretende imponer muchísimo más el neoliberalismo de las dos últimas décadas.

Los trabajadores serán golpeados con la privatización de los servicios y con la disminución de salarios. La invasión de mercancías extranjeras quebrará a la industria de capital nacional –pequeña, mediana y grande. En el caso de las drogas genéricas, las transnacionales ya controlan el 95% del mercado nacional.

Será indispensable adelantar una campaña masiva de información a los más amplios sectores de la producción agrícola e industrial, a los trabajadores, a los profesionales y estudiantes, a la prensa y hasta a las amas de casa, para formar una gran unidad nacional de resistencia contra la imposición del ALCA por parte de sus únicos beneficiarios, EE.UU. y sus multinacionales.

El Comité Antioquia de lucha contra el ALCA impulsa la más amplia reflexión y resistencia nacional para defender nuestra economía, como la única alternativa contra la mayor amenaza histórica para la soberanía, la producción y el trabajo nacionales.

---