

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

INTEGRACIÓN

HACIA DÓNDE VA COLOMBIA EN MATERIA DE INTEGRACIÓN

RESUMEN

En este *Policy Paper* se hace una revisión general de los temas de integración presentes en la agenda de política exterior colombiana, y se hace un análisis de las diferentes opciones en los contextos mundial, de integración, en el ALCA y en la Comunidad Andina. Cada uno de esos contextos se analiza bajo lo que se consideran opciones “posibles” y opciones “deseables”. Un factor que afecta los distintos escenarios es el de la influencia de los Estados Unidos tanto sobre la política exterior colombiana en general como sobre las opciones en materia de política comercial y de integración. A lo largo del documento, y bajo el nombre de “escenarios deseables” se hacen recomendaciones sobre las opciones de política para el Gobierno Nacional.

INTRODUCCIÓN

En la actual fase de globalización el sistema internacional está basado en la universalización de la economía de mercado, con un capitalismo postindustrial caracterizado por un alto contenido tecnológico y basado en la economía del conocimiento; en la preponderancia, –cuando no la exigencia– de regímenes democráticos, en la revolución de la informática y las comunicaciones, en la relocalización productiva y financiera de las grandes transnacionales, en la progresiva desaparición de las fronteras y la creación de espacios económicos ampliados, bajo la forma de “regionalismo abierto” y en la creación y desarrollo de acuerdos y organismos internacionales con los que, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), se busca dar prelación a lo multilateral.

La forma como Colombia se inserta en este contexto globalizado, particularmente en materia de integración, constituye cada vez más un motivo de preocupación. Después de haber ejercido liderazgo en el relanzamiento de la integración andina, desarrollado negociaciones con otras áreas

latinoamericanas, explorado el aprovechamiento de condiciones preferenciales en escenarios del mundo desarrollado como Estados Unidos y la Unión Europea y proyectado nuevas posibilidades en otras regiones como el Asia del Pacífico, Colombia ha pasado a privilegiar, por sobre todas las demás, las relaciones económicas, comerciales y políticas, con una sola área: Estados Unidos.

En el país no hay suficiente debate sobre las implicaciones de las negociaciones comerciales y sobre el futuro de los procesos de integración; la participación en unas y otros tienden a cambiar al vaivén de las tendencias internacionales.

En tanto, es necesario llevar a la fase de implementación muchos de los acuerdos sobre los cuales se han ocupado los procesos de integración hasta ahora, es importante señalar que existe una nueva agenda que incluye temas políticos y sociales, de los cuales vienen ocupándose procesos de integración y concertación como el sistema de Cumbres de las Américas, la Comunidad Andina (CAN), así como el proceso tendiente a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).



EL PROBLEMA

Son varios los problemas que afectan los procesos de integración en los que participa Colombia en el actual escenario internacional: la falta de claridad para actuar colectivamente frente a un contexto mundial globalizado y estructurado en bloques económicos; las negociaciones inconclusas en el entorno latinoamericano; los incumplimientos que amenazan con desinstitucionalizar ciertos procesos como el de la CAN y su efecto adverso sobre las posibilidades negociar conjuntamente en escenarios como el ALCA; la coexistencia de negociaciones bilaterales y multilaterales sobre las mismas materias, sin un criterio claro de evaluación del impacto.

En puntos especialmente delicados de las relaciones internacionales, como la relación Colombia-Estados Unidos, no se ha estudiado con la suficiente profundidad el impacto de la reafirmación estadounidense como potencia

hegemónica mundial y las implicaciones de ese hecho sobre los procesos de integración existentes en el hemisferio, en particular sobre las relaciones con los países vecinos.

Colombia debe interrogarse acerca de múltiples aspectos de la integración, con preguntas referidas, por ejemplo, al tipo de inserción que buscará el país en el escenario internacional; a la compaginación de lo multilateral con lo regional; a las dificultades del multilateralismo y el resurgimiento del bilateralismo. También es importante responder cuál es la estrategia colombiana de negociación internacional en consonancia con lo que contribuye a su desarrollo, cuestionar hasta qué punto los acuerdos de libre comercio han conducido a reducir la pobreza, el desempleo y la falta de productividad, indagar en qué medida la receta del Consenso de Washington ha contribuido con esos propósitos y de qué manera –si la hay– podría la CAN lograr posiciones más ventajosas, si es que se considera posible construir una posición regional.

ESCENARIOS Y CONTEXTOS ESPECÍFICOS

Se identificaron dos tipos de escenarios: uno de escenarios posibles y otro de escenarios deseables.

Los “escenarios posibles” corresponden a aquellos en los que Colombia se encuentra participando o está inclinada u obligada por las circunstancias a participar; mientras los “escenarios deseables” corresponden a aquellos en los cuales convendría que Colombia participase.

Estos dos tipos de escenarios se analizan teniendo como fundamento los siguientes contextos específicos: mundial, de integración, ALCA y CAN.

1. CONTEXTO MUNDIAL

En el contexto mundial se presentan dos escenarios fundamentales: uno multipolar y otro unipolar.

1.1. Escenario multipolar: los acontecimientos políticos que llevaron al fin del mundo bipolar a principios de la década de los noventa, llevaron al surgimiento de un mundo multipolar en lo económico, caracterizado por el agrupamiento y consolidación de importantes áreas como la Unión Europea y el Asia del Pacífico, que junto a naciones emergentes como China, India, Rusia, Sudáfrica y Brasil, pasaron a disputarle a Estados Unidos la preponderancia internacional en el terreno económico y comercial.

Como reacción a este contexto de agrupamientos regionales, Estados Unidos inició la conformación de su propio bloque en su área de influencia natural, primero con la subscripción del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por su sigla en inglés), y luego con la proyectada ampliación al resto del continente americano, propuesta por George Bush en 1990 (Iniciativa para las Américas) y después formalizada por Bill Clinton, en la Primera Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994), cuando se propuso la creación del ALCA.

Este escenario de un mundo multipolar en lo económico y comercial se complementó con el fin de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, que concluyó con la creación de la OMC, cuya competencia es a la de su antecesor tanto respecto a la obligatoriedad de sus decisiones como a los temas de que se ocupa. La actual Ronda de Doha es un intento de profundizar las disciplinas y ampliar los temas que se habían acordado durante la Ronda Uruguay. Allí, Colombia junto con otros países en desarrollo deberían trabajar en la defensa de sus intereses, tanto en las negociaciones multilaterales de la OMC como en aquellos temas que los afecten dentro del contexto andino o suramericano con miras a la negociación del ALCA.

Colombia debe interrogarse acerca de múltiples aspectos de la integración, con preguntas referidas, por ejemplo, al tipo de inserción que buscará el país en el escenario internacional; a la compaginación de lo multilateral con lo regional; a las dificultades del multilateralismo y el resurgimiento del bilateralismo.

1.2 Escenario unipolar. Los acontecimientos 11 de septiembre del 2001, y la posterior intervención en Afganistán, llevaron a Estados Unidos a presentar una nueva estrategia de seguridad nacional, en septiembre del 2002, basado en una doctrina de “ataque preventivo”, según la cual se actuará contra las amenazas emergentes antes de que éstas terminen de formarse. La “agenda antiterrorista mundial” pasa a ser prioritaria, con importantes consecuencias para el escenario multipolar y multilateral, ya que vuelve a reafirmar la fortaleza militar como atributo principal del poder, cuya capacidad de ejercicio queda prácticamente reducida a la superpotencia norteamericana y a algunos de sus aliados. La batalla contra “las fuerzas del terror” domina la escena internacional, como lo atestigua la intervención unilateral de Estados Unidos en Irak, y el señalamiento de otros países (Irán, Siria y Corea del Norte) como integrantes de lo que el Presidente Bush llamó “eje del mal”.

Este escenario unipolar tiene profunda influencia en Colombia, cuyos actores armados han sido calificados de terroristas y en donde la búsqueda de apoyo para luchar contra ellos ha conducido al país a reafirmar su pertenencia a la órbita norteamericana. A través de ese alineamiento irrestricto, se intenta mostrar que es un “socio confiable” en todos los aspectos, como lo ejemplifica el hecho de ser el único país suramericano que brindó apoyo a la intervención en Irak por fuera del contexto de las Naciones Unidas.

Esta relación privilegiada tiene como contraprestación tanto el Plan Colombia como la Iniciativa Regional Andina (IRA) y las preferencias arancelarias concedidas a través del *Andean Trade Preferences Act* (ATPA) y su prórroga consagrada en el *Andean Trade Preferences and Drug Elimination Act* (ATPDEA). Este tratamiento arancelario preferencial constituye la retribución al país por sus esfuerzos en la lucha contra las drogas y en él no existe reciprocidad por parte de Colombia, aunque el ATPDEA sí implica compromisos acerca de la negociación del ALCA. En un escenario deseable, la unipolaridad no significa que Colombia no pueda abrir otras vías, pues en un contexto de globalización se abren nuevas posibilidades de intercambio de bienes, servicios, capitales y tecnologías que le son necesarios y convenientes.

2. CONTEXTO DE INTEGRACIÓN

En el contexto de integración se pueden considerar escenarios de desmonte, adhesión y

profundización, como también escenarios multilaterales y bilaterales.

2.1 Escenario de desmonte de la Integración Latinoamericana. Es un escenario extremo que recoge las voces de quienes no quisieran saber más de integración latinoamericana, y que se origina en la incorporación de México a NAFTA y en la invitación al resto de América Latina para negociar el ALCA. En ese sentido, los temas por negociar en ALCA absorberían o superarían el nivel de compromisos pactados por los gobiernos en los procesos latinoamericanos.

A su vez, presupone la voluntad política de Estados Unidos de consolidar un solo espacio continental, que le asegure el control del hemisferio americano en su rivalidad frente a otros bloques económicos. El escenario de desmonte correspondería a “lógicas de conflicto”, vinculadas a formas de “neorealismo” en las relaciones internacionales. Así, ante el ejercicio del poder político y militar por parte del *hegemon*, y ante la falta de opciones para América Latina, la región terminaría alineada totalmente en el bloque continental del ALCA.

2.2 Escenario de adhesión a un proceso de integración suramericano: este escenario posible corresponde al de la consolidación de uno de los procesos de integración suramericanos, el cual absorbería otros procesos o países con miras a avanzar en la integración y lograr una mayor capacidad negociadora en escenarios como el ALCA o la OMC. Dicha convergencia alrededor de un solo proceso, podría corresponder en las condiciones actuales a la vinculación o adhesión de la CAN al MERCOSUR.

El escenario de absorción correspondería a una combinación de “lógica de conflicto” con “lógica de cooperación”. De “conflicto”, porque las orientaciones opuestas en política exterior de los países andinos podrían impedir la consolidación del proceso de la CAN para el 2005, surgiendo como opción para mantenerse en procesos de integración latinoamericanas la “lógica de cooperación”, consistente en adherirse a un renaciente MERCOSUR. Se puede considerar que Venezuela podría acoger esta vía, y que

En un escenario deseable, la unipolaridad no significa que Colombia no pueda abrir otras vías, pues en un contexto de globalización se abren nuevas posibilidades de intercambio de bienes, servicios, capitales y tecnologías que le son necesarios y convenientes.

La negociación del ALCA se ubicaría en el contexto de unos mecanismos hemisféricos de libre comercio de segunda generación, incorporando, además, de bienes, servicios, inversiones y propiedad intelectual, los instrumentos para su buen funcionamiento como reglas de origen, salvaguardias, normas *antidumping* y *antisubsidios* y de competencia comercial.

Bolivia y Perú también tendrían predisposición a acogerla. El interrogante serían Colombia y Ecuador.

2.3 Escenario de profundización de la Integración Latinoamericana. Este escenario deseable supone la decisión política de separar el alcance de las negociaciones de integración en el continente, distinguiendo formalmente entre el alcance del ALCA y lo que debe ser una integración latinoamericana más profunda.

La negociación del ALCA se ubicaría en el contexto de unos mecanismos hemisféricos de libre comercio de segunda generación, incorporando, además, de bienes, servicios, inversiones y propiedad intelectual, los instrumentos para su buen funcionamiento como reglas de origen, salvaguardias, normas *antidumping* y *antisubsidios* y de competencia comercial.

Se debe hacer claro y evidente que una integración latinoamericana más profunda exigiría la armonización de políticas macroeconómicas, arancelarias, fiscales, tributarias, cambiarias y monetarias. Otros temas, entre los que se incluirían políticas estructurales como la productiva, de desarrollo

regional, la conformación de una política exterior común, la libre circulación de personas, la identidad cultural regional y una institucionalidad supranacional más vigorosa, que no son negociables con Estados Unidos ni con Canadá, marcan la diferencia en el tipo de negociación de los dos procesos.

La negociación de fases de integración más profundas en América Latina, podría corresponder a una decisión política de asumir como gran objetivo para la celebración del bicentenario de la independencia en el año 2010, la conformación de una Comunidad Suramericana de Naciones (COSUNA), como proyecto de integración total política, económica y social, en cuya construcción estaría el componente comercial de un Mercado Común. Este escenario de profundización corresponde a "lógicas de cooperación" entre actores latinoamericanos.

Ahora bien, en este punto es supremamente importante señalar que, para realizar la profundización de la integración latinoamericana, se debe paralelamente actuar en otros frentes, igualmente válidos e importantes, como son:

- La formulación de un modelo propio de desarrollo, en el cual se reincorporen políticas para estimular condiciones de desarrollo productivo, tan afectado con la aplicación del Consenso de Washington,
- el establecimiento de condiciones de competitividad, que permitan enfrentar las difíciles condiciones que supondrá la apertura frente a las producciones del mundo desarrollado,
- la priorización de la articulación física latinoamericana y suramericana (contemplada en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana-IRSA), pues sin integración física adecuada, se estará en desventaja para posicionarse frente a las nuevas condiciones de espacios económicamente abiertos,
- la reformulación de la integración conducida exclusivamente desde los estados nacionales, otorgando en adelante prioridad a las regiones (subnacionales o transfronterizas) en la instrumentación de los compromisos de integración.
- la convergencia de los esquemas actuales de integración en un bloque suramericano más fuerte, que constituya "masa crítica" suficiente para negociar en mejores condiciones en escenarios como el ALCA, la Unión Europea y la OMC.

2.4 Escenarios Multilaterales de Integración.

Este escenario parte del supuesto de la preponderancia de las negociaciones multilaterales sobre las de tipo bilaterales. En tal escenario, las negociaciones en los procesos de integración deberán tener en cuenta los avances en los Acuerdos Multilaterales obligatorios negociados en la Ronda Doha, los cuales, como se vio en la frustrada reunión ministerial de Cancún, tomarán un tiempo prudencial que facilitará la consolidación de grupos negociadores de los intereses del mundo en desarrollo y de los de América Latina en particular, siempre y cuando exista voluntad política para hacerlo.

En el campo de la integración, Colombia culminaría las negociaciones a través de la CAN, tanto frente a procesos subregionales como MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano y CARICOM, como frente a países (Panamá, Cuba, República Dominicana), evitando la multiplicación de compromisos individuales de cada país andino y las consecuentes complicaciones en su aplicación por los gobiernos y en su utilización por sectores productivos.

La CAN volvería al respeto de las normas supranacionales y de las instituciones subregio-

nales establecidas, asegurando el cumplimiento de los compromisos y metas de la integración subregional para conformar un mercado común, en lo posible en el 2005 y para desarrollar la nueva agenda multidimensional.

En el ALCA se continuaría insistiendo en negociaciones en bloque, en principio andino y –si fuere posible– suramericano, para disponer de mejores condiciones negociadoras y asegurar que los temas negociados resulten similares en el hemisferio, evitando en lo posible que algunos países queden en condiciones desventajosas respecto a otros y se pueda preservar el acervo ya negociado en los procesos subregionales.

La negociación en bloque sería particularmente favorable para la defensa de aquellos subsectores agrícolas de América Latina que no están en condiciones de afrontar una apertura indiscriminada frente a la producción agrícola exportable subsidiada por el mundo desarrollado, ya sea que se trate de productos agrícolas norteamericanos o europeos.

Aprovechando el entorno de globalización, se profundizarían negociaciones en otras áreas, como con la Unión Europea, procurando como CAN acordar la firma de un tratado de libre comercio y de asociación o de cooperación para el desarrollo de áreas estratégicas y de futuro interés común; y con países del Asia del Pacífico, aperturas comerciales acompañadas de programas sobre tecnología e inversión en proyectos productivos y de infraestructura.

2.5 Escenarios bilaterales de integración.

Colombia, junto con Chile y México en el campo latinoamericano y con Perú y Venezuela en el campo andino, vienen planteando escenarios de negociación bilateral. Colombia con Estados Unidos y Canadá, Perú con Estados Unidos y con MERCOSUR, y Venezuela con el Brasil y Suramérica. Conceptualmente, la negociación bilateral constituye un retroceso en las formas de relacionamiento internacional que se han venido desarrollando en los últimos cincuenta años, además de resultar desequilibrada cuando las partes son muy asimétricas.

En Colombia, quienes justifican el “escenario posible” de relación bilateral con los Estados Unidos, se basan en la necesidad de contar con el apoyo especial y directo de ese país en la búsqueda de una solución para el conflicto interno. Para justificar un convenio bilateral entre Colombia y los Estados Unidos, muchos parten del supuesto de que en el 2006 se termina el mecanismo del

ATPA/APTDEA, lo cual está por verse, pues Colombia podría insistir en su prórroga.

A lo que hay que prestarle más atención, es a que cuando se habla de la urgencia de sustituir el mecanismo unilateral por un convenio bilateral, se sacrifican las facilidades de que Colombia goza para exportar al mercado norteamericano. En cambio, en un convenio de libre comercio se estaría exponiendo la totalidad de la economía colombiana a la competencia de la producción de la primera potencia económica del planeta a cambio de poder vender, como consideran algunos, sólo un poco más de confecciones, calzado y manufacturas de cuero, más algunas frutas.

Además de las razones argumentadas para privilegiar la relación con los Estados Unidos, se encuentra una actitud “reactiva” por parte de Colombia, frente a los problemas agravados con sus socios de la CAN. Para algunos, esa actitud lleva a pensar que Colombia es “una buena casa con malos vecinos y un gran aliado”. Lamentablemente, en lugar de partir de la consideración de que los vecinos constituyen un escenario natural inamovible y concentrarse en encontrar soluciones, Colombia se concentra en otros escenarios como Estados Unidos y Centroamérica.

Un escenario bilateral de integración es particularmente grave para la CAN, pues indica que sólo los dos países de menor desarrollo relativo, Bolivia y Ecuador, estarían dispuestos a continuar con negociaciones comunitarias, lo cual debilitaría considerablemente el poder de negociación del grupo.

Los acercamientos bilaterales entre Colombia y Estados Unidos, y entre Venezuela y Brasil, son hechos que podrían tener consecuencias negativas para la integración en la región y ser inconvenientes para la geopolítica latinoamericana, pues la opción bilateral de Colombia podría empujar a Venezuela hacia un mayor acercamiento con Brasil y MERCOSUR, agravando el distanciamiento entre los dos países más representativos de la Comunidad Andina, que realizan más del 70% del comercio intrasubregional y que venían siendo el segundo mercado; el uno para el otro.

Muchos consideran que la vía del bilateralismo no es la más adecuada para el país, y que aun-

En Colombia, quienes justifican el “escenario posible” de relación bilateral con los Estados Unidos, se basan en la necesidad de contar con el apoyo especial y directo de ese país en la búsqueda de una solución para el conflicto interno.

que representase la opción escogida por el gobierno nacional, se debería defender la posición de quienes han creído que se debe fortalecer la CAN con base en la protección de una identidad y un comercio propio en donde Colombia sería el beneficiario principal, puesto que constituye un mercado fundamental para su producción manufacturera. Ante el previsible fortalecimiento del MERCOSUR, Colombia debería poner en una balanza las opciones del bilateralismo y el multilateralismo como forma de evaluar los costos y beneficios a la hora de tomar cualquier posición en materia de integración.

3. CONTEXTO NEGOCIACIÓN DEL ALCA

3.1 En un primer escenario posible Estados Unidos ejercería presión para culminar toda la negociación en el plazo inicialmente previsto (2005); lo cual constituiría una situación desfavorable para América Latina. Su fundamento sería el interés de los participantes interesados en la negociación exitosa del ALCA –comenzando por los Estados Unidos– de no culminar diez años de lanzado el programa sin resultados finales.

El primer escenario está también influido por el año electoral en los Estados Unidos, por lo cual el ejecutivo, que dispone de facultades de negociar por la vía rápida por tiempo limitado (antes *Fast Track*, hoy *Trade Promotion Authority*, *TPA*), tendría interés en culminar la negociación lo más pronto posible, contando con la mayoría que actualmente tiene en el Congreso, situación que no necesariamente se mantendrá después de las elecciones de noviembre de 2004.

Colombia por su parte, no dispone de una posición uniforme en temas críticos como el agrícola, con posiciones encontradas entre quienes se oponen a la apertura en tanto no se defina qué hacer con los subsidios, y quienes tienen interés –como los industriales– en abaratar el ingreso de insumos. Otro ejemplo de la falta de entendimiento interno, es el de las negociaciones de productos farmacéuticos, en donde se oponen los intereses de los laboratorios extranjeros –que desean compromisos precisos en propiedad intelectual respecto a las patentes– a los de los laboratorios nacionales que desean mantener la posibilidad de fabricar medicinas genéricas.

Esto ha llevado a la falta de retroalimentación del gobierno nacional acerca de la posición negociadora precisa por parte del sector privado, pues existen posiciones divergentes como las anotadas, adicionales a las del Comité Interdisciplinario del Comercio Exterior (CICEX), que agrupa a unos 40 gremios. En tales condiciones, participar en una terminación apresurada de las negociaciones del ALCA en unos pocos meses (se deben contemplar unos tres meses para la redacción final de textos), iría muy probablemente en contra de los intereses de Colombia y de América Latina en general.

3.2. Un segundo escenario posible es el que ha sido denominado un “ALCA *light*” o ALCA posible, en el cual no entrarían temas conflictivos como subsidios a las exportaciones agrícolas, la propiedad intelectual, las inversiones o los mecanismos *antidumping*, y se daría también término a la negociación en los plazos previstos de diez años, con trámite en los congresos en el 2005 y entrada en vigencia en el 2006.

Este escenario está influenciado por la proximidad de las elecciones en Estados Unidos en el año 2004, la cual crea un clima opuesto en el congreso norteamericano a la aprobación de nuevos acuerdos comerciales. Para muchos analistas, la presencia de México en el NAFTA y la reciente aprobación de acuerdos con Chile y Singapur, son en lo que resta antes de elecciones, suficientes compromisos en materia comercial. Si acaso se aprobaría un convenio con Centroamérica, área natural de influencia norteamericana, y con una producción que no haría mella en su industria. Pero con el resto de América Latina, sólo tendría posibilidad un «Alca *light*», del cual estuviesen excluidos temas candentes.

A esto se agrega un importante hecho y es que, además del pronunciamiento de Estados Unidos, Brasil igualmente se ha pronunciado en contra de la incorporación de ciertos temas sensibles. Sin embargo, cada uno de estos países tiene reservas acerca de temas diferentes, lo cual refleja los intereses contradictorios envueltos en la negociación.

En efecto, para Estados Unidos temas como los subsidios a las exportaciones agrícolas y las medidas *antidumping* no se deben negociar en el marco del ALCA, sino en el de la Ronda Doha. En el caso tan sensible de los subsidios agrícolas, por ejemplo, Estados Unidos no tiene ningún interés en revelar su posición final de negociación ante los negociadores del ALCA, sino ante los de la OMC. Brasil, por su parte, ha expresado que te-

Colombia por su parte, no dispone de una posición uniforme en temas críticos como el agrícola, con posiciones encontradas entre quienes se oponen a la apertura en tanto no se defina qué hacer con los subsidios, y quienes tienen interés – como los industriales– en abaratar el ingreso de insumos.

mas sensibles como propiedad intelectual, servicios, inversiones y compras gubernamentales, deben ser transferidos a la OMC. De esta manera, el Brasil ha definido su posición sobre la negociación de lo que llama un “ALCA posible”, que se concentraría fundamentalmente en los temas de acceso a mercados de bienes y limitadamente en servicios e inversiones, negociación que haría MERCOSUR unificadamente. En estas condiciones, la negociación del ALCA queda reducida a su mínima expresión tanto por parte de Estados Unidos como por Brasil, ambos copresidentes de la fase final de negociación.

En este escenario de un “ALCA light”, “deseable” frente a la opción de un precipitado “ALCA plus”, la participación de Colombia ya no cubriría temas tan delicados. Pero el riesgo se presenta en que, decidido como está el gobierno colombiano en alinearse con los Estados Unidos, se opte por la negociación bilateral, tal como ha sido solicitado formalmente ante el gobierno norteamericano, opción que agravaría aún más las condiciones de debilidad en la negociación del ALCA para el país.

3.3. Este constituye entonces un tercer escenario, posible para Colombia (deseable para el gobierno colombiano y algunos sectores manufactureros y subsectores agrícolas), como es la negociación bilateral Colombia-Estados Unidos de todos los temas del ALCA. Algunos consideran que sería preferible una negociación que excluyese los temas más sensibles, tal como ocurriría en el “ALCA light”.

Este escenario se ve reforzado con la indefinición de la reunión de Cancún en varios temas sensibles, los cuales entraría Colombia a discutir individualmente con los riesgos que esto supone, dada la inferioridad en las condiciones de negociación. Para quienes siguen siendo partidarios de llevarla a cabo, el escenario deseable sería analizar en profundidad las condiciones y términos de la negociación realizada por Estados Unidos con Chile, con el propósito de extraer las experiencias que mejor le sirvan a Colombia, pues será el patrón de negociación estadounidense para otros acuerdos.

Sin embargo, algunos consideran que las condiciones y consecuencias de la negociación de Colombia y de Chile con Estados Unidos encierran diferencias sustanciales, y que en temas como propiedad intelectual y en el de medicamentos, existe el peligro de romper todos los esfuerzos subregionales de adelantar una posición negociadora conjunta sobre el tema de biodiversidad. Adicionalmente, se estaría sacrificando el

margen de preferencia que brinda el mercado subregional andino, y se pasaría a afrontar la desviación de comercio y pérdida de mercado para las manufacturas en los países vecinos, a favor de los productores estadounidenses.

3.4 Un cuarto escenario, deseable para Colombia, sería el de realizar la negociación integral de los temas ampliando la fecha de culminación de la negociación del ALCA, permitiendo el avance y culminación de las negociaciones multilaterales de la OMC.

Este parece ser el mejor escenario, pues permitiría hacer énfasis primero en la negociación en la OMC, en donde los países latinoamericanos y otros países en desarrollo, aliados con países desarrollados en temas como las negociaciones agrícolas (Grupo CAIRNS), y en el Grupo de los 21, con naciones como India y China, podrían obtener mejores condiciones que las alcanzables en una negociación precipitada del ALCA con Estados Unidos y Canadá.

Esta opción permitiría que en materia de integración se avanzara en los compromisos hacia el Mercado Común Andino, culminar las negociaciones CAN-MERCOSUR, CAN-Mercado Común Centroamericano (en una primera fase con el “Triángulo del Norte”) y de la CAN-CARICOM, afianzando primero la articulación internacional en espacios latinoamericanos y las condiciones de competitividad, antes de exponerse a la competencia de toda la producción estadounidense y canadiense.

4. CONTEXTO DE LA CAN

4.1 Otro escenario posible es el de rebajar lo andino a un segundo plano y priorizar el escenario del “norte”, ante los problemas que afrontan los socios en el proceso subregional de integración. Dicho escenario quedó en evidencia en la reunión de los presidentes andinos en Quirama (Antioquia) en junio del 2003, en donde se hizo referencia a la existencia de orientaciones y prioridades distintas en las relaciones exteriores de cada uno de los países, y a la necesidad de respetar esa situación.

Este escenario es el escogido por el gobierno colombiano, ante la contradicción de intereses y

Otro escenario posible es el de rebajar lo andino a un segundo plano y priorizar el escenario del “norte”, ante los problemas que afrontan los socios en el proceso subregional de integración.

de prioridades existentes con varios de los integrantes de la CAN, en particular con Venezuela, país con el que se tienen orientaciones de política internacional y de modelo económico disímiles, sumadas al grave desconocimiento de la institucionalidad andina. El esquema es avanzar cada uno en las prioridades que se hayan señalado, dentro de un mismo marco político acordado entre los socios, escenario bien difícil de concretar sin vulnerar gravemente los compromisos subregionales.

4.2. Un escenario deseable sería el de consolidar el proceso de integración andina, brindando el apoyo político necesario para que los diferentes mandatos de los últimos Consejos Presidenciales se cumplan, estructurando un Mercado Común Andino en lo posible para el año 2005 y desarrollando la amplia agenda multidimensional que incorpora nuevos temas.

Este sería un escenario de reconocimiento de parte de Colombia de que no puede cambiar de vecindario y que, por consiguiente, le corresponde priorizar la integración subregional en lugar de pasarla a un segundo plano o poner incluso en duda su continuidad o permanencia. La CAN continúa siendo el principal “paraguas” bajo el cual se ha desarrollado la intensa relación entre Colombia y Venezuela. En particular, el país es generador del 47% del comercio intraandino y 90% de la colocación de manufacturas. Colombia es el principal beneficiado, lo que debería generar el suficiente estímulo para defender y

mantener como prioritarios los propósitos de la integración andina.

4.3. Otro escenario deseable, que podría considerarse intermedio, sería la definición de una agenda con procesos y mecanismos que funcionen o tengan altas probabilidades de funcionar. Esa agenda podría incorporar temas tales como el buen ordenamiento jurídico, los temas sociales y laborales, los temas culturales, la biodiversidad, la integración física suramericana, la competitividad sectorial y de las regiones, el desarrollo institucional y la movilidad de personas, entre otros.

En este sentido, Colombia no debe desestimar el alcance de este esquema de integración, puesto que este marco le es necesario para manejar problemas como el de las fronteras y otros derivados de la problemática regional. Así mismo, dentro de lo deseable, la CAN le brinda al país la posibilidad de mirar otros temas políticos y sociales que pueden facilitar el proceso de fortalecimiento de las relaciones intracomunitarias en temas de gran relevancia para Estados Unidos que, como seguridad y drogas ilícitas, de no ser tratados en bloque podrían traer graves implicaciones para la región.

En conclusión, Colombia tendrá que seguir actuando en múltiples escenarios como el andino, el suramericano, el latinoamericano, el de Estados Unidos, el de la Unión Europea y el multilateral, escenarios en los cuales debería actuar en consonancia con lo que contribuya a su desarrollo.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO BRASIL COORDINADO POR EDGAR VIERA

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003, en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; Centro de Pensamiento Estratégico Internacional -CEPEI, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra -CEESEDEN; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL; Fundación Hanns Seidel; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.colombiainternacional.org