# Relaciones de comercio e inversión entre Estados Unidos y Colombia

*Patricia Correa B.*[1]

## I. INTRODUCCION Y VISION HISTORICA

Durante la mayor parte de este siglo, Estados Unidos ha jugado un papel clave y dominante en las relaciones comerciales y financieras internacionales de Colombia. Con excepción de un corto período después de la gran depresión, durante el cual Europa se convirtió en el principal proveedor de mercancías para Colombia, Estados Unidos ha sido el mercado extranjero más importante del país, y su principal fuente de importaciones, capital extranjero e ideas. Desde el punto de vista estadounidense, Colombia, la más antigua democracia de América Latina y una de las economías más estables de la región, ha sido en general uno de sus socios económicos y políticos más confiables en el Hemisferio Occidental. Durante la década actual, estas relaciones se han visto sometidas a una considerable presión, debido al narcotráfico y a aspectos relacionados con las políticas anti-drogas. Como consecuencia, las relaciones bilaterales se han tornado más difíciles y complejas, sin que con esto haya disminuido su importancia estratégica de largo plazo para ambos países.

En este trabajo se analiza brevemente la relación económica entre los dos países durante las últimas tres décadas. El análisis se concentra en la evolución y los determinantes de los flujos comerciales bilaterales. Se tuvieron en cuenta variables económicas y políticas, con la esperanza de que ello contribuyese a un mejor entendimiento de las tendencias actuales de esta relación, y al diseño de futuras negociaciones bilaterales económicas y comerciales. Este trabajo está dividido en siete secciones. En el resto de la introducción ofrecemos una visión histórica general de las relaciones económicas entre Estados Unidos

---

[1] Este artículo forma parte de un libro recientemente publicado por la OEA y la CAF titulado "US-Andean trade and investment relations", editado por Patricia Correa, Miguel Rodríguez y Barbara Kotschwar. Deseo presentar mis agradecimientos a Carlos Acevedo por su eficaz ayuda en la obtención información de agencias americanas, y a Bárbara Kotschwar, Miguel Rodríguez y Roberto Steiner por sus comentarios. José Tolosa contribuyó de manera importante en el suministro de información de las autoridades colombianas. También fueron enormemente útiles las conversaciones con el exembajador de Estados Unidos en Colombia, señor Myles Frechette, Nicolás Lloreda, Mike Danniels, Norman Bailey, María Mercedes Cuéllar, Roberto Junguito, María Eugenia Mesa, María Isabel Patiño, Nohra Rey de Marulanda, Camilo Salazar y Carmen Suro Bredie.

y Colombia. La siguiente sección analiza la composición y las tendencias de los flujos comerciales bilaterales, mientras que la Sección III ofrece un análisis econométrico sencillo de los determinantes económicos de dichos flujos. La Sección IV examina las principales controversias comerciales entre los dos países. La Sección V presenta brevemente las tendencias de los flujos bilaterales de inversión directa. La Sección VI contiene una visión general de aspectos relacionados con la economía política y, finalmente, la Sección VII resume los principales resultados de este trabajo.

## A. Contexto histórico: los primeros días de la expansión de Estados Unidos

Entre las dos guerras mundiales, y debido a la proximidad de Colombia al Canal de Panamá y a la constante promesa de recursos petroleros no explotados, los asuntos colombianos requirieron de vigilancia permanente, y algunas veces de intervención, por parte del Departamento de Estado norteamericano. No obstante, los objetivos de política exterior en América Latina durante los años de la "política del buen vecino" (administraciones Roosevelt y Hoover), dirigidos principalmente a la expansión de las ideas y los valores democráticos y capitalistas protegiendo los intereses norteamericanos del peligro que representaban las ideologías socialistas de izquierda y fascistas de derecha, se persiguieron principalmente a través de la integración y la cooperación política y económica (Randall, 1977).

Durante la década de los años 20, y especialmente después de que el acuerdo Thompson-Urrutia (1922) puso fin a las tensas relaciones diplomáticas entre los dos países después de la separación de Panamá, se presentó un importante flujo de capital de Estados Unidos hacia la economía colombiana, a través de la inversión extranjera directa y la compra de bonos emitidos por el gobierno para financiar el desarrollo de infraestructura. La inversión directa se concentró en los sectores petrolero, de energía eléctrica, café, frutas, caña de azúcar, ganado, minería, y en los sectores comerciales, y originó un incremento importante de la importación de servicios y nuevas tecnologías. Adicionalmente, en 1923 se creó el Banco Central de Colombia, con la asesoría de una misión técnica dirigida por el profesor de la Universidad de Princeton, Edwin W. Kemmerer, siguiendo el modelo del Banco de la Reserva Federal americana. La asesoría técnica americana y la inversión de capital fueron por consiguiente, elementos esenciales de la bonanza que experimentó la economía colombiana durante la década de los años 20.

La expansión norteamericana, no obstante, no estuvo libre de controversia en Colombia. Surgió un intenso debate sobre si el capital, la tecnología y las compañías multinacionales americanas eran buenas o malas para el desarrollo económico del país, controversia que se mantuvo durante las siguientes décadas, bajo diferentes contextos y por diversas razones, y la cual ha tenido importantes implicaciones en el acaecer económico y político de Colombia. Una larga y sangrienta huelga contra la United Fruit Company en 1928 contribuyó a esta división[2].

Desde entonces, la historia colombiana se ha visto afectada por políticas y actitudes pro y antiamericanas, sin que la presencia americana en el país haya sido seriamente cuestionada, contrario a lo que ha ocurrido en otros países andinos. Esto se debe a la combinación del mantenimiento de la hegemonía de Estados Unidos a nivel mundial, a la efectiva di-

[2] También se presentaron problemas laborales con la Compañía Frutera del Magdalena, el más grande empleador para 1928.

plomacia norteamericana y a la influencia de importantes sectores políticos pro - Estados Unidos en Colombia.

Desde la perspectiva norteamericana, la confianza en la economía colombiana y en la capacidad del gobierno para estabilizar la economía comenzaron también a deteriorarse a finales de la década de los años 20. La deuda del gobierno central y regional había alcanzado niveles muy peligrosos, alimentada por las compras americanas de bonos colombianos, razón por la cual surgieron severas críticas acerca del uso y el abuso de estos recursos por parte del gobierno colombiano. Para finales de los años 20, los flujos de capital de Estados Unidos se redujeron sustancialmente y Colombia comenzó a enfrentar problemas fiscales y de pagos internacionales, situación que terminó con la moratoria de deuda de los años 30. Durante todos estos años el gobierno estadounidense se enfrentó a un dilema respecto a las relaciones económicas con Colombia. Por una parte, estaba sometido a intensas presiones por parte de Wall Street y del Congreso para proteger a los nacionales norteamericanos poseedores de bonos colombianos, así como por parte de los asesores económicos que recomendaban limitar y condicionar créditos adicionales a Colombia a que se hicieran ajustes fiscales y se ejerciera un mayor control sobre la utilización de estos fondos. Por otra parte, el Departamento de Estado temía que la suspensión de la ayuda financiera o la imposición de condiciones adicionales podría exacerbar los sentimientos anti-norteamericanos, afectando las negociaciones en torno a la "Concesión Barco" a favor de la South American Gulf Oil Company, y probablemente estimulando el comercio colombiano y las relaciones de inversión con Europa, en contra de otros intereses económicos y estratégicos de Estados Unidos[3].

Solamente hasta 1940 se llegó a un acuerdo mutuo en las negociaciones financieras. La situación colombiana de pagos se tornó realmente crítica a finales de la década de los años 30 con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial y el consecuente cierre de los mercados cafeteros y financieros europeos (en 1940 los precios del café cayeron a una tercera parte de su valor en 1939). El poder de negociación de Colombia se vio debilitado. Bajo el acuerdo, Colombia se veía enfrentada a la necesidad de pagar sus obligaciones de deuda adquiridas a finales de los años 20, condicionada al comportamiento de los ingresos recibidos por concepto de impuestos sobre las operaciones de comercio exterior, mientras que el Ex-Im Bank de Estados Unidos aceptó prestar US $10 millones al Banco Central de Colombia, bajo la consideración de que este préstamo ayudaría a estimular la demanda de productos norteamericanos[4].

El desequilibrio comercial de Colombia a finales de los años 20 estimuló el proteccionismo, lo cual indudablemente afectó las exportaciones norteamericanas. Esta situación preocupó a los funcionarios estadounidenses, quienes promovieron y adelantaron difíciles negociaciones para firmar un acuerdo bilateral de libre comercio en 1933, el cual no fue ratificado y, posteriormente, para firmar un acuerdo comercial recíproco en 1936. Estados Unidos luchó contra la competencia del Japón y de Europa (especialmente de Alemania) en el mercado colombiano. Aunque el banano y el petróleo fueron las principales fuentes de conflicto comercial entre los dos países durante los años 20, los problemas con el

[3] En 1926, el gobierno conservador de Pedro Nel Ospina había retirado a las compañías petroleras americanas de la concesión para explotar recursos petroleros en la región nororiental de Colombia (la denominada Concesión Barco), y el gobierno americano estaba procurando recuperarla.

[4] En 1939, las dos terceras partes de las obligaciones financieras externas de Colombia eran con Estados Unidos.

transporte aéreo comenzaron a adquirir importancia durante los años siguientes. Un caso importante para Estados Unidos fue la aguda competencia entre Pan American y la compañía alemana SCADTA, compañía que el gobierno colombiano y el capital norteamericano absorbieron gradualmente, hasta que desapareció en 1938 bajo la administración de López Pumarejo. El manejo nacional de la inversión extranjera directa también fue fuente permanente de reclamos por parte de Estados Unidos, al igual que la eliminación de medidas discriminatorias que algunas veces beneficiaban a los europeos por encima de los norteamericanos. Colombia, por otro lado, estaba interesada en obtener una garantía de acceso libre de impuestos al mercado estadounidense para el café colombiano así como en proteger su incipiente industria local.

En términos generales, los intereses norteamericanos salieron victoriosos en todos los casos. En 1940, la economía colombiana dependía totalmente de la economía norteamericana, en la medida en que 80% de sus exportaciones (principalmente café) se vendía en el mercado de Estados Unidos, la mayoría de sus importaciones y la ayuda externa venían de ese país, la competencia europea en el sector de transporte aéreo había sido eliminada, y Estados Unidos había prácticamente monopolizado el sector petrolero.

### B. De la Guerra Fría a la guerra antidrogas

Durante muchos años, y hasta el momento en el cual el tema de la droga comenzó a dominar las relaciones bilaterales, la política externa colombiana continuó siendo pro-americana en términos generales, a pesar de disputas comerciales en sectores específicos y de continuas diferencias en los puntos de vista acerca de cómo promover el desarrollo económico. Desde finales de los años 40, como lo describiremos en mayor detalle más adelante, Estados Unidos comenzó a perder importancia como socio comercial e inversionista en Colombia.

A pesar de la promoción comercial con los países del bloque soviético y de haber flexibilizado su posición en relación con Cuba después del rompimiento de relaciones diplomáticas en 1961, durante la Guerra Fría Colombia no experimentó mayores conflictos políticos con Estados Unidos. No obstante, durante esos años, Colombia apoyó activamente la estructura institucional interamericana y promovió acuerdos subregionales de comercio e inversión como el Pacto Andino y la ALADI. En los primeros años, como es ampliamente conocido, estos acuerdos fortalecieron las barreras contra el libre comercio y contra el flujo de capital externo a la región, generando oposición por parte Estados Unidos y de algunas organizaciones multilaterales, tales como el FMI.

Durante las últimas dos décadas, la agenda económica bilateral ha estado centrada en dos temas principales: la reforma económica (incluyendo la integración económica) y las políticas antidrogas. A pesar de que Colombia se comportó como el «buen muchacho» durante la crisis de la deuda (fue el único país latinoamericano que no reprogramó formalmente su deuda externa), y no obstante el importante proceso de liberalización de la economía colombiana durante la actual década, las relaciones entre Estados Unidos y Colombia se deterioraron profundamente durante los años 90. Desde que la "guerra contra la droga" hizo su aparición en la segunda mitad de los años 80 como elemento fundamental de la política exterior norteamericana, ha jugado un papel cada vez más importante dentro del ámbito de las relaciones Estados Unidos-Colombia, haciéndolas mucho más complejas, contradictorias y tensas de lo que solían ser. Podemos decir que, bajo la administración Samper (1994-1998), las relaciones Estados Unidos-Colombia

llegaron a su punto más bajo desde los años del conflicto del Canal de Panamá. Como lo analizaremos más adelante, esta situación en ninguna forma ha debilitado la mutua importancia estratégica de ambos países como socios económicos, pero ciertamente sí ha hecho las negociaciones económicas bilaterales más difíciles y contradictorias.

## II. TENDENCIAS DEL COMERCIO BILATERAL

### A. Dependencia del comercio bilateral

Desde la Segunda Guerra Mundial, el mercado de Estados Unidos ha perdido gradualmente importancia como destino final de las exportaciones colombianas y como fuente de importación. Esta tendencia a la baja en la participación norteamericana en las ventas totales al mundo fue particularmente aguda durante los años 50 y 60, como se muestra en el Gráfico 1. Mientras que aproximadamente 80% de las exportaciones colombianas se vendió a Estados Unidos a comienzos de los años 50, para 1982, en plena crisis de la deuda, este porcentaje había caído a 26%, nivel a partir del cual comenzó a aumentar nuevamente, hasta alcanzar más de 40% durante los años 90.

Aunque hoy en día Estados Unidos continúa siendo el mercado más importante para los productos colombianos, tiene la mitad de la importancia que solía tener hace treinta años. Hoy, las importaciones desde Estados Unidos representan aproximadamente 36% del total de las importaciones colombianas, mientras que a comienzos de los años 50 este nivel de participación era mayor a 50%.

De manera similar, o tal vez aun más dramática, Colombia perdió importancia relativa en las actividades comerciales norteamericanas durante las tres primeras décadas del período de la postguerra (Gráfico 2). La caída de la participación colombiana es más pronunciada si se observa la composición geográfica de las importaciones de Estados Unidos. A comienzos de los años 50, 4,5% de las importaciones norteamericanas venía de Colombia; ese porcentaje es hoy en día sólo 0,5%.

La participación de Colombia en el total de las exportaciones norteamericanas, a su vez, ha caído de 2% a mediados de los años 50 a 0,8% en los últimos años. No obstante, desde los años 30 Colombia ha mantenido su importancia relativa como mercado para productos estadounidenses dentro de la región,

**Gráfico 1. PARTICIPACION DE ESTADOS UNIDOS EN EL COMERCIO COLOMBIANO**




Fuente: US Department of Commerce.

**Gráfico 2. PARTICIPACION DE COLOMBIA EN EL COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS**




Fuente: US Department of Commerce.

alternando con Venezuela su posición como el segundo o tercer mercado más grande de Suramérica, después de Brasil. En 1996, las exportaciones norteamericanas a Colombia representaron más de 13% de las exportaciones de Estados Unidos hacia Suramérica; desde 1960 esta participación ha sido, en promedio, alrededor de 12%.

### B. Composición del comercio bilateral

Estos cambios se han presentado simultáneamente con variaciones importantes en la composición del comercio entre los dos países, pero especialmente en la estructura de exportaciones colombiana. Desde la primera guerra mundial, cuando el café comenzó a convertirse en uno de los productos primarios de exportación más importante en el mundo, y hasta finales de los años 50, este producto representó más de 90% de las exportaciones colombianas hacia el mercado de Estados Unidos. A partir de entonces, no obstante, el café comenzó a perder importancia relativa, tanto en la estructura productiva como en la de exportaciones del país. En 1925, las exportaciones de café representaban 18% del PIB de Colombia y 80% del total de sus exportaciones. En 1940, estos porcentajes cayeron a 16% del PIB y 59% de las exportaciones, respectivamente (Mc Greevey, 1964). En 1970 cayeron aun más, hasta 7% del PIB y 60% del total de las exportaciones, y en 1985 a 4,7% y 47% (Junguito y Pizano eds. 1991, 1993). Actualmente, las exportaciones de café representan solamente 16% de las exportaciones. Como lo muestra el Cuadro 1, mientras que en 1970 el café representaba 65% de las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos, en 1996 esta cifra cayó a sólo 11,9%. Los cambios en la estructura de producción colombiana y en los patrones de consumo a nivel mundial explican este resultado. Después de haber desaparecido prácticamente de la base de exportaciones de Colombia durante el período 1970-1985, la producción y las exportaciones de petróleo crudo aumentaron dramáticamente después de 1986, la mayor parte de las cuales se dirigió al mercado norteamericano. En los años 90 el petróleo se convirtió, por primera vez, en el producto de exportación más importante. En 1996, alrededor de 50% de las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos eran exportaciones de petróleo crudo (Cuadros 2 y 3). Este porcentaje probablemente continuará aumentando constantemente hasta finales de este siglo, y seguirá haciéndolo si los trabajos de exploración continúan dando buenos resultados y si el clima de inversión en este sector no se deteriora como ha ocurrido en los últimos dos años[5].

Colombia es un potencial socio energético estratégico para Estados Unidos, ya que produce el mejor crudo del mundo, está más cerca de Estados Unidos que los proveedores del Medio Oriente, y es más seguro desde el punto de vista de seguridad nacional[6].

En 1967, las políticas económicas enfocadas a eliminar sesgos de la producción en contra de las exportaciones tuvieron efectos dramáticos sobre la diversificación de estas últimas. Las exportaciones no tradicionales experimentaron una bonanza entre 1967 y 1974, un período durante el cual algunos empresarios encontraron un clima apropiado para tomar el riesgo de desarrollar nuevas oportunidades de negocios. El crecimiento espectacular de la industria de flores fue especialmente notorio durante esos años. Hoy en día dicha industria es el tercer

[5] Los ataques guerrilleros contra la infraestructura petrolera, y la incertidumbre relacionada con la inversión y los contratos extranjeros explican este fenómeno.

[6] Ver Bailey (1997) sobre la importancia estratégica de Colombia y de otros países andinos como proveedores energéticos para Estados Unidos.

**Cuadro 1. INDICADORES SELECCIONADOS DEL COMERCIO BILATERAL ESTADOS UNIDOS - COLOMBIA**

| | 1960-70 | 1970-75 | 1976-80 | 1981-85 | 1986-90 | 1991-95 | 1996 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Valor del comercio bilateral US$ Millones (fin de período)** | | | | | | | |
| Importaciones desde Estados Unidos | 393,8 | 637,5 | 1.708,4 | 1.451,1 | 2.038,4 | 4.628,2 | 4.709,0 |
| Exportaciones hacia Estados Unidos | 269,0 | 590,0 | 1.241,0 | 1.331,0 | 3.174,7 | 3.755,2 | 4.273,2 |
| Participación del café (%) | 65,8 | 52,5 | 62,9 | 35,1 | 10,2 | 14,3 | 11,9 |
| Participación del petróleo (%) | 8,7 | 0,6 | 0,0 | 0,03 | 41,0 | 34,6 | 39,0 |
| Otros (%) | 25,5 | 46,9 | 37,1 | 64,9 | 48,8 | 51,1 | 49,1 |
| **Crecimiento nominal del comercio bilateral (crecimiento promedio anual %)** | | | | | | | |
| Exportaciones hacia Estados Unidos | -3,1 | 17,4 | 16,4 | 3,8 | 19,8 | 3,7 | 13,8 |
| Importaciones desde Estados Unidos | 6,3 | 15,9 | 22,3 | -2,7 | 7,6 | 19,6 | 1,7 |
| **Crecimiento real del comercio bilateral[a] (crecimiento promedio anual %)** | | | | | | | |
| Exportaciones hacia Estados Unidos | -5,3 | 10,0 | 7,1 | -1,1 | 15,4 | 0,7 | 10,6 |
| Importaciones desde Estados Unidos | 3,8 | 8,4 | 12,2 | -7,9 | 3,4 | 15,5 | -1,1 |
| **Participación de Colombia en importaciones estadounidenses (% promedio)** | | | | | | | |
| Total importaciones | 1,18 | 0,56 | 0,55 | 0,35 | 0,54 | 0,55 | 0,53 |
| Importaciones sin café | - | 0,22 | 0,20 | 0,22 | 0,44 | 0,49 | 0,47 |
| Importaciones sin café y petróleo | - | 0,24 | 0,25 | 0,26 | 0,29 | 0,34 | 0,28 |

[a] Deflactado por el índice de precios al consumidor de Estados Unidos.
Fuente: IMF-IFS, US Department of Commerce, cálculos de la autora.

sector exportador más importante hacia Estados Unidos. Entre 1970 y 1975, el valor en dólares de las exportaciones de flores hacia ese país aumentó a una tasa anual superior a 100% (Méndez, 1991). Desde entonces, la tasa promedio de crecimiento ha disminuido gradualmente. Hoy en día, las flores representan más de 8% de las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos (Cuadro 2).

Las reformas económicas de los años 90 profundizaron aun más los cambios en la composición del comercio (tanto para importaciones como para exportaciones). A pesar de que las principales exportaciones continúan siendo aquellas de productos básicos, una gran variedad de productos agrícolas procesados y de industrias manufactureras, especialmente en los sectores de confecciones (de textiles y cuero) y petroquímica, han logrado acceso al mercado norteamericano en años recientes (Cuadro 3). Los sectores CIIU "textiles y confecciones" y "alimentos, bebidas y tabaco" aumentaron su participación en el total de las exportaciones hacia Estados Unidos, de 8% y 4% a finales de los años 70, a 16% y 15%, respectivamente, en la primera mitad de esta década. Entre las exportaciones más dinámicas de artículos manufacturados hacia Estados Unidos durante la última década, aunque no muy importantes en cuanto a valor absoluto, encontramos llantas, artesanías y cerámicas, sudaderas, abrigos para dama, hojas plásticas y de aluminio,

## Cuadro 2. PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION HACIA ESTADOS UNIDOS (A 4 dígitos del sistema armonizado)

| Ranking | 1983 | | | 1995 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Descripción | Participación (%) | | Descripción | Participación (%) |
| 1 | 0901 | Café; sucedáneos del café | 31,0 | 2709 | Petróleo crudo y minerales bituminosos | 34,6 |
| 2 | 2710 | Petróleo (no crudo) y mine. butiminosos etc. | 13,0 | 0901 | Café; sucedáneos del café | 14,1 |
| 3 | 0603 | Flores y capullos | 11,5 | 0603 | Flores y capullos | 8,6 |
| 4 | 0803 | Bananos y plátanos, frescos o seccos | 9,5 | 0803 | Bananos y plátanos, frescos o secos | 4,2 |
| 5 | 7103 | Piedras preciosas y semipreciosas | 5,3 | 7108 | Oro (incluidas placas plateadas) | 3,8 |
| 6 | 9801 | Exportaciones de productos reparados | 4,1 | 2710 | Petróleo (no crudo) y minerales butiminosos etc. | 3,1 |
| 7 | 1701 | Azúcar de caña y de remolacha, sacarosas | 3,1 | 9999 | Estimación de trans. de impor. subvalorada | 2,7 |
| 8 | 0306 | Crustáceos frescos y cocidos | 1,6 | 6204 | Conjuntos para mujeres o niñas | 2,6 |
| 9 | 2709 | Petróleo crudo y minerales bituminosos | 1,4 | 7103 | Piedras preciosas y semipreciosas | 2,6 |
| 10 | 6204 | Conjuntos para mujeres o niñas | 1,1 | 2701 | Carbón; carbón en briquetas y otras formas | 2,3 |
| 11 | 2701 | Carbón; carbón en briquetas y otras formas | 0,9 | 6203 | Conjuntos para hombres o niños | 2,0 |
| 12 | 6203 | Conjuntos para hombres o niños | 0,9 | 1701 | azúcar de caña y de remolacha, sacarosas | 1,4 |
| 13 | 7202 | Ferroaleaciones | 0,9 | 6115 | Medias pantalón y medias | 1,0 |
| 14 | 2101 | Extractos de café, té o mate | 0,9 | 2523 | Cemento Portland, cemento de alum. cemento etc. | 0,8 |
| 15 | 6206 | Blusas y camisas para mujeres y niñas | 0,7 | 3921 | Placas, hojas y películas de plástico | 0,8 |
| 16 | 1703 | Melazas de la refinación del azúcar | 0,7 | 6108 | Pijamas para mujeres o niñas | 0,8 |
| 17 | 4202 | Maletas, bolsos de mano, billeteras etc. | 0,5 | 9801 | Exportaciones de productos reparados | 0,8 |
| 18 | 1804 | Manteca de cacaol | 0,5 | 0306 | Crustáceos frescos y cocidos | 0,8 |
| 19 | 3921 | Placas, hojas y películas de plástico | 0,5 | 4202 | Maletas, bolsos de mano, billeteras etc | 0,7 |
| 20 | 2401 | Tabaco, no manufacturado; desecho de tabaco | 0,4 | 7202 | Ferroaleaciones | 0,5 |

Fuente: US Department of Commerce y cálculos de la autora.

discos y cintas, ropa para bebé, sostenes, muebles, jugos de fruta, libros y escobas, entre otros (Cuadro 2)[7].

Como resultado de los cambios en los mercados del café y del crecimiento significativo de las exportaciones de minería y de productos manufacturados, la participación de los productos agrícolas en el total de las exportaciones hacia Estados Unidos cayó dramáticamente. En 1996, solamente 13% del valor exportado a Estados Unidos correspondió al sector agrícola, mientras que a comienzos de los años 70 casi 60% de los ingresos por exportaciones se originaban en ese sector (Cuadro 3).

Por otro lado, casi 90% de las exportaciones de Estados Unidos hacia Colombia son productos manufacturados (Cuadros 4 y 5). El sector manufacturero ha aumentado su participación en el total de las importaciones colombianas desde Estados Unidos, mientras que agricultura y la minería han visto disminuir su importancia. Dentro del sector manufacturero, los sub-sectores CIIU de "productos metálicos fabricados, maquinaria y equipo" y "productos químicos" son especialmente importantes (Cuadro 5). Las principales exportaciones de Estados Unidos en 1995 fueron computadores, repuestos para maquinaria, video cámaras y aparatos para radiotelefonía, y otros (Cuadro 4). Este cuadro muestra claramente que también se han presentado cambios importantes en la composición de las importaciones colombianas en lo que se refiere a líneas arancelarias, y que éstas tienden a ser mucho más volátiles

[7] Todos los productos anteriores han crecido a una tasa anual promedio cercana a 100% entre 1984 y 1995.

## Cuadro 3. COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS HACIA ESTADOS UNIDOS (Composición porcentual)

| Clasificación CIIU | 1971-75 | 1976-80 | 1981-85 | 1986-90 | 1991-95 | 1996 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Agricultura, silvicultura y pesca** | 55,97 | 61,84 | 48,16 | 28,93 | 16,73 | 12,96 |
| **Minas y canteras** | 3,30 | 0,10 | 0,93 | 34,41 | 35,15 | 48,36 |
| **Manufacturas** | 13,02 | 18,08 | 38,06 | 32,93 | 47,89 | 38,43 |
| Alimentos y bebidas, y tabaco | 0,01 | 7,77 | 9,18 | 5,81 | 16,08 | 13,36 |
| Textiles, confecciones, y bolsos y maletas | 0,08 | 3,98 | 8,04 | 8,55 | 14,51 | 9,35 |
| Madera y productos de madera | 0,00 | 0,66 | 0,62 | 0,35 | 0,32 | 0,19 |
| Papel y productos de papel, imprenta y editoriales | 3,30 | 2,22 | 2,38 | 1,98 | 1,63 | 0,70 |
| Químicos, caucho y plástico | 0,00 | 1,76 | 13,42 | 12,45 | 7,70 | 7,44 |
| Otros productos minerales no metálicos | 3,28 | 0,21 | 0,76 | 1,18 | 1,30 | 1,17 |
| Metales básicos | 0,02 | 0,02 | 0,98 | 0,99 | 1,19 | 3,40 |
| Productos metálicos fabricados, maquinaria y equipo | 0,00 | 0,95 | 1,37 | 0,98 | 1,48 | 1,05 |
| Otras manufacturas | 0,00 | 0,51 | 1,31 | 0,63 | 3,69 | 1,76 |
| **Electricidad, gas y agua** | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Otros** | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,23 | 0,26 |
| **Residuo** | 27,71 | 19,98 | 12,86 | 3,73 | 0,00 | 0,00 |
| **Total** | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fuente: Dane con base en valores FOB.

## Cuadro 4. PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACIONPROVENIENTES DE ESTADOS UNIDOS (A nivel de 4 dígitos)

| | 1983 | | | 1995 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ranking** | | **Descripción** | **Participación (%)** | | **Descripción** | **Participación (%)** |
| 1 | 1001 | Trigo | 6,13 | 8471 | Máquinas procesadoras de datos automáticas | 4,04 |
| 2 | 1201 | Soya | 1,83 | 8431 | Partes de maquinaria de las partidas 8425 a 8430 | 3,86 |
| 3 | 1502 | Grasas de bovino y caprino | 1,53 | 8525 | Aparatos para radiotelefonía; cámaras de TV | 2,45 |
| 4 | 2903 | Derivados halogenados de los hidrocarburos | 1,52 | 1005 | Maíz | 2,44 |
| 5 | 4804 | Papel Kraft | 1,11 | 2903 | Derivados halogenados de los hidrocarburos | 2,36 |
| 6 | 3901 | Polímeros de etileno | 1,07 | 9880 | Otras mercancías de bajo valor | 2,23 |
| 7 | 3811 | Preparaciones y otros aditivos de aceites mine. | 1,00 | 8708 | Partes & acces. para motor.de vehi. (8701-87) | 2,11 |
| 8 | 2902 | Hidrocarburos cíclicos | 0,89 | 8704 | Motores para vehículos para trans. de bienes | 2,01 |
| 9 | 3815 | Iniciadorees de reacción y aceleradores | 0,78 | 1001 | Trigo | 2,00 |
| 10 | 2710 | Petróleo (no crudo) y minerales bituminosos | 0,78 | 3901 | Polímeros de etileno | 1,98 |
| 11 | 2941 | Antibióticos | 0,76 | 2902 | Hidrocarburos cíclicos | 1,58 |
| 12 | 3808 | Insecticídas,fungicídas, etcl | 0,68 | 8517 | Aparatos eléctricos para líneas telefónicas etc. | 1,53 |
| 13 | 2402 | Cigarrillos y cigarros | 0,67 | 8473 | Partes para máquinas de escribir | 1,36 |
| 14 | 2905 | Alcoholes acíclicos & halogenados | 0,51 | 8474 | Maquinaria para clasificar desperdicios | 1,29 |
| 15 | 1005 | Maíz | 0,47 | 8429 | Bulldozers | 1,26 |
| 16 | 2909 | Eteres, eter-alcohol,etc. | 0,42 | 3100 | Fertilizantes | 1,15 |
| 17 | 2921 | Compuestos con función amina | 0,33 | 9018 | Instrumentos médicos, quirúrgicos y delantales | 0,94 |
| 18 | 4002 | Caucho sintético | 0,31 | 8409 | Partes para motores de las partidas 8407 ó 8408 | 0,92 |
| 19 | 2933 | Compuestos heterocíclicos | 0,30 | 8803 | Partes de aviones | 0,90 |
| 20 | 3920 | Placas, hojas, películas etc de plástico | 0,28 | 2304 | Soya | 0,85 |

Fuente: US Department of Commerce y cálculos de la autora.

**Cuadro 5. COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES PROVENIENTES DE ESTADOS UNIDOS (Participación porcentual)**

| Clasificación CIIU | 1972-75 | 1976-80 | 1981-85 | 1986-90 | 1991-95 | 1996 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Agricultura, silvicultura y pesca** | 11,1 | 9,3 | 11,1 | 8,0 | 5,6 | 5,9 |
| **Minas y canteras** | 0,4 | 1,7 | 1,4 | 0,9 | 0,5 | 0,5 |
| **Manufacturas** | 48,6 | 73,2 | 83,2 | 89,7 | 93,5 | 93,2 |
| Alimentos y Bebidas, y tabaco | 3,4 | 8,2 | 7,7 | 3,5 | 3,1 | 3,2 |
| Textiles, confecciones, y bolsos y maletas | 1,2 | 1,4 | 1,6 | 1,9 | 4,3 | 4,5 |
| Madera y productos de madera | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Papel y productos de papel, imprenta y editoriales | 3,1 | 3,1 | 4,0 | 4,4 | 3,9 | 3,5 |
| Químicos, caucho y plástico | 16,2 | 21,6 | 23,9 | 33,7 | 26,8 | 25,1 |
| Otros productos minerales no metálicos | 0,5 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Metales básicos | 2,2 | 2,4 | 2,2 | 3,0 | 2,7 | 2,9 |
| Productos metálicos fabricados, maquinaria y equipo | 21,8 | 35,1 | 42,3 | 41,9 | 50,8 | 52,3 |
| Otras manufacturas | 0,2 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,7 | 0,7 |
| **Electricidad, gas y agua** | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Otros** | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 0,4 |
| **Residuo** | 39,8 | 15,8 | 4,3 | 1,4 | 0,0 | 0,0 |
| **Total** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Dane con base en valores CIF.

que en el caso de las líneas arancelarias de exportación; esto es particularmente cierto en el caso de alimentos y de productos agrícolas primarios. Muy pocos de los primeros 20 productos de importación más importantes provenientes de Estados Unidos en 1983 continuaron estando presentes en la misma lista en 1995. En promedio, los artículos de importación más dinámicos (a nivel de 4 dígitos) durante el período 1984-1995 han sido algodón, arroz, soya, maíz, combinaciones para niña y mujer, gases de petróleo, aeronaves, hidrocarburos acíclicos, carbonatos y conjuntos de generación eléctrica.

Otra importante característica de la composición del comercio bilateral es que las exportaciones colombianas continúan estando más concentradas que las importaciones cuando se tienen en cuenta las líneas arancelarias. Como lo muestran los Cuadros 2, 4 y 6, los primeros cinco artículos de importación representan alrededor de 16% del total de las importaciones provenientes de Estados Unidos, mientras que los primeros cinco ítems de exportación representan 66% del total de las exportaciones. Desde 1983 no se han presentado cambios importantes en el grado de concentración del comercio, como se muestra en el Cuadro 6.

Aunque el comercio bilateral continúa estando relativamente concentrado en unos pocos productos, la diversificación y el comercio intra-industrial han aumentado de manera importante entre los dos países, especialmente para productos derivados del petróleo, "trajes para dama o niña", e "insecticidas y raticidas" (Cuadro 7). Sin embargo, con la información disponible, es muy difícil identificar patrones claros de especialización intra-industrial o hacer predicciones acerca del patrón futuro de especialización comercial. Los nuevos acuerdos de comercio preferenciales con Estados Unidos y con el hemisferio continuarán produciendo cambios en las

## Cuadro 6. INDICE DE CONCENTRACION DEL COMERCIO BILATERAL[a]

| | 1983 | 1985 | 1988 | 1990 | 1993 | 1995 | Agosto-96 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Exportaciones de Estados Unidos hacia Colombia (Participación porcentual)** | | | | | | | |
| Primeros 100 items | 57,13 | 62,11 | 60,99 | 66,95 | 65,92 | 66,78 | 71,66 |
| Primeros 50 items | 50,56 | 57,06 | 54,22 | 58,94 | 54,08 | 53,75 | 56,76 |
| Primeros 20 items | 35,67 | 44,27 | 39,28 | 44,18 | 37,30 | 37,24 | 39,06 |
| Primeros 10 items | 26,59 | 32,83 | 25,94 | 31,97 | 25,84 | 25,48 | 26,35 |
| Primeros 5 items | 18,39 | 23,94 | 15,52 | 21,16 | 16,53 | 15,14 | 16,90 |
| **Importaciones de Estados Unidos desde Colombia (Participación porcentual)** | | | | | | | |
| Primeros 100 items | 93,01 | 93,56 | 94,57 | 96,57 | 96,64 | 97,76 | 98,35 |
| Primeros 50 items | 92,82 | 93,20 | 93,92 | 95,48 | 94,33 | 94,82 | 95,46 |
| Primeros 20 items | 88,54 | 88,69 | 89,21 | 91,49 | 87,59 | 88,05 | 90,80 |
| Primeros 10 items | 81,69 | 82,98 | 82,24 | 84,30 | 79,50 | 78,62 | 83,05 |
| Primeros 5 items | 70,31 | 74,57 | 72,87 | 72,80 | 63,19 | 65,37 | 69,96 |

[a] Calculado como la participación de los principales bienes transados (items) sobre el comercio total, respectivamente. Los items son definidos de acuerdo con las categorías del Sistema Arancelario Armonizado a 4 dígitos.

*Fuente:* US Department of Commerce y cálculos de la autora.

## Cuadro 7. SECTORES CON COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL RELATIVAMENTE SIGNIFICATIVO

| Partida arancelaria | Descripción | US $ | | | | Razón | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Importaciones de EEUU desde Colombia | | Exportaciones de EEUU hacia Colombia | | Inportaciones/ exportaciones | |
| | | 1983 | 1995 | 1983 | 1995 | 1983 | 1995 |
| 2710 | Petróleo no crudo y minerales bituminosos | 126.064 | 114.702 | 11.642 | 27.133 | 10,8 | 4,2 |
| 2933 | Compuestos heterocíclicos | 89 | 2.016 | 4.469 | 34.072 | 0,0 | 0,1 |
| 3004 | Medicamentos | 444 | 2.336 | 3.247 | 9.452 | 0,1 | 0,2 |
| 3808 | Insecticídas. fungicídas. etc | 1.440 | 9.012 | 10.149 | 16.035 | 0,1 | 0,6 |
| 3815 | Iniciadores de reacción y aceleradores | 29 | 340 | 11.661 | 15.386 | 0,0 | 0,0 |
| 3920 | Placas. hojas. películas de plástico | 1.446 | 2.201 | 4.281 | 13.576 | 0,3 | 0,2 |
| 4011 | Llantas neumáticas | 34 | 1.809 | 2.858 | 20.126 | 0,0 | 0,1 |
| 6204 | Conjuntos para mujeres y niñas | 10.890 | 98.074 | 3.524 | 25.626 | 3,1 | 3,8 |
| 8524 | Discos. cintas y otras grabaciones de sonido | 363 | 1.765 | 3.054 | 24.753 | 0,1 | 0,1 |
| 8708 | Partes y acce. para motores de vehí. (8701-8705) | 378 | 4.294 | 34.321 | 97.615 | 0,0 | 0,0 |
| 9403 | Muebles | 762 | 2.733 | 2.003 | 19.772 | 0,4 | 0,1 |
| | Subtotal | 141.939 | 239.282 | 91.209 | 303.546 | 1,6 | 0,8 |
| | Participación en las import. o export. totales (%) | 14,6 | 6,4 | 6,1 | 6,6 | | |

Fuente: US Department of Commerce y cálculos de la autora.

ventajas comparativas, haciendo que sea aun más difícil predecir estos patrones. Lo que sí es claro es que habremos de ver aun más cambios en la composición comercial en el futuro cercano, a medida que la integración económica continúe acelerándose.

La diversificación geográfica y de productos del comercio entre los dos países ha sido, en gran parte, el resultado de la internacionalización mundial y de la liberalización económica en Colombia y en el mundo en desarrollo, más que una consecuencia de políticas o eventos que afectan directamente la relación bilateral. El entorno económico más abierto ha modificado las ventajas comparativas, ha llevado a diversos patrones de especialización y, ojalá, a una asignación más eficiente de los recursos.

Como ya se indicó, un factor importante que contribuyó a las variaciones antes mencionadas es el cambio en el mercado internacional del café, especialmente en lo que se refiere a los patrones de consumo, los cuales redirigieron la demanda de café colombiano desde Estados Unidos hacia Europa. Más recientemente, el surgimiento de nuevos acuerdos regionales o la revitalización de acuerdos ya existentes (tales como el Pacto Andino) han hecho que el comercio entre países vecinos se haya recuperado durante la década de los años 90, creciendo mucho más rápido que el comercio con Estados Unidos. En Colombia ha aumentado la participación del comercio intra-regional de 10,5% en 1970 a más de 25% en los años 90.

Para ambos países, pero particularmente desde el punto de vista colombiano, el resultado general parece haber sido positivo puesto que una menor dependencia geográfica y de productos de exportación disminuye la volatilidad del comercio y de los ciclos de producción, y por lo tanto ayuda a minimizar los riesgos de crisis económicas recurrentes. Esto último, no obstante, debe analizarse con mayor detenimiento que el que hemos podido aplicar en este documento, dado el alcance de este estudio. Para poder estar seguros de que ambos países realmente se han beneficiado de la diversificación, tendríamos que demostrar que los cambios en la composición comercial han sido el resultado de cambios estructurales en la ventaja comparativa, y no solamente el resultado de una ventaja artificial causada por acuerdos preferenciales. En nuestra opinión, debería presentarse una mayor liberalización, tanto en Estados Unidos como en Colombia. Dentro de un escenario más abierto, podría presentarse el caso de que el comercio bilateral pudiese recobrar la importancia que tuvo en años pasados.

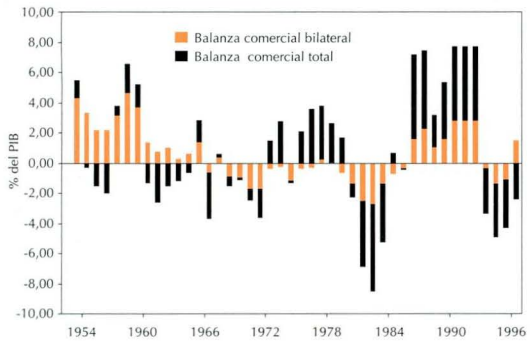
### C. Balanza comercial bilateral

En lo que se refiere a la balanza comercial con Estados Unidos, durante los últimos treinta años se han presentado cuatro períodos claramente definidos (Gráfico 3):

- Un período de superávit comercial continuo (aunque decreciente) para Colombia, desde finales de la década de los 40 hasta 1965. A pesar de las crisis recurrentes de la balanza de pagos a finales de los años cincuenta y comienzos de los 60, caracterizadas por importantes déficits comerciales y por una gran volatilidad de la tasa de cambio real (Gráfico 4), Colombia mantuvo un superávit comercial con Estados Unidos, el cual alcanzó un punto máximo cercano a 5% del PIB en 1958. Estos fueron años de un crecimiento del PIB relativamente alto en Estados Unidos, y de elevados precios del café, un producto que, en promedio, representaba alrededor de 60% del total de las exportaciones, más de 70% del cual era vendido a Estados Unidos.

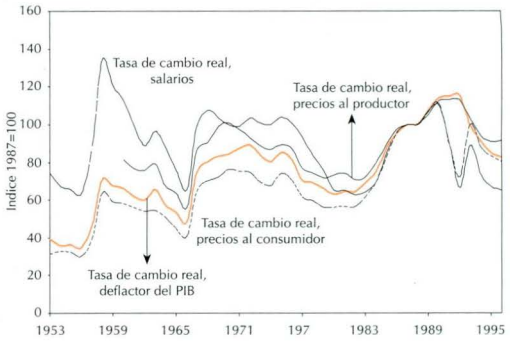
- Entre 1967 y 1986, Colombia tuvo virtualmente un continuo déficit comercial con Estados Unidos, el cual llegó a su máximo durante la crisis del

**Gráfico 3. BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA 1953-1996**




Fuente: US Department of Commerce, IFS-IMF.

**Gráfico 4. PRECIOS RELATIVOS ENTRE ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA (EEUU/Colombia)**




Fuente: IFS-IMF, Banco de la República, Dane.

petróleo a comienzos de los años 70 (-1,7% del PIB) y durante la crisis de la deuda de los 80 (-2,7% del PIB en 1982). En ambos casos, el PIB colombiano creció mucho más que el PIB de Estados Unidos, hecho que ayudó a acentuar el déficit. No obstante, los años del período 1973-1989 se caracterizaron por desequilibrios muy pequeños en el comercio bilateral.

○ A pesar del inmenso superávit comercial de Colombia durante los años de la bonanza cafetera (1976-1979), el comercio bilateral se mantuvo esencialmente en equilibrio. Esto se debió al hecho de que para entonces Estados Unidos ya no era el principal mercado para las exportaciones de café (su participación había caído a 30% del total de las exportaciones de café, en contraste con Europa la cual había obtenido una participación de 60% (Junguito y Pizano, 1993); no obstante, más de 40% de las importaciones colombianas aun venían de Estados Unidos (Gráfico 1). Estas últimas aumentaron sustancialmente durante aquellos años (Cuadro 1), impulsadas por las medidas de liberalización de las importaciones, por la apreciación de la tasa de cambio real, y por la expansión de la demanda doméstica.

○ Desde 1986 hasta 1992, principalmente como resultado de la depreciación de la tasa de cambio real en Colombia y de nuevos recursos petroleros, las exportaciones a Estados Unidos crecieron mucho más rápidamente que las importaciones (Cuadro 1). Durante siete años, la balanza comercial se mostró a favor de Colombia, llegando a 3% del PIB a comienzos de los años 90.

○ La liberalización comercial (Cuadro 8), la apreciación de la tasa de cambio real y la expansión de la economía colombiana, combinadas con un decaimiento del crecimiento de la economía norteamericana a finales de la administración Bush, generaron déficits comerciales durante el período 1993-1996, los cuales recientemente se han revertido en la medida en que la demanda por importaciones se ha desacelerado durante 1996-1997.

Del análisis anterior pueden derivarse tres conclusiones principales. Primero, los desequilibrios comerciales con Estados Unidos han sido mucho menores que aquellos que se presentan con el resto del mundo, por lo menos desde 1960. Segundo, desde 1980, las variaciones de la tasa de cambio

Cuadro 8. **POLITICA COMERCIAL COLOMBIANA, 1967-1996**

| Año | Arancel nominal promedio simple % | Importaciones bajo el regimen de restricciones cuantitativas (participación en el total de las importaciones) | Arancel equivalente de la cuotas de importación | Incentivos a las exportaciones |
|---|---|---|---|---|
| 1967 | 68,6 | 96,2 | 36,2 | 23,1 |
| 1968 | 68,6 | 83,0 | 25,0 | 21,2 |
| 1969 | 68,6 | 82,8 | 25,7 | 19,1 |
| 1970 | 54,9 | 81,0 | 20,9 | 19,8 |
| 1971 | 54,9 | 71,1 | 19,9 | 22,6 |
| 1972 | 54,9 | 71,9 | 20,0 | 26,8 |
| 1973 | 54,9 | 68,8 | 17,0 | 26,6 |
| 1974 | 56,9 | 56,4 | 13,3 | 23,5 |
| 1975 | 39,1 | 57,2 | 13,3 | 13,0 |
| 1976 | 39,1 | 60,2 | 14,0 | 10,2 |
| 1977 | 39,1 | 58,8 | 13,7 | 9,9 |
| 1978 | 37,0 | 57,2 | 13,3 | 14,1 |
| 1979 | 34,7 | 55,6 | 12,4 | 14,1 |
| 1980 | 32,5 | 56,0 | 12,6 | 15,1 |
| 1981 | 32,4 | 47,8 | 11,3 | 16,4 |
| 1982 | 32,4 | 45,3 | 14,8 | 18,8 |
| 1983 | 32,4 | 58,6 | 18,9 | 23,7 |
| 1984 | 48,7 | 71,9 | 23,6 | 27,0 |
| 1985 | 46,4 | 85,2 | 31,1 | 26,4 |
| 1986 | 46,4 | 57,6 | 18,6 | 18,4 |
| 1987 | 49,4 | 54,7 | 18,9 | 15,6 |
| 1988 | 49,4 | 52,8 | 17,0 | 14,1 |
| 1989 | 44,6 | 55,3 | 12,7 | 14,8 |
| 1990 | 34,1 | 38,3 | 9,2 | 13,3 |
| 1991 | 14,1 | 11,8 | n.a. | 10,9 |
| 1992 | 11,8 | n.a. | n.a. | n.a. |
| 1993 | 11,5 | n.a. | n.a. | n.a. |
| 1994 | 11,5 | n.a. | n.a. | n.a. |
| 1995 | 11,5 | n.a. | n.a. | n.a. |
| 1996 | 11,6 | n.a. | n.a. | n.a. |

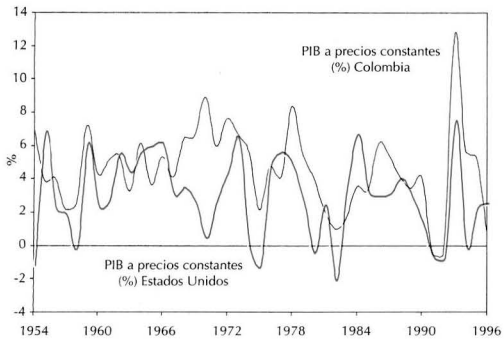
Fuente: 1967-1990: Ocampo (1993); 1991-1996: Ministerio de Comercio Exterior de Colombia.

real parecen afectar el comercio bilateral con mayor intensidad que en las décadas anteriores. Tercero, dado que las tasas de crecimiento reales del PIB de Estados Unidos y de Colombia parecen estar altamente correlacionadas, con un coeficiente de correlación de 0,55 (Gráfico 5), ya que afectan la balanza comercial en direcciones opuestas, no se presenta una correlación clara entre la balanza comercial bilateral y el crecimiento económico. En la siguiente sección se presenta un análisis econométrico de las elasticidades precio e ingreso del comercio bilateral.

## III. DETERMINANTES ECONOMICOS DEL COMERCIO BILATERAL

Los patrones de especialización del comercio bilateral pueden explicarse, en gran parte, por ventajas comparativas basadas en una abundancia relativa

**Gráfico 5. CRECIMIENTO REAL DEL PIB EN COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS**




Fuente: Cálculos de la autora.

de factores. Las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos son intensivas ya sea en recursos naturales o en mano de obra, mientras que las exportaciones de Estados Unidos hacia Colombia son intensivas en capital. Las industrias del café y de las flores, por ejemplo, dan empleo directo a 300.000 personas y a más de 70.000 trabajadores (70% de los cuales son mujeres), respectivamente. En el último caso se presenta una generación de 50.000 empleos indirectos en industrias auxiliares, tales como empaque y transporte (Méndez, 1991). Las siguientes cifras son ilustrativas de la ventaja comparativa de Colombia en industrias con intensidad de mano de obra frente a Estados Unidos: en 1970, el salario diario promedio para trabajadores en el sector agrícola era de US $0,82, en contraste con US $2,25 en el sector de servicios de horticultura en Estados Unidos. Si se toma en cuenta el costo de los combustibles, en 1970 los costos colombianos fueron 49% menores que los norteamericanoss (Méndez, 1991). En el período 1986-1987, producir una libra de azúcar de caña refinada costaba 23,8 centavos de dólar en Estados Unidos, mientras que en Colombia ese mismo costo era de 14 centavos de dólar (Cabal, 1994).

Ejercicios econométricos sencillos nos muestran que el flujo de bienes entre los dos países es muy sensible, tanto a cambios en el ingreso como en los precios relativos. Calculamos el ingreso a largo plazo y la elasticidad relativa de precios para la demanda de importaciones y de exportaciones utilizando el siguiente modelo:

*Ecuación de importaciones:*

$$Imp = a_1 + a_2 * pibc + a_3 * tcr + a_4 q \qquad (1)$$

*Ecuación de exportaciones:*

$$Exp = b_1 + b_2 * pibu + b_3 * tcr \qquad (2)$$

En donde:

Imp: valor de las importaciones en dólares constantes de 1987.

Exp: valor de las exportaciones en dólares constantes de 1987.

pibc, pibu: índice real del PIB de Colombia y Estados Unidos, respectivamente.

tcr: índice de la tasa de cambio real.

g: índice de restricción cuantitativa a las importaciones.

Ambas ecuaciones se estimaron en forma logarítmica, verificando previamente el orden de integración de todas las variables dependientes y los regresores[8]. También se usaron diferentes definiciones de tasa de cambio real, utilizando precios al consumidor, precios al productor e índices de salario nominal (tcrc, tcrp y tcrs, respectivamente, en el Cuadro 9).

[8] No se pudo rechazar la hipótesis de que todas las variables fueran integradas de orden uno. Los resultados presentados en el Cuadro 9 son para las ecuaciones co-integrantes, todas las cuales tienen residuos ruido blanco. El lector interesado puede consultar el apéndice econométrico de este estudio contactando a la autora.

## Cuadro 9. RESULTADOS DE LAS REGRESIONES ECONOMETRICAS

| Variable dependiente | Constante | Ingreso | Indicadores de tasa de cambio real | | | | Restricciones cuantitativas | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | C | Lpibc | Ltcrs | Ltcrp | Ltcrc | Ltcrfs | q | R2 | N |
| **Ecuaciones de demanda de importaciones** | | | | | | | | | |
| **Importaciones totales desde Estados Unidos** | | | | | | | | | |
| **Limp** | | | | | | | | | |
| 1 | 6,14 (5,48***) | 0,87 (8,83***) | -3,06 (-3,07***) | | | | | 0,85 | 30 |
| 2 | 7,32 (6,39***) | 0,60 (4,19***) | -0,53 (-2,99***) | | | | -.005 (-2,39*) | 0,87 | 30 |
| 3 | 7,87 (6,43***) | 0,68 (4,91***) | | -0,69 (-3,21***) | | | -.007 (-3,39**) | 0,88 | 30 |
| 4 | 5,76 (6,62***) | 0,85 (5,29***) | | | -0,44 (-2,46*) | | -.005 (-2,22*) | 0,86 | 30 |
| 5 | 5,76 (7,68***) | 0,61 (5,06***) | | | | -0,27 (-4,26***) | | 0,88 | 30 |
| | C | Lpibu | Ltcrs | Ltcrp | Ltcrc | | | | |
| **Ecuaciones de demanda de exportaciones** | | | | | | | | | |
| **Exportaciones totales hacia Estados Unidos (1967-96)** | | | | | | | | | |
| **Lexpo** | | | | | | | | | |
| 1 | -5,90 (-4,23***) | 2,45 (14,13***) | 0,50 (2,60**) | | | | | 0,89 | 30 |
| 2 | -5,01(-4,23***) | 2,14 (12,74***) | | 0,61 (2,33**) | | | | 0,88 | 30 |
| 3 | -3,47 (-3,94***) | 2,10 (10,32***) | | | 0,32 (1,45 n,s,) | | | 0,87 | 30 |
| **Exportaciones sin café hacia Estados Unidos (1970-96)** | | | | | | | | | |
| **Lexp-nc** | | | | | | | | | |
| 1 | -15,85 (-12,16***) | 4,40 (24,50***) | 0,64 (3,57***) | | | | | 0,96 | 27 |
| 2 | -15,68 (-17,68*** | 4,40 (24,5***) | | 1,12 (5,66***) | | | | 0,96 | 27 |
| 3 | -13,20 (-16,04***) | 3,78 (18,46***) | | | 0,69 (3,6***) | | | 0,96 | 27 |
| **Exportaciones sin café y petróleo (1970-96)** | | | | | | | | | |
| **Lexp-nc,np** | | | | | | | | | |
| 1 | -9,09 (-7,99**) | 3,32 (21,22***) | n,s, | | | | | 0,95 | 27 |
| 2 | -9,09 (-9,67***) | 3,19 (20,24***) | | n,s, | | | | 0,95 | 27 |
| 3 | -8,25 (-11,23***) | 3,23 (17,67***) | | | n,s, | | | 0,95 | 27 |

Nota: los estadísticos t están entre paréntesis; el R2 es el coeficiente de determinación; N es el número de observaciones
limp= log (Importaciones desde Estados Unidos); lexpo=log(exportaciones hacia Estados Unidos); lgdpc=log(pib real de Colombia)
lgdpu=log(US real GDP); lrerw=log(Real exchange rate index based on relative wages); lrerp=log(Real exch,rate index calculated with producer prices)
lrerc=log(índice de tasa de cambio real con precios al consumidor); *, **, *** = significativo al 90%, 95% and 99%, respectivamente
Fuente: Cálculos del autor.

Los principales resultados de este análisis econométrico pueden resumirse como sigue:

- Las elasticidades ingreso de las importaciones (entre 0,6-0,9) son similares a las elasticidades ingreso encontradas por otros autores para las importaciones colombianas totales.

- La elasticidad ingreso de las exportaciones es mucho mayor que uno: cerca de 2 para el total de las exportaciones a Estados Unidos, más de 4 para las exportaciones sin café, y 3 para las exportaciones sin café y petróleo (Cuadro 9). Estas cifras son considerablemente más altas que las elasticidades encontradas por otros autores para el total de las exportaciones (alrededor de 0,8).

- Al incluir un índice de barreras no arancelarias (q) como una variable explicatoria en la ecuación de importaciones, se obtiene que la elasticidad de los precios relativos está entre 0,3-0,7. La elasticidad precio de las importaciones obtenida fue mayor cuando se seleccionaron los precios relativos al productor como "proxy" para la tasa de cambio real, que cuando se utilizaron salarios relativos o precios al consumidor relativos. Se encontró el mismo patrón en las regresiones para la demanda de exportaciones.

- Las exportaciones sin café y sin petróleo no resultaron sensibles a variaciones en los precios relativos, sin importar la definición de TCR utilizada. Esto es particularmente cierto durante la última década. A pesar de que la apreciación de la tasa de cambio real sin duda alguna ha afectado la rentabilidad de muchas industrias exportadoras, sobretodo si tomamos en cuenta la evolución de los salarios relativos (Gráfico 4), no ha habido un efecto estadísticamente importante sobre el valor agregado del comercio no tradicional con Estados Unidos, el cual es mucho más dependiente del crecimiento del PIB norteamericano.

- Las restricciones cuantitativas han sido un factor importante para explicar el comportamiento de las importaciones (Cuadro 8).

A pesar de la reacción natural de los exportadores colombianos a proteger las preferencias otorgadas a Colombia por Estados Unidos bajo el ATPA (Andean Trade Preferences Act), éstas no parecen haber tenido mayor impacto sobre la dinámica de las exportaciones hacia Estados Unidos[9]. Aunque esta hipótesis no ha sido demostrada aquí ni en otra parte en forma rigurosa, según indican muchos estudios los exportadores colombianos no han utilizado el ATPA a plenitud, con excepción de los floricultores y algunos productos manufacturados aislados (escobas, llantas y otros). A pesar de que el índice de utilización del ATPA ha aumentado recientemente (más del 70% en 1995) y es mayor en Colombia que en otros países beneficiarios, es aun mucho más bajo de lo que se esperaba cuando el ATPA entró en vigencia[10].

## IV. VISION GENERAL DE LAS DISPUTAS Y LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES BILATERALES

Durante los últimos treinta años, las negociaciones comerciales con Estados Unidos se han llevado a cabo en tres escenarios diferentes: i) el GATT y/o OMC; ii) negociaciones bilaterales, y más recientemente, iii) el proceso ALCA que se inició en la Cumbre de Miami en diciembre de 1994. A nivel

[9] Es importante anotar que los exportadores prefieren el ATPA sobre el SGP (Sistema Generalizado de Preferencias) ya que el primero no tiene restricciones de competitividad y tiene reglas de origen más liberales, entre otras razones.

[10] Este índice ofrece un indicador cuantitativo para evaluar el grado en el cual las disposiciones del ATPA han sido realmente puestas en buen uso, y se calcula como un porcentaje de las importaciones ATPA elegibles que realmente fueron introducidas libres de gravámenes bajo el acta.

bilateral, las negociaciones han estado dominadas por seis conjuntos diferentes de temas: el narcotráfico, el Acuerdo Internacional del Café, los regímenes colombianos de comercio e inversión, el régimen de propiedad intelectual colombiano, las barreras arancelarias y no arancelarias de Estados Unidos contra importantes productos colombianos de exportación, y temas de transporte aéreo.

### A. El punto de vista norteamericano

En el lado norteamericano pueden distinguirse tres períodos diferentes, según el énfasis dado a cada uno de estos aspectos: a) desde 1967 hasta 1990, pero especialmente como resultado de la crisis de la deuda, las negociaciones de Estados Unidos estuvieron concentradas en las distorsiones del mercado creadas por el régimen colombiano de inversión y comercio, caracterizado por una fuerte intervención estatal. Las negociaciones que buscaban desmontar el sistema de cuotas de exportación bajo el Acuerdo Internacional del Café fueron intensas a finales de la década de los 80, y este proceso culminó con la eliminación de este acuerdo en junio de 1989 y con la suspensión temporal de las políticas voluntarias de control a las exportaciones en 1993. A finales de los ochenta, durante la administración Barco, la presión para liberalizar el comercio, la inversión, y los regímenes financieros y cambiarios como parte de un paquete para modernizar la economía, se dio principalmente a través de organizaciones multilaterales de crédito tales como el Banco Mundial y el FMI (los créditos para rescatar compañías con altos niveles de endeudamiento en el sector de generación eléctrica, por ejemplo, se condicionaron a la eliminación unilateral de barreras comerciales no arancelarias, así como de subsidios, y a reformas en el sector financiero y en el régimen laboral). Sin embargo, estos mismos aspectos formaban parte de la agenda bilateral.

La falta de un acuerdo de comercio bilateral o de un marco formal dentro del cual pudieran discutirse abiertamente dichos temas comerciales y resolverse las controversias de una manera más transparente dio origen a muchas tensiones y malentendidos entre los dos países. Estos problemas se aliviaron cuando Colombia adhirió al GATT y comenzó a beneficiarse del SGP (Sistema Generalizado de Preferencias).

A partir de 1989 se tomaron importantes medidas para mejorar el marco institucional dentro del cual se desarrollaban las relaciones comerciales bilaterales. En esa época, los grandes esfuerzos de Colombia en la lucha contra el tráfico de drogas y los costos de las actividades narcoterroristas le generaron la simpatía y solidaridad de la comunidad internacional, y de la administración Bush en particular. Esto, sumado al hecho de que el gobierno estadounidense tenía un interés especial en expandir los mercados de exportación americana a través de la promoción de la integración económica con Latinoamérica, redundó en tres nuevos desarrollos importantes para la relación comercial bilateral[11] USITC (1994); Perry (1991), y Ocampo (1991).

#### *1. La "Iniciativa Andina"*

En diciembre de 1989, el presidente Bush firmó el Acta Internacional de Control de Narcóticos, cuya sección 2 esbozaba una "iniciativa andina de drogas" y subrayaba la necesidad de un esfuerzo antidrogas que financiaría programas de sustitución de cultivos y brindaría oportunidades alternativas de empleo en los países andinos. Esta sección requería de que Estados Unidos considerase "iniciativas para mejorar y expandir los esfuerzos antidroga... a través de la

[11] Interés que se materializó con el lanzamiento de la Iniciativa Empresarial para las Américas por parte de Estados Unidos.

utilización de políticas económicas, comerciales y otras". En 1989, el presidente Bush había propuesto una revisión del sistema de preferencias comerciales otorgado a los países andinos, el cual mejoró ligeramente las condiciones de acceso al mercado para algunos productos de exportación de la región. Pero esto no pareció suficiente para lograr los objetivos buscados[12]. Durante la cumbre presidencial de Estados Unidos y los países andinos en Cartagena el 15 de febrero 1990, el presidente Bush se comprometió adicionalmente a mejorar el acceso de los productos andinos al mercado estadounidense, y en julio de 1990 anunció su intención de adoptar un paquete de medidas comerciales para las naciones andinas "productoras de droga" (Bolivia, Colombia y Perú)[13] Este fue el origen del ATPA, presentado al congreso estadounidense en octubre de 1990, pero que sólo fue aprobado un año más tarde. El ATPA entró en vigencia el 2 de julio de 1992, cuando el presidente Bush designó formalmente a Bolivia y a Colombia como beneficiarios.

En desarrollo de la Iniciativa Empresarial de las Américas, el ATPA extendió a los países andinos las preferencias básicas de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI), esto es, acceso sin impuesto de aduanas para un importante grupo de productos, bajo la condición de que los países beneficiarios cooperarían plenamente en la lucha contra las drogas (además de otras condiciones relacionadas con derechos humanos y aspectos democráticos). Este programa no afectó las barreras no arancelarias y excluyó de las preferencias los que habían sido llamados "productos sensibles" para Colombia, tales como azúcar, textiles y prendas de vestir, calzado, atún enlatado, ron, y un producto de exportación clave: el petróleo. La mayoría de los productos seleccionados ya tenían acceso libre de impuestos al mercado estadounidense, ya fuese a través del SGP o porque el arancel era cero (café y banano). El programa tendría vigencia por un período de diez años.

### *2. Programa de asistencia agrícola*

Otro componente del paquete anunciado por el presidente Bush fue la expansión de la ayuda norteamericana para el desarrollo de la agricultura, para lo cual se creó en 1990 un equipo que reunía las entidades gubernamentales del sector en cada país. Este equipo, dirigido por el Embajador Edwin Corr, tenía la misión de identificar los principales impedimentos a los que se enfrentaba la producción agrícola y las exportaciones andinas hacia Estados Unidos. El equipo presentó sus resultados a la Representante Comercial de Estados Unidos, Carla Hills, en enero de 1991, entre los cuales se encontraban las siguientes recomendaciones: racionalización de las normas expedidas por el APHIS (Servicio de Inspección Animal y Fitosanitaria), eliminación de barreras no arancelarias para productos de exportación con potencial de crecimiento, promoción de la inversión y una mayor coordinación institucional.

### *3. La creación de la Comisión Bilateral Colombo-Americana de Inversión y Comercio*

En julio de 1990 se firmó un acuerdo marco entre los dos países, a través del cual se creaba esta comisión como un primer paso hacia la preparación de negociaciones para un futuro acuerdo bilateral de libre comercio. También se crearon cuatro grupos de trabajo, en los siguientes temas: acceso a mercado, alimentos y agricultura, protección de derechos

[12] Colombia había solicitado la inclusión de 93 posiciones arancelarias en el SGP, de las cuales 35 fueron aceptadas en 1990. Entre 1978 y 1989, Colombia había solicitado preferencias para 170 posiciones, de las cuales solamente 25 habían sido aceptadas hasta la fecha (Ocampo, 1991).

[13] Este compromiso está contenido en la "Declaración de Cartagena", firmada por los presidentes de Colombia, Perú, Bolivia y Estados Unidos.

de propiedad intelectual, y sector privado. Este último dio origen al Consejo Empresarial Colombia-Estados Unidos. A partir de entonces esta comisión, junto con la OMC, ha sido el principal foro bajo el cual se han llevado a cabo las disputas y negociaciones del comercio bilateral. Desde su creación, la Comisión se ha reunido anualmente casi sin excepción.

Durante el segundo periodo, entre 1991 y mediados de 1994 (coincide con la administración Gaviria), la presión para llegar a acuerdos bilaterales sobre inversión y derechos de propiedad intelectual comenzó a dominar la agenda norteamericana. A medida que Colombia se involucró en un proceso de reforma económica relativamente rápido entre 1989 y 1993 (Edwards, 1997), la política comercial de Estados Unidos hacia Colombia y hacia la región comenzó a concentrarse en temas de inversión, en aspectos de derechos de propiedad intelectual y en temas de comercio "no tradicionales", tales como libre comercio en servicios. En relación con la inversión, desde 1982 Estados Unidos ha estado promoviendo varios tratados de inversión bilateral en todo el mundo (21 de los cuales se encuentran vigentes). El propósito de estos tratados es garantizar trato nacional para las inversiones norteamericanas, imponer límites a la expropiación sin indemnización, facilitar la transferencia de pagos a las casas matrices de compañías estadounidenses, evitar requisitos de desempeño (tales como cuotas de exportación y otras distorsiones comerciales), garantizar libertad para escoger mecanismos de solución de controversias relacionadas con la inversión y prácticas no restrictivas en compras del estado. En 1996, Estados Unidos había firmado cinco tratados de inversión bilateral dentro de la región (con Argentina, Panamá, Ecuador, Honduras y Nicaragua), insistiendo en que este era un elemento esencial para la firma de cualquier tipo de acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (ya fuese bilateral, una extensión de NAFTA, o dentro del ALCA). No obstante, la negociaciones formales para la firma de un tratado bilateral no comenzaron hasta 1994[14].

En lo que se refiere a la propia intelectual, antes de 1991 el aspecto más controvertido en las negociaciones era el régimen restrictivo impuesto por la Decisión 85 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, aprobada en 1974, la cual fue reemplazada por la Decisión 311 en noviembre de 1991 debido principalmente a la presión de Estados Unidos. A pesar del hecho de que este nuevo marco ampliaba el alcance y la extensión de la protección a las patentes, el nuevo régimen no fue del agrado de Estados Unidos debido a razones que se explican con todo detalle en otro capítulo (Salazar, 1997). Estados Unidos ejerció presión sobre diferentes países andinos, buscando la reforma de las reglas del Pacto Andino para permitir a los países adoptar esquemas de protección a la propiedad intelectual más ambiciosos. Este objetivo se alcanzó finalmente a finales de 1991, y desde entonces la firma de un acuerdo bilateral de propiedad intelectual con Colombia ha sido una de las prioridades más importantes de Estados Unidos en las negociaciones bilaterales[15].

### *4. Periodo 1994-1997*

Aunque la inversión y la propiedad intelectual continuaron siendo temas de alta prioridad para Estados Unidos, desde finales de 1994, poco después de que el presidente Ernesto Samper se posesionara y

[14] Para un resumen de temas y controversias actuales sobre estas negociaciones, ver Frechette (1996) y Ramírez (1996).

[15] Algunos de los temas más controvertidos son una mayor protección para productos farmacéuticos, el régimen para marcas registradas y patentes, y requerimientos de licencias. Ver Frechette, (1996).

fuera acusado de haber recibido dinero del narcotráfico para financiar su campaña electoral, el enfoque de la política comercial hacia Colombia experimentó un importante cambio. Las políticas de comercio exterior y de inversión se convirtieron en un elemento clave de la política exterior de Estados Unidos, bajo la forma de sanciones económicas (y/o la amenaza de su imposición), para alcanzar objetivos diferentes a la expansión del libre comercio entre los dos países. De ser la zanahoria, el comercio se convirtió en "el palo" de la política externa antidrogas de Estados Unidos. Este hecho caracteriza el tercer período de las relaciones comer-ciales entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, el cual va desde finales de 1994 hasta la actualidad.

En 1995, 1996 y 1997, el gobierno estadounidense no certificó ("descertificó") al Congreso de su país que Colombia estaba cooperando plenamente, o en forma satisfactoria, en la guerra contra las drogas. Mientras que en 1995, Estados Unidos prescindió del requerimiento de suspender la ayuda financiera norteamericana a Colombia alegando interés nacional, en 1996 no lo hizo. Bajo la ley norteamericana (particularmente la Ley de Ayuda Externa de 1967 y la Ley de Comercio Exterior de 1974), la "descertificación" sin dispensa implica sanciones económicas automáticas, tales como la suspensión de cualquier tipo de ayuda financiera hacia el país, (con la excepción de la ayuda destinada a la lucha contra la droga), y da poder discrecional al presidente de Estados Unidos para eliminar las preferencias comerciales actuales (tales como ATPA y SGP); para elevar los niveles arancelarios incluso hasta 50% para todas las importaciones provenientes de ese país; y para limitar el flujo de transporte aéreo entre los dos países, entre otras medidas.

Otro grupo de sanciones se relaciona con la Ley de Emergencia Económica, la International Emergency Economic Powers Act de Estados Unidos (IEEPA), la cual otorga poderes especiales al presidente para tomar medidas específicas de emergencia cuando exista una amenaza para la seguridad nacional y económica del país. En octubre de 1995, los narcotraficantes colombianos fueron declarados como una amenaza tal, y se emitió una orden ejecutiva que establece los límites bajo los cuales pueden aplicarse tales medidas. Esta orden ejecutiva contiene una lista de individuos y firmas colombianos (se supone que todos ellos están relacionados con los carteles de la droga, según información del servicio de inteligencia de Estados Unidos) sobre quienes pueden aplicarse sanciones[16] y con los cuales los nacionales norteamericanos tienen prohibición de adelantar cualquier tipo de relación económica o comercial. Bajo estos poderes de emergencia, y como parte de un programa global para combatir el lavado dinero, la administración Clinton puede suspender las transacciones electrónicas con el sistema financiero de un país que supuestamente facilite o no esté combatiendo las actividades de lavado de dinero.

Hasta ahora, de todas estas sanciones potenciales, solamente se ha implementado la suspensión de la ayuda financiera del gobierno estadounidense. Los créditos del Ex-Im Bank, los flujos financieros AID y los préstamos para inversión y las garantías de la OPIC se congelaron mientras que Colombia permaneció "descertificada". El efecto directo de estas medidas no ha sido muy importante, ya que estas fuentes financieras han sido reemplazadas por similares en otros países. Adicionalmente, bajo la ley norteamericana el representante estadounidense en los directorios de organizaciones de crédito multilateral tales como el Banco Mundial y el BID ha tenido que votar en contra de la aprobación de nuevos préstamos para financiar proyectos en Colombia.

[16] Esta lista es preparada por la Oficina de Control de Activos Extranjeros, que reporta al Secretario del Tesoro.

Esto último, sin embargo, no ha afectado el flujo normal de los créditos de estas instituciones. De esta manera, los principales efectos económicos de la "descertificación" han sido de tipo indirecto: pérdida de oportunidades de inversión extranjera debido a cambios en la percepción de los riesgos que presenta el país, al igual que un deterioro en el clima de inversión doméstica debido a la incertidumbre relacionada con las potenciales sanciones y a la inestabilidad política causada por la tensión en las relaciones entre los dos gobiernos[17]. Más importante aun, han habido importantes cambios en la actitud de Colombia hacia Estados Unidos, un aspecto que se examinará más a fondo en otra sección de este documento.

Durante los últimos tres años, el gobierno estadounidense se ha visto enfrentado a un difícil dilema: ser duro con Colombia como mecanismo para combatir el tráfico de drogas y la corrupción, sin afectar los intereses legítimos colombianos y norteamericanos, sin que ello represente una amenaza para las instituciones democráticas. Esta situación ha generado algunas contradicciones (al menos aparentes) en la política comercial norteamericana. Durante las reuniones de la Comisión Bilateral de Comercio e Inversión que tuvieron lugar en mayo 1997, la agenda estuvo menos "narcotizada" y las conversaciones se centraron en las relaciones comerciales bilaterales.

Un informe reciente del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos resume bien la que continúa siendo la posición americana en relación con temas puramente comerciales: "A pesar del progreso logrado, Colombia aun impone algunas barreras de inversión y comercio. El sector agrícola continúa estando fuertemente protegido a través de licencias de importación, aranceles variables, controles de precios... Subsisten medidas discriminatorias en compras del gobierno, requerimientos de programación de televisión extranjera, y una débil protección a los derechos de propiedad intelectual" (Ahearn, 1995). En relación con las políticas agrícolas específicamente, Estados Unidos sostiene que Colombia no cumple las directrices de la OMC.

### *5. El punto de vista colombiano*

Desde el punto de vista colombiano, las presiones sobre Estados Unidos se han concentrado en cuatro áreas principales: i) apoyo al Acuerdo Internacional del Café, ii) garantía de preferencias comerciales más estables y más amplias, iii) eliminación de barreras no arancelarias para productos de exportación claves y iv) separación de temas comerciales de los relacionados con la política antidrogas

## B. Barreras no arancelarias en el mercado de Estados Unidos

Según Ocampo (1991), en 1990 más de 18% de las exportaciones colombianas, y más de 50% de las exportaciones no tradicionales, estaban sujetas a algún tipo de barrera no arancelaria en el mercado estadounidense. Fuera de estas barreras, los productos colombianos se ven constantemente sometidos a inspecciones de aduana relacionadas con el control al tráfico de drogas. Los productos que han sido sometidos a mayores restricciones no arancelarias son: productos agrícolas (especialmente flores y frutas), productos alimenticios tales como azúcar y langostinos, textiles y prendas de vestir, y ropa de cuero. Las medidas antidumping han estado entre las barreras más frecuentes (Cuadro 10).

[17] De acuerdo con un estudio reciente de la Oficina Comercial del Gobierno Colombiano (1996), si las preferencias ATPA se suspendieran, 13.3% de las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos resultaría afectado si las sanciones cubrieran también al SGP (aproximadamente US $120 millones), y solamente 3,2% resultaría afectado si se mantuviese el SGP.

**Cuadro 10. RESUMEN DE BARRERAS NO ARANCELARIAS IMPUESTAS POR ESTADOS UNIDOS A LOS SECTORES EXPORTADORES COLOMBIANOS**

- Cuotas y otras restricciones cuantitativas: azúcar, textiles y confecciones, tabaco.
- Políticas y prácticas anti-dumping: claveles, rosas (búsqueda) y crisantemos.
- Controles ambientales y fitosanitarios: mangos, moras, proceso actual a la importación de uchuvas, medidas de control de aftosa, flores (para controlar la "roya blanca").
- Salvaguardias: flores (a finales de los 80. Sección 201 USTR-ITC. La administración hace la decisión final. La petición es contra el USTR. ITC el concepto no obliga), escobas.
- Medidas de protección ambiental: atún y delfines (se recurre a un panel OMC en el caso en que haya temas sin resolver), tortuga, langostinos.
- Servicios: restricciones al tráfico aéreo (tres áreas de negociación: control aéreo, seguridad aeroportuaria y acceso al mercado).
- Barreras técnicas: sobre un gran número de productos industriales.
- Medidas unilaterales bajo la sección 301: banano: investigación sobre prácticas que son consideradas discriminatorias por Estados Unidos; régimen especial para derechos de propiedad intelectual (Colombia está en la lista de observación), y para prácticas en compras del estado que son consideradas discriminatorias.
- Otras: Inspecciones aduaneras, "estigmatización" de Colombia por ser el mayor productor de narcóticos y por abusos en materia de derechos humanos (trabajo infantil).

Fuente: Elaborado por la autora.

En las últimas reuniones de la Comisión Bilateral de Comercio e Inversión, Colombia hizo énfasis especial en los siguientes puntos:[18]

- Cuota azucarera. Desde 1934, con excepción del período 1875-1881, Estados Unidos ha estado imponiendo cuotas a las importaciones de azúcar. Hoy en día, la cuota colombiana es 25% menor que la de 1981, año en el cual se instituyó el sistema actual para la determinación de las cuotas. Colombia sostiene que Estados Unidos tienen la obligación de modificar su sistema actual de cuotas azucareras. Por un lado, las fórmulas actuales para determinar la participación específica de los países en la cuota mundial azucarera utilizan información de importaciones del período 1975-1981, años durante los cuales Colombia no era un exportador importante para Estados Unidos. El resultado de esto es una cuota injustamente baja para Colombia. Desde 1981, la estructura de producción azucarera ha cambiado fundamentalmente. De acuerdo con Suárez (1995), "Colombia ha mostrado un importante crecimiento en la producción azucarera durante los últimos diez años, causado por la expansión del área cultivada, rendimientos más altos y diversificación de productos... la producción saltó de 1,2 millones de toneladas crudas a mediados de los años 80 hasta un récord de 2,04 millones de toneladas en 1994-1995".

Colombia sostiene que, bajo los artículos 11 y 13 del GATT, la determinación de la cuota del país puede y debe ser modificada para reflejar la nueva información de producción.

[18] La última tuvo lugar en Bogotá el 10 de junio de 1997.

Por otro lado, las cuotas actuales no reflejan las ventajas comparativas entre países en la forma en que lo haría la participación comercial bajo un entorno de libre comercio. De acuerdo con WSDE, Colombia es el país más competitivo a nivel mundial en cuanto a producción de azúcar. Adicionalmente, el Nafta tendría efectos negativos adicionales sobre la participación colombiana en el mercado azucarero estadounidense, ya que las preferencias dadas a México podrían implicar que gradualmente este país habría de llenar totalmente la brecha en la demanda americana; por lo tanto, la cuota global azucarera desaparecerá virtualmente. Este acuerdo también redujo las posibilidades de que Colombia se beneficiara del acuerdo G3 en este campo. Desde nuestro punto de vista, Estados Unidos no va a modificar fácilmente el actual régimen, dados los poderosos intereses que se benefician del programa actual (agricultores que suministran materias primas para la industria americana de azúcar de remolacha, y los proveedores de almíbar de maíz fructosa (HFCS, entre otros).

- Casos antidumping contra la industria de flores. Colombia ha expresado gran preocupación en relación con las metodologías utilizadas por el Departamento de Comercio de Estados Unidos para identificar el dumping en este sector. Entre otros aspectos, Colombia argumenta que los precios promedio a ser comparados con los costos deberían calcularse mensual y no anualmente debido a los cambios estacionales en el comportamiento de los mercados de flores. Adicionalmente, los precios para otros mercados no deberían ser tomados en cuenta para dichos cálculos, debido a las características específicas de cada mercado.

- Cuotas de textiles y confecciones. En el marco del Acuerdo Multifibras, las exportaciones colombianas de estos productos estuvieron sujetas a cuotas hasta 1986. El 1990 se eliminaron estas restricciones, pero fueron impuestas nuevamente en 1992 para aquellos productos cuyas importaciones desde Colombia mostraban niveles de crecimiento significativos. Una de las principales prioridades de Colombia en este momento es ser incluido en la Iniciativa del Caribe, con el fin de que estos sectores puedan competir bajo igualdad de condiciones con países del Caribe y de Centroamérica. En caso de no lograrse esto, y en caso de que el Congreso estadounidense apruebe la extensión del tratamiento preferencial Nafta a estos países, el sector textil colombiano, uno de los más desarrollados tecnológicamente en la región, no estaría en condiciones de competir en el mercado estadounidense, con resultados devastadores para la economía colombiana.

### C. Expansión de las preferencias comerciales y de la integración regional

Como ya se mencionó, Nafta y los actuales acuerdos de comercio preferencial firmados por Estados Unidos con otras naciones han afectado indudablemente exportaciones colombianas claves, como resultado de los efectos de la desviación de comercio. Desde este punto de vista, un acuerdo como el ALCA que ampliase las actuales preferencias comerciales de Estados Unidos en toda la región, en aquellos sectores en los cuales Colombia cuenta con una ventaja comparativa, y que en la actualidad no gozan de preferencias ATPA, sería muy beneficioso para Colombia. La eliminación de las barreras comerciales mencionadas tendría una alta prioridad en la agenda colombiana en futuras negociaciones de acceso a mercado dentro del proceso de negociación del ALCA.

Aunque es aun muy temprano para saber cómo habrán de desarrollarse estas negociaciones, hay buenas posibilidades de que Colombia negocie dentro del proceso del ALCA como parte del bloque andino, más que sobre una base individual. Esto

tendrá tanto ventajas como desventajas en términos de hacer valer los intereses colombianos de una forma más efectiva, ya que los países andinos no son homogéneos en términos de su estructura comercial y de sus intereses. Garantizar un acceso más sólido y estable al mercado energético estadounidense (y hemisférico) es un punto en el cual es muy probable que los países andinos vayan a participar como un bloque unido y fuerte.

### *D. "Desnarcotización" de la agenda comercial*

La separación de los temas comerciales y de droga ha sido una demanda permanente de Colombia en las negociaciones bilaterales, y continuará siéndolo en el futuro y dentro del contexto de las negociaciones hemisféricas. Colombia sostiene que estas últimas requieren de soluciones multilaterales y de procesos multilaterales de "certificación", y que no deberían afectar o condicionar el curso de las negociaciones de libre comercio. En relación con el comercio y la lucha contra las drogas, Colombia recientemente ha señalado que Estados Unidos no está haciendo suficientes esfuerzos para combatir el lavado dinero a través del contrabando de mercancías. Muchas compañías multinacionales americanas venden mercancías a agentes directamente relacionados con narcotraficantes, sin ningún tipo de control ni de supervisión por parte de las autoridades americanas, agentes que posteriormente introducen ilegalmente estos productos a Colombia y a otros países productores de droga en la región, vendiéndolos luego para poder financiar sus actividades locales ilegales, un mecanismo efectivo de lavado de dinero[19].

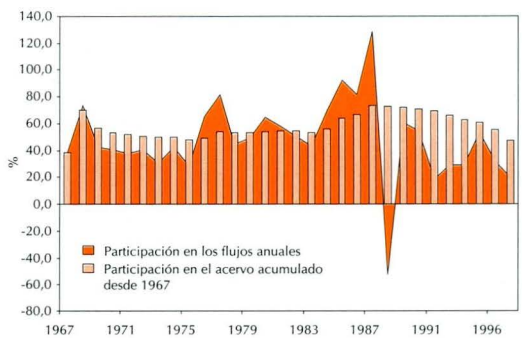
## V. FLUJOS DE INVERSION BILATERAL

Estados Unidos ha sido el más grande inversionista extranjero en Colombia, representando alrededor de 70% del acervo total de inversión extranjera directa (IED) en 1990, y 47.5% en 1996 (Gráfico 6 y Cuadro 11). Durante los años noventa, en promedio la inversión extranjera directa americana representó 5.6% del total del acervo de capital doméstico. Adicionalmente, durante la década de los 90 Estados Unidos ha sido también el inversionista de portafolio más importante, con una participación promedio de 67.5% (Cuadro 11).

El periodo más dinámico de la IED norteamericana se dio durante los años 80, período en el que se invirtió un gran volumen de recursos en proyectos de exploración y explotación petrolera. Hoy en día, no obstante, la IED norteamericana está creciendo más lentamente (9.5%) que la IED total (27%).

En la década actual, el índice anual de utilidad promedio en inversiones directas estadounidenses en Colombia fue mayor que el de las inversiones norteamericanas en el mundo o en economías en vías de desarrollo (Gráfico 7). En 1995, el acervo de las inversiones norteamericanas en Colombia se concentró en el petróleo (51%), en la minería (18%),

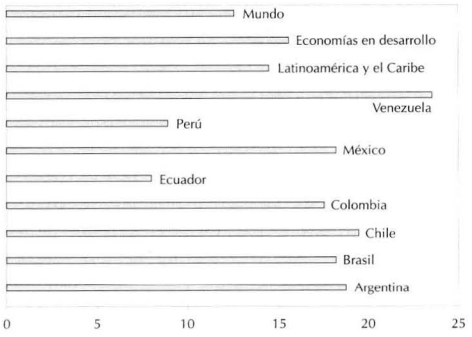
**Gráfico 6. PARTICIPACION DE ESTADOS UNIDOS EN LA INVERSION EXTRANJERA EN COLOMBIA**




Fuente: Banco de la República.

[19] Steiner, 1997.

**Gráfico 7. TASA DE RENTABILIDAD PROMEDIO ANUAL DE LA INVERSION EXTRANJERA DE ESTADOS UNIDOS EN LA REGION 1990-1995**




Fuente: Banco de la República.

manufacturas (21%), y en las instituciones financieras (6%) (Ahearn, 1995). En los últimos tres años, no obstante, la inversión en el sector de manufactura y en el sector financiero mostró los mayores niveles, representando 48% y 36% del total del flujo de IED norteamericana en 1996 (Cuadro 11).

La inversión colombiana (oficialmente reportada) en Estados Unidos, por otro lado, ha sido mínima. En 1996 fue de menos de US $3 millones, lo cual representa menos de 4% del total de las inversiones colombianas en el exterior.

## VI. ASPECTOS DE ECONOMIA POLITICA

El apoyo general en Colombia a fortalecer los lazos económicos con Estados Unidos ha variado a través de la historia, según la situación económica y de balanza de pagos del país, la estrategia de desarrollo adoptada, y otros factores no económicos tales como la política exterior norteamericana en relación con la intervención en otros países latinoamericanos (Panamá, Cuba, Nicaragua, Granada, etcétera), y más recientemente, según la estrategia estadounidense en la lucha contra las drogas. Dentro del país, según se indicó anteriormente, la actitud hacia Estados Unidos varía de acuerdo con la posición económica, social, política, y aun geográfica[20].

Hasta la última década, los intereses pronorteamericanos estuvieron concentrados en los sectores tradicionales de exportaciones (café, petróleo, minería y banano) y en el sector financiero, mientras que el sector agrícola, con una orientación doméstica, y la industria manufacturera (una parte significativa de la cual nació durante los años del proteccionismo), estuvieron naturalmente menos inclinados a establecer vínculos comerciales con Estados Unidos.

Durante la mayor parte de este siglo, el café ha sido tal vez el grupo de influencia más poderoso que se ha visto involucrado en la campaña de protección de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. Debido a la fuerte dependencia de la economía de la producción y las exportaciones de café, y al hecho de que durante muchos años Estados Unidos fue el consumidor más importante de café colombiano[21], no es sorprendente que fuera una de las prioridades más importantes de Colombia garantizar el acceso al mercado norteamericano de café, especialmente durante períodos de problemas de la balanza de pagos. Pero proteger los intereses del café no era necesariamente, o no únicamente, proteger los intereses colombianos. Hasta finales de los años sesenta, no solamente Estados Unidos era

[20] Las ideas nacionalistas tradicionalmente han contado con un fuerte apoyo en las regiones andinas y aisladas del país, mientras que la costa caribeña se ha mostrado más abierta a la influencia de Estados Unidos, especialmente en lo que se refiere a la importación de bienes de consumo americanos. La falta de una infraestructura adecuada de transportes y de comunicaciones dentro del país es una de las razones que explica esta diferencia.

[21] Desde los años 30, y hasta mediados de la década de los años 60, Estados Unidos fueron, por mucho, el principal mercado para este producto, con una participación promedio de más de 80% en el total de las exportaciones colombianas de café.

## Cuadro 11. INDICADORES SELECCIONADOS SOBRE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (IED) EN COLOMBIA

**Flujos anuales de IED (US$ millones)**

| | 1967 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total IED | 16,5 | 104,9 | 48,5 | 103,6 | 489,5 | 230,3 | 1.320,9 | 1.880,1 |
| IED de Estados Unidos | 6,3 | 42,3 | 13,8 | 67,0 | 450,9 | 126,3 | 417,0 | 366,4 |

**Crecimiento promedio anual de la IED (%)**

| | 1970-74 | 1975-79 | 1980-84 | 1985-89 | 1990-94 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total IED | 11,1 | 10,5 | 12,8 | 13,8 | 12,1 | 23,3 | 26,9 |
| IED de Estados Unidos | 8,0 | 12,1 | 14,3 | 20,2 | 8,3 | 12,2 | 9,5 |

| Composición sectorial | Participación de Estados Unidos en la IED total por sectores | | | | Participación sectorial en la IED de Estados Unidos en Colombia | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1994-96 | 1994 | 1995 | 1996 |
| Agricultura | 2,2 | 1,5 | 1,2 | 1,6 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Minería | 19,9 | 42,6 | 10,5 | 24,3 | 0,7 | 11,2 | 1,3 |
| Manufacturas | 21,0 | 41,8 | 27,0 | 29,9 | 10,4 | 57,9 | 48,1 |
| Electricidad | 42,6 | 41,1 | 5,0 | 29,6 | 0,4 | 0,8 | 2,0 |
| Construcción | 29,8 | 42,9 | 7,7 | 26,8 | 1,3 | 3,3 | 0,5 |
| Comercio | 53,6 | 36,9 | 19,6 | 36,7 | 5,9 | 11,4 | 8,1 |
| Transporte | 9,3 | 20,8 | 9,8 | 13,3 | 2,0 | 10,8 | 4,2 |
| Servicios financieros | 83,1 | 10,1 | 19,6 | 37,6 | 79,1 | 4,9 | 35,6 |
| Otros servicios | 10,6 | 0,0 | 0,9 | 3,8 | 0,0 | -2,0 | 0,0 |
| Otros | 16,0 | 75,9 | 14,0 | 35,3 | 0,1 | 1,4 | 0,0 |

**Participación de la IED en la acumulación de capital del país**

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1990-95 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total IED | 7,1 | 7,2 | 9,8 | 8,7 | 10,8 | 9,3 | 8,8 |
| IED de Estados Unidos | 5,0 | 5,0 | 6,5 | 5,5 | 6,5 | 5,1 | 5,6 |

**Inversión de portafolio**

| | | | | | | | 1992-96 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total (US$ millones) | | | 61,1 | 43,7 | 588,1 | 165,8 | 292,2 | - |
| Proveniente de E.U. (US$ millones) | | | 13,0 | 38,6 | 553,5 | 119,8 | 179,3 | - |
| Part. de E.U. en inver. de portafolio (%) | | | 21,3 | 88,4 | 94,1 | 72,2 | 61,4 | 67,5 |

**Inversión extranjera directa de Colombia en el exterior**

| | | | | | | | 1991-96 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total (US$ millones) | | 19,9 | 73,9 | 94,8 | 151,6 | 284,6 | 68,3 | - |
| En Estados Unidos (US$ millone) | | 16,6 | 0,3 | 2,9 | 17,9 | 2,8 | 2,7 | - |
| Participación en Estados Unidos (%) | | 83,5 | 0,4 | 3,1 | 11,8 | 1,0 | 3,9 | 17,3 |

* Créditos intra-firma y otros flujos entre casas matrices multinacionales y oficinas locales.
Fuente: Cepal (1997), Banco de la República y cálculos de la autora.

consciente de que limitar las importaciones de café desde Colombia disminuiría la capacidad de los colombianos de comprar bienes de Estados Unidos (y pagar las obligaciones financieras con este país), sino que las ventas de café dentro del mercado estadounidense estaban siendo controladas, en gran parte, por nacionales norteamericanos. Esta fue una de las razones por las cuales se creó la Federación Nacional de Cafeteros en 1928: para romper el monopolio americano en la comercialización del producto. Aunque este objetivo se logró, la nueva Federación pronto se dio cuenta de que no podía operar eficientemente sino bajo asocio con otras compañías americanas (Randall, 1977). Desde entonces se han desarrollado lazos más estrechos entre la industria colombiana del café y las gigantes compañías de alimentos de Estados Unidos, a pesar del hecho de que la mayoría, si no todo, el café exportado a Estados Unidos es vendido directamente por el sector privado desde los años 60.

Durante las negociaciones del acuerdo comercial de los años 30, la Cámara Colombo-Americana de Comercio de Nueva York y la Federación Nacional de Cafeteros fueron las asociaciones que apoyaron más activamente el acuerdo. Estas dos organizaciones continuaron jugando un papel clave en el fortalecimiento de la relaciones comerciales entre los dos países durante muchos años.

De igual forma, los intereses en las industrias colombianas de exportación de petróleo, minería y banano (los productos de exportación más importantes después del café, hasta los años 70) eran en gran parte intereses norteamericanos, ya que la IED proveniente de Estados Unidos se concentraba en esos sectores. Como resultado del proceso de diversificación de las exportaciones que comenzó en los años 70, la gama de los intereses económicos a favor de unas buenas relaciones entre Colombia y Estados Unidos se ha ampliado considerablemente. Adicionalmente, la inversión directa norteamericana se ha distribuido en una gran cantidad de sectores, tales como el sector financiero, la industria de fabricación de alimentos y el sector de la construcción, entre otros. Con excepción de las compañías multinacionales, en la actualidad tal vez el sector económico más cercano a Estados Unidos es la industria de las flores. A pesar de que aun hoy día este sector es de propiedad de colombianos, esta industria nació gracias a la iniciativa de un grupo de americanos que fundaron una exitosa compañía a finales de los 60, la cual tuvo un tremendo impacto y un efecto demostración eficaz, difundiendo conocimientos tecnológicos a otras firmas colombianas (Méndez, 1991).

Otro vínculo importante entre los dos países ha sido la relación entre la Junta del Banco de la Reserva Federal y el Banco de la República, y la buena reputación de la que gozan muchos macroeconomistas colombianos en Estados Unidos, la mayoría de los cuales estudiaron en universidades americanas. Durante la crisis de la deuda de los 80, por ejemplo (administración Betancur, 1982-1986), el gobierno americano ejerció una gran influencia para evitar un acuerdo "stand-by" con el Fondo Monetario Internacional[22].

Cuando se examinan los elementos que han forjado la relación económica bilateral y las negociaciones comerciales, no podemos ignorar ni restarle importancia al papel desempeñado por la cultura y la ideología. Muchos funcionarios del gobierno americano creen que los colombianos (tanto los funcionarios del gobierno como los líderes empresa-

[22] La Reserva Federal, bajo la dirección de Paul Volker (en ese momento Presidente de la Junta), ayudó a ejercer presión sobre el FMI para llegar a un tipo diferente de acuerdo con Colombia, a través del cual el FMI haría seguimiento a los indicadores colombianos sobre una base trimestral.

riales) son menos internacionales y tienen una mentalidad más cerrada que otros en el hemisferio, a pesar de ser muy bien educados. Las personas encargadas de las negociaciones comerciales de Estados Unidos frecuentemente se quejan de que sus contrapartes colombianas hablan en otro idioma cuando se trata de discutir los beneficios mutuos del libre comercio y la desregulación. A diferencia de los macroeconomistas colombianos, arguyen, estos negociadores se han educado principalmente en Europa y no en Estados Unidos, y tienen una visión anticuada de lo que explica el desarrollo económico, muy influenciada por la ideología que predominaba durante los días del proteccionismo. Generalmente actúan de una forma pasiva-agresiva, no son directos, no discuten abiertamente en la mesa de negociaciones sus puntos de vista cuando se presentan desacuerdos, y tienden a no tener confianza en su contraparte. Por otro lado, los colombianos se quejan de que los negociadores americanos son demasiado duros y arrogantes, de que son ignorantes y no se interesan en entender las complejidades de la realidad colombiana, de que se limitan a hacer o decir lo que se les ordenó hacer y decir, y de que muchas veces lo que dicen no corresponde a lo que realmente están haciendo (por ejemplo, imponer cuotas azucareras va en contra del principio del libre comercio).

Paradójicamente, un resultado de la actual crisis de las relaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, una de las peores de este siglo, es que ha fortalecido las relaciones entre el sector privado colombiano y el gobierno norteamericano, y entre los sectores privados de ambos países, de una forma nunca antes vista. El temor de sanciones económicas y la necesidad de defender la imagen internacional de los negocios colombianos legítimos unieron a un gran número de líderes del sector privado colombiano de todos los sectores en un esfuerzo sin precedentes para crear vínculos con Estados Unidos, en forma independiente del gobierno colombiano. Este fenómeno ha tenido efectos dramáticos sobre la estructura y la mentalidad de las asociaciones colombianas del sector privado colombiano. Nunca antes tantas delegaciones comerciales colombianas habían visitado el gobierno americano y el Congreso como en los últimos dos años, ni el sector privado había sido tan activo en unir fuerzas para combatir la corrupción y hacer lobbying abiertamente en busca de severas medidas antidroga en el Congreso colombiano[23].

También, probablemente desde los días de los conflictos laborales de la United Fruit, nunca había estado el país tan polarizado en torno al papel de Estados Unidos en los asuntos colombianos; las clases de menores ingresos y algunos poderosos líderes políticos regionales mostrándose más antiamericanos que el resto.

Como resultado de este proceso, las antiguas asociaciones que buscaban apoyo para proteger las relaciones entre Estados Unidos y Colombia se fortalecieron (tales como la Cámara de Comercio Colombo-Americana, fundada en 1931 y ahora con más de 900 corporaciones afiliadas, y la Asociación de Negocios de Estados Unidos en Colombia). Otras fueron revividas (el Consejo Empresarial Colombia-Estados Unidos, CECEU, el cual había desaparecido durante la administración Gaviria, después de su creación en 1990), y se crearon otras (la Sociedad Comercial Colombia-Estados Unidos, una asociación de corporaciones americanas con intereses en Colombia).

Estos cambios han traído consigo una mayor concientización de la opinión pública colombiana acer-

[23] Entre los sectores más dinámicos que promovieron esta campaña están la Asociación Colombiana de Floricultores y la Asociación Bancaria.

ca de la importancia del mercado estadounidense para sectores claves dentro de la economía y de la necesidad de mantener buenas relaciones con Estados Unidos para preservar la estabilidad política y económica; y, entre los líderes empresariales, una mayor conciencia acerca de sus responsabilidades internacionales. En el pasado, la estabilidad en la relación bilateral era algo que se daba por hecho, aun más teniendo en cuenta que Colombia jugó el papel del "buen muchacho" durante la crisis de la deuda.

## VII. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de este trabajo pueden resumirse como sigue:

La "dependencia" colombiana en relación con Estados Unidos, medida únicamente a través de la diversificación geográfica de la inversión extranjera y del comercio (legítimo), se ha visto reducida en las últimas cuatro décadas. A mediados de la década de los 50, la participación americana en el total de las exportaciones colombianas era de más de 80%. Esta participación cayó sistemáticamente durante los años setenta, hasta alcanzar 30% a comienzos de los 80. De igual forma, aunque no tan aguda como la anterior, se ha presentado una disminución en la participación de las importaciones de Estados Unidos en el total de las importaciones colombianas: de más del 50% en los años 50 hasta cerca del 40% en 1996. No obstante, Estados Unidos continúa siendo nuestro principal mercado de bienes de exportación, y la principal fuente de importaciones provenientes del mundo.

De una forma más dramática, Colombia ha perdido importancia dentro del comercio total de Estados Unidos. Por un lado, 4.5% del total de las importaciones de Estados Unidos se originaron en Colombia durante los años 50; este porcentaje es cercano a 0.8% hoy en día. Por otro lado, Colombia solía absorber 2% de las exportaciones americanas al mundo; en la actualidad escasamente compra 0,5% del valor de las ventas externas de Estados Unidos. No obstante, Colombia continúa siendo un mercado más importante para productos norteamericanos que Chile o Argentina. Durante los últimos cuarenta años, Colombia ha alternado con Venezuela el segundo o el tercer puesto en Suramérica, después de Brasil, como destino final de las exportaciones americanas.

Esto ocurrió mientras se presentaba un profundo cambio en la composición comercial. En los años 50, el café representaba el 85% de las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos, mientras que el resto de las ventas podían incluirse en una corta lista compuesta de petróleo, banano, esmeraldas, oro y azúcar. Hoy en día, el café representa menos de 12% de tales exportaciones, el petróleo tiene una participación de alrededor de 50%, los textiles y ropa de vestir 15%, y las flores 8%.

La balanza comercial de Colombia con Estados Unidos ha mostrado una estabilidad mucho mayor que su balanza general con el resto del mundo. En gran parte, esto puede explicarse mediante otro resultado de este estudio:

Existe una fuerte correlación entre el crecimiento del PIB de ambos países, y tanto las importaciones como las exportaciones bilaterales son muy sensibles a los cambios en el ingreso del país consumidor (los estudios econométricos muestran que la elasticidad del ingreso de las exportaciones colombianas a Estados Unidos es mucho mayor que la elasticidad general del ingreso de las exportaciones). Cuando la economía americana crece, igual ocurre con las exportaciones y el crecimiento del PIB colombiano, aumentando la demanda de importación de productos norteamericanos.

Utilizando diferentes definiciones para la tasa de cambio real, pudimos encontrar que Colombia hoy día es relativamente más competitiva para Estados Unidos que lo que fue en los años sesenta, a pesar de la reciente apreciación real del peso. Esta tendencia no resulta tan clara cuando se utilizan salarios (en lugar de precios) para calcular el índice de precios relativos.

A pesar de todo, los resultados econométricos muestran que las exportaciones colombianas a Estados Unidos (especialmente sin café y sin petróleo) son estadísticamente insensibles a cambios en la tasa de cambio real.

La liberalización unilateral de las importaciones en Colombia a comienzos de los años 90 tuvo un efecto muy significativo sobre las importaciones de Estados Unidos, como lo demuestran los ejercicios econométricos. Durante 1990-1995, dichas importaciones crecieron a una tasa real anual del 15%, una cifra sin precedentes.

La reforma económica ha constituido una solicitud constante de Estados Unidos en las negociaciones bilaterales durante las últimas tres décadas. A medida que en Colombia se ha dado una liberalización comercial, cambiaria y financiera sustancial desde fines de los años 80, la presión de Estados Unidos se ha enfocado hacia la protección de derechos de propiedad intelectual, una mayor liberalización del régimen de inversión extranjera y, por supuesto, hacia los temas de narcóticos.

Colombia, por otro lado, ha luchado durante años para eliminar las barreras arancelarias y no-arancelarias para sus productos en el mercado norteamericano, con escasos resultados. Por un lado, los principales productos colombianos de exportación no están amparados por las preferencias otorgadas bajo el ATPA (azúcar, petróleo, textiles y vestuario, calzado, atún enlatado, ron). Tal vez debido a esas exenciones, el ATPA aparentemente ha tenido un limitado efecto positivo sobre el crecimiento de las exportaciones hacia Estados Unidos, con la posible excepción de las flores. El azúcar y los sectores de textiles y de vestuario, en particular, son los más afectados por los efectos de la desviación comercial generada por los acuerdos de libre comercio firmados (o a punto de ser firmados) por Estados Unidos, tales como NAFTA y la llamada "Iniciativa del Caribe". Por otro lado, varios estudios indican que alrededor del 20% de los productos colombianos de exportación (55% de los productos no tradicionales de exportación) están sometidos a algún tipo de barrera no-arancelaria. Las barreras no-arancelarias son más agudas para el azúcar, los textiles y el vestuario, las frutas, la carne y las flores. En relación con el azúcar, Colombia sostiene que dentro de un entorno de libre comercio podría exportar a Estados Unidos más de cuatro veces la cuota actual, ya que es uno de los productores más eficientes de azúcar en el mundo, según varios estudios a nivel mundial. Desde este punto de vista, la disminución de las distorsiones comerciales y de los efectos de la desviación de comercio en un área de libre comercio en las Américas, y dentro de un entorno global más abierto, beneficiaría a Colombia.

En años recientes, la "narcotización" de la agenda comercial ha sido posiblemente el tema más importante y controvertido dentro de relaciones económicas bilaterales. Las preferencias comerciales, según aparecen en el ATPA, se diseñaron originalmente para ser un instrumento de ayuda para los países productores de droga en su lucha contra narcotráfico, suministrando incentivos para la sustitución de cultivos. Desde que el presidente Samper se posesionó en 1994, estas preferencias dejaron de ser la "zanahoria" para convertirse en la "punta de lanza" de las políticas americanas antidroga hacia Colombia (este cambio en la política exterior de Estados Unidos también ha afectado a otros países). Desde

1995, y hasta 1997 el gobierno de Estados Unidos no certificó ante su Congreso que Colombia ha estado cooperando de manera enteramente satisfactoria en la lucha contra el narcotráfico. En 1996 y 1997, después de una "descertificación" total, Colombia se vio sometida a sanciones económicas tales como la suspensión de la ayuda financiera de Estados Unidos, y ha estado permanentemente bajo la amenaza de la eliminación de las preferencias comerciales del ATPA y de otras sanciones comerciales. La incertidumbre acerca de las reglas del juego en relación con el acceso al mercado obviamente ha desestimulado la inversión en los sectores exportadores orientados hacia Estados Unidos en Colombia, y ha aumentado los costos para sectores tales como el floricultor. Tanto en el campo bilateral como en futuras negociaciones multilaterales y en el ALCA, es muy probable que Colombia continúe tratando de separar los temas políticos de los comerciales en una forma verdaderamente consistente con la promoción del libre comercio, y procurando fortalecer alianzas estratégicas con aquellos países que simpatizan con esta visión.

A juzgar por las cifras que se presentan en este trabajo, a pesar de la inestabilidad política y de la inseguridad reinante, Colombia continúa siendo un lugar atractivo para la inversión de capital norteamericano. La inversión extranjera directa de Estados Unidos en el país ha continuado creciendo durante la última década, a pesar de que su participación en la IED total ha disminuido. Por lo menos hasta 1996, la inversión de portafolio de Estados Unidos creció más rápidamente que la IED, buscando tasas de interés más altas.

En términos generales, durante este siglo los colombianos se han mostrado pro-norteamericanos en el sentido de apoyar el fortalecimiento de los vínculos económicos con Estados Unidos. Los grupos interesados en proteger esa relación se han concentrado tradicionalmente en los sectores exportadores. En años recientes, un grupo relativamente amplio de empresarios, intelectuales y profesionales economistas (quienes han jugado un papel cada vez más importante en la formulación de políticas) también se han mostrado a favor de unas sólidas relaciones entre Colombia y Estados Unidos. A pesar de la creciente oposición local en torno a la presión de Estados Unidos y a las políticas de línea dura contra Colombia, paradójicamente la crisis actual parece haber creado nuevos vínculos entre el sector privado colombiano y los sectores ejecutivo, legislativo y privado de Estados Unidos.

## BIBLIOGRAFIA


Ahearn Raymond J. (1995), *Andean Pact-US Trade Relations: Evolution and Prospects.* Mimeo, Congressional Research Service for Congress, Library of Congress-Foreign Affairs and National Defense Division, Washington D.C., November.

Bailey, Norman (1997), *Energy: Blundering into Correct Policy,* Journal of Commerce, May 8.

Cabal, Juan Pablo (1994), "La industria colombiana del azúcar", en Ochoa Díaz, Héctor ed. *Estudio para la negociación de la zona de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos,* Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda, ICESI, Cali : 81-90.

Chen, Lein-Lein (1994), "Los efectos comerciales y de bienester del libre comercio entre los Estados Unidos y Colombia, en textiles y confecciones" en Ochoa Díaz, Héctor ed. *Estudio para la negociación de la zona de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos,* Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda, ICESI, Cali : 187-206.

CLADEI (1996), *El Tratado Bilateral de Protección a la Inversión: Perspectiva Colombiana y Norteamericana,* Cladei-Asobancaria, agosto, Santa Fé de Bogotá.

Colombian Government Trade Bureau (1996), *La Descertificación: contexto jurídico y sus efectos.* Mimeo, Washington D.C.

ECLAC (1997), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe,* junio.

Diario La República- Monitor (1997), I*nversión Extranjera,* Informe Especial, agosto 12-18, Santa Fé de Bogotá: 6-15.

Franco, Andrés (1997), "ALCA y la Comunidad Andina, en busca de una identidad política", Mimeo, Universidad Jave-riana, Bogotá.

Frechette Myles (1996), "El Tratado de Inversión Bilateral Estados Unidos-Colombia: Perspectiva Norteamericana", in CLADEI .1996. *El Tratado Bilateral de Protección a la Inversión: Perspectiva Colombiana y Norteamericna,* Cladei-Asobancaria, agosto, Santa Fé de Bogotá: pp. 25-34.

Garay, Luis Jorge (1981). *El Pacto Andino: Creación de un mercado para Colombia?* Fedesarrollo, Bogotá.

Grosse, Robert (1994), "El impacto que se espera de libre comercio en los servicios financieros entre Colombia y Estados Unidos", en Ochoa Díaz, Héctor ed. *Estudio para la negociación de la zona de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos,* Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda, ICESI, Cali : 275-292.

Hufbauer, G. y B. Kotschwar (1997), "Colombia-US Investment Relations", Mimeo, Report to the *Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos,* Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, mayo.

Junguito R. y Pizano D. (1993), *El Comercio Exterior y la Política Internacional del Café.* Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero, Bogotá.

Junguito Roberto1(986), *Memoria de Hacienda.* Ministerio de Hacienda, Bogotá.

La República (1997), *Colombia perdió el liderazgo de la Economía: entrevista con Myles Frechette.* Agosto 27, 1997, p.3A.

Mc Greevy, W. Paul (1964), *Statistical Series on the Colombian Economy.* University of Berkeley, Geography Department.

Mendez José A. (1991), T*he Development of the Colombian Flower Industry.* The World Bank , Policy, Research and External Affairs Working papers, WPS 660, May.

Ocampo, José Antonio (1994), "El Entorno Económico: Reforma del Estado y Apertyura Económica", en Ochoa Díaz, Héctor ed. *Estudio para la negociación de la zona de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos,* Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda, ICESI, Cali :11-51

Ochoa Díaz, Héctor (1994) ed. *Estudio para la negociación de la zona de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos,* Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda, ICESI, Cali.

Palacios Marco (1979), *El Café en Colombia, 1850-1970: Una Historia Económica, Social y Política.* Fedesarrollo-Editorial Presencia, Bogotá.

Perry, Santiago (1994), "Exportaciones de flores, frutas y hortalizas colombianas a los Estados Unidos, en el marco de un convenio de libre comercio", en Ochoa Díaz, Héctor ed. *Estudio para la negociación de la zona de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos,* Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda, ICESI, Cali:119-133.

Rajapatirana Sarath (1996), *Colombia and the Andean Group: Choices and Challenges.* Mimeo, The World Bank, Operations policy Department, December.

Ramírez Juan Carlos (1996), "El Tratado de Inversión Bilateral Estados Unidos-Colombia: Perspectiva Colombiana", in Cladei.1996. *El Tratado Bilateral de Protección a la Inversión: Perspectiva Colombiana y Norteamericana,* Cladei-Asobancaria, agosto, Santafé de Bogotá: pp. 35-51.

Randall Stephen J. (1977), *The Diplomacy of Modernization: Relations Between the United States and Colombia,* 1920-1940. University of Toronto Press.

Steiner, Roberto (1997), Los Dólares del Narcotráfico, Cuadernos de Fedesarrollo, No.2, Santafé de Bogotá.

Suárez, Nydia R. (1995), *Colombia: Growth in Sugar Production and Exports.* USDA Economic Research Service, Sugar and Sweetener S&O/SSSV20N4, diciembre.

Tanner, Evan (1994). "El impacto de un área de libre comercio entre Estados Unidos y Colombia: el caso del azúcar", in Ochoa Díaz, Héctor ed. *Estudio para la negociación de la zona de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos,* Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda, ICESI, Cali : 91-117. 304.

USITC (1994, 1995, 1996), *Annual Report on the Impact of the Andean Trade Preference Act on US Industries and Consumers and on Drug Crop Erradication and Crop Substitution,* Washington D.C.