

INTRODUCCIÓN

El fin de la guerra fría, materializado en la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 determinó el fin de las ideas comunistas y el inicio del predominio de la doctrina capitalista, de los derechos individuales, de la competencia y sobre todo de la democracia.

Se puede decir que se dio paso a un proceso de transformación que estuvo acompañado por cambios de las relaciones entre las sociedades, las naciones y las culturas representadas en una nueva fase del capitalismo mundial. En este proceso, la apertura de los mercados estuvo sentada como condición básica para el acceso de los países a un sistema internacional cada vez más complejo, interdependiente y globalizado.

Como lo indica Williamson, estas ideas en los noventa fueron cada vez más difundidas dentro de la academia para ser llevadas al interior de los gobiernos. Para el caso puntual de Latinoamérica, la institucionalización de la corriente liberal se dio a través de lo que se llamaría el Consenso de Washington. Éste, buscaba que los países latinoamericanos implementaran una serie de medidas, entre las que se encontraban la liberalización de comercio internacional, la liberalización de la entrada de las inversiones extranjeras directas y la protección a los derechos de propiedad.¹

La agenda de política exterior en Colombia ha desembocado en la concentración de las relaciones en el continente americano. Es claro que el dinamismo comercial es un hecho fundamental para responder a las necesidades actuales en materia económica y una oportunidad para la inserción global.

Bajo este panorama, es importante mencionar la hipótesis que se va a desarrollar: La diversificación de la agenda de Política Exterior colombiana en aras del mejoramiento del intercambio comercial con mercados no tradicionales aunados al aprovechamiento de casos de éxito de países de la región, configuran la oportunidad de crear estrategias adecuadas para la inserción en la región de Asia-Pacífico.

Casos como el chileno permiten mostrar los orígenes del interés por la región y el desarrollo que se le dio por medio del aprovechamiento de los lazos históricos, la

¹ Comparar Williamson, John. "What Washington Means by Policy Reform". Documento electrónico.

explotación de las ventajas físicas con las que contaba el país y la unión de intereses al interior del país.

Entonces, es posible percibir las estrategias de integración usadas por Chile a nivel internacional, llevadas mediante un largo y efectivo proceso de inserción que se ha focalizado en los últimos años en el Asia-Pacífico y tomarlas como aprendizaje para el caso colombiano. De este modo resulta pertinente preguntarse ¿Cuáles son las perspectivas que se le abren a Colombia dentro de la región Asia-Pacífico y los desafíos que esta apertura suponen en materia política y comercial, basados en la experiencia comercial de Chile con esa región?

El objetivo general de la siguiente monografía es identificar las perspectivas que se le abren a Colombia dentro de la región Asia-Pacífico y los desafíos que esta apertura suponen en materia política y comercial, basados en la experiencia comercial de Chile con esa región en el periodo 1990-1999. A su vez los objetivos específicos son: i.) Describir el desarrollo de las relaciones comerciales chilenas durante el periodo 1990-1999, con el Asia-Pacífico, ii.) Determinar la situación de las relaciones diplomáticas y comerciales colombianas con el Asia-Pacífico que tuvieron lugar en el periodo 1990-1999, iii.) Comparar la evolución de Chile y Colombia respecto de las relaciones comerciales con el Asia-Pacífico en la década de los noventa, y iv.) Analizar las oportunidades de inserción de Colombia en el Asia-Pacífico, que influyan en la diversificación de la Agenda de Política Exterior Colombiana, representando un desafío para su política exterior.

De este modo, se ha estructurado una investigación para responder a los anteriores objetivos. El presente documento contiene la introducción y cinco capítulos más.

1. EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

El surgimiento de un nuevo orden internacional en los noventa evidenció la tendencia a la liberalización comercial y la apertura de los mercados de capitales. Del mismo modo, fueron observados importantes procesos de integración en el mundo que se desarrollaron unilateral, bilateral y/o multilateralmente. Diversas teorías pretenden explicar los cambios presentados en el escenario internacional, así como los actores incluidos dentro del mismo. Sin embargo, estas teorías o modelos presentan *tipos ideales* que pueden ser interpretados de acuerdo a un objeto de estudio específico.

Para el caso particular de la presente monografía, las relaciones comerciales de Chile con el Asia-Pacífico y las perspectivas del mercado asiático para Colombia, se realizará un análisis del modelo de interdependencia compleja presentado por Robert O. Keohane y Joseph S Nye.

La forma de concebir el escenario internacional dio un giro con los emergentes procesos de apertura económica y desarrollos tecnológicos, principalmente en materia de comunicaciones.

Keohane y Nye indican que en política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países.² En el mundo actual, la globalización ha permitido que dichas situaciones sean mayores y constantes, mediante el intercambio de bienes, dinero y personal principalmente.

Pero se debe tener en cuenta, que necesariamente debe existir un efecto de costo, para que se refleje el panorama de interdependencia, dado que la interdependencia disminuye la autonomía de los actores.

Pese a que las relaciones dentro de la interdependencia deben resultar ser provechosas para los actores, no es posible indicar cuales serán los beneficios para los mismos, o que por lo menos los beneficios sean mayores a los costos que ello implique. “Esto, (...) dependerá tanto de los valores que animen a los actores como de la

² Comparar Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, “Interdependencia en la política mundial” En: *Poder e Interdependencia*. 1998. p. 22.

naturaleza de la relación”³. Lo anterior, evidencia una situación de interdependencia dentro de la cual, las relaciones no siempre resultan ser simétricas.

De esta forma, se entendería que hay un actor que resulta ser menos dependiente que los demás, y le permite contar con una fuente mayor de poder frente a una cuestión determinada, e incluso dentro del proceso de negociación desarrollado dentro de una situación de interdependencia.

Por lo antes expuesto, resulta necesario destacar el uso del término poder, el cual, según los autores Keohane y Nye, puede pensarse como la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían, pero el uso de éste término aterrizado en la interdependencia se traduce en una capacidad con la que cuentan los actores en un escenario inicial, pero dadas condiciones de asimetría se pueden traducir en el control para influir en los resultados.

Con el fin de entender el papel que juega el poder dentro de la interdependencia, es necesario introducir y exponer dos nuevos conceptos: la sensibilidad y la vulnerabilidad. “Sensibilidad implica grados de respuesta dentro de una estructura política”⁴, es decir, las implicaciones de un cambio político interno y el costo del mismo, como respuesta a un cambio político externo o tomado de una forma más general, el término, podría ser considerado como la forma de interacción de políticas dentro de un marco específico.

Por otro lado, “la vulnerabilidad puede definirse como la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas”⁵. Con lo anterior, es posible entender, que los costos, que deben asumir los actores en una relación de interdependencia, pueden ser llevaderos mediante una adaptación o cambio en la política, pero si aún tomando esta medida no es posible reducirlos, el actor o actores se encontrarán frente a una situación de vulnerabilidad. El hecho de resultar ser el actor mayormente vulnerable, tiene consecuencias dentro de lo procesos políticos, puesto que no cuenta con la capacidad de modificar o tener una influencia significativa dentro de un acuerdo. Es así, “que el

³Ver Keohane y Nye. “Interdependencia en la política mundial”. p.23

⁴ Ver Keohane y Nye. “Interdependencia en la política mundial”. p. 26.

⁵ Ver Keohane y Nye. “Interdependencia en la política mundial”. p. 28.

análisis político de la interdependencia internacional puede ser la consideración de las interdependencias asimétricas como fuentes de poder entre los actores”⁶.

Para poder analizar las situaciones de interdependencia, resulta necesario mencionar los supuestos que brinda la interdependencia compleja, los cuales son i.) Canales múltiples que conectan las sociedades, ii.) Ausencia de jerarquía en los temas que dominan la agenda, y iii.) El poder militar poco relevante.

En primera medida, y como describen los autores Keohane y Nye, los *canales múltiples* se encargan de conectar las sociedades por medio de ámbitos formales e informales, estos pueden incluir o no, de forma directa o indirecta al Estado.⁷ Los canales múltiples “pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales”⁸ dadas generalmente dentro de un marco de acción. Un canal múltiple, también puede llegar a incidir en las decisiones de trascendencia internacional de un actor –que provengan de una decisión interna, este último refleja interacción entre las políticas internas y externas diseñadas por un Estado.

“Las comunicaciones transnacionales refuerzan estos efectos. Así, las políticas económicas externas alcanzan, más que en el pasado, la actividad económica interna, borrando las fronteras entre política interna y externa, y aumentando la cantidad de problemas relevantes para la política exterior”⁹.

Considerando las características dadas por el concepto de canal múltiple anteriormente expuesto, el APEC puede ser visto como un canal múltiple desde la perspectiva de las relaciones de Chile y Colombia con el Asia-Pacífico. APEC es un foro intergubernamental de orientación económica y se ha desarrollado bajo la estrategia del regionalismo abierto. está acompañado de otros dos foros de participación el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), que también pueden ser clasificados como canales múltiples.

Pese a que Colombia y Chile no participan de la misma forma dentro de los foros, es posible afirmar que estos han llegado a influenciar las políticas internas de los

⁶ Ver Keohane y Nye. “Interdependencia en la política mundial”. p. 32.

⁷ Comparar Keohane y Nye. “Realismo e Interdependencia Compleja”. p.41.

⁸ Ver Keohane y Nye. “Realismo e Interdependencia Compleja”. p.41.

⁹ Ver Keohane y Nye. “Realismo e Interdependencia Compleja”. p.42.

países, aunque esta influencia se presente en diferentes momentos de sus economías y por lo tanto son diferente reflejo de las agendas de política exterior.

En segunda medida, se hace referencia a la falta de jerarquía dentro de la agenda. En el escenario de interdependencia, la seguridad militar pasa a ser un tema de segundo plano, en la medida en que resultan nuevos temas procedentes de las interacciones de los Estados y demás actores que ahora hacen parte del sistema. Es por esto que ahora se habla de economía, tecnología, intercambio de bienes y personas, entre otros, como temas expresos de una agenda internacional moderna y que no están establecidos dentro de alguna jerarquía específica. “Muchos de los temas surgen de lo que se acostumbraba considerar como política interna, con lo que la diferenciación entre temas internos y externos se vuelve borrosa”¹⁰.

El tema de ausencia de jerarquía dentro de la agenda de política exterior, resulta evidente para Colombia y Chile. Cada uno de los países ha desarrollado la agenda, de acuerdo a las necesidades internas de cada uno de ellos, por lo tanto resulta claro establecer que temas como: la economía y demás cuestiones que ello implique –como el intercambio de bienes internacionalmente, la búsqueda de mercados, etc., son fundamentales para el ámbito internacional, siendo generado desde una iniciativa interna.

Puede que Colombia no cuente con una agenda de amplia diversificación en materia de socios comerciales o el hecho que solo se haya concentrado en sus vecinos - Estados Unidos, Venezuela y Ecuador- para desarrollar sus más fuertes vínculos comerciales, responde a un dilema de cooperación regional en la búsqueda de una solución conjunta de problemas de carácter nacional, como el narcotráfico y las drogas.

Con lo anterior se quiere mostrar, que aunque resulta obvia la ampliación de los temas de la agenda, y resulte coherente con asuntos internos de un Estado (hecho que sería destacable), lo más importante es la coordinación de políticas que sean llevaderas y que no generen un costo a nivel interno, como bien se vio en el ejemplo chileno. Lo anterior, coincide con una frase de los autores Keohane y Nye en la que afirman que el Estado debe mostrar su capacidad de ser multifacético y aún esquizofrénico, aunque este último no vaya al caso.

¹⁰ Ver Keohane y Nye. “Realismo e Interdependencia Compleja”. p. 41.

Como tercer y último supuesto a mencionar, la pérdida de relevancia del poder militar resulta ser la característica que contiene una corta explicación, ya que como se sobreentiende, el papel de la fuerza militar resulta ser obsoleto en la negociación dentro del campo económico. En la actualidad, las interacciones de los Estados mediante canales múltiples, generalmente están desarrolladas bajo principios de cooperación y beneficio mutuo. De hecho, el establecimiento de reglas o normas dentro de un acuerdo en cualquiera de los niveles que sea establecido unilateral, bilateral o multilateral, procura mantener el orden y el respeto mutuo dentro de los actores o participantes. Para la interdependencia, el verdadero poder de negociación está concentrado en la capacidad económica en la que se encuentren los actores.

A modo de conclusión, se puede decir que las relaciones de Chile y Colombia con el Asia-Pacífico están dadas en términos de interdependencia compleja. Chile pudo involucrarse en un panorama de beneficios mutuos dentro del cual cada uno resulta favorecido bajo unas mismas implicaciones. Dado que Chile pudo salir de la tendencia regional de participar exclusivamente en relaciones comerciales con los vecinos y logró una visión transoceánica. Y en segunda medida, porque Chile para el Asia-Pacífico puede ser contemplado como un país plataforma de entrada al mercado latinoamericano.

Para el caso de Colombia, el panorama no resulta tan alentador. Las relaciones resultan ser de interdependencia asimétrica. Colombia es aún dependiente de las acciones tomadas por el Asia-Pacífico. Claro ejemplo de ello, es que no ha logrado la entrada al APEC. Pese a que existe un contacto con la región y que los términos de negociación están dados en materia de cooperación, sin resultar ser vinculante para el Asia-Pacífico. Contrario a lo que sucedería si fuera posible un mayor intercambio comercial con la región con el cual serían posibles relaciones de interdependencia de beneficios mutuos.

2. ¿POR QUÉ MIRAR AL ASIA-PACÍFICO?

2.1 LA IMPORTANCIA DEL ASIA-PACÍFICO

La cuenca del Pacífico responde más que a un indicativo geográfico. Ésta tiene un peso decisivo en la economía mundial por su gran superficie y por la concentración

del alrededor del 50% de la población mundial, constituyéndose en un gigantesco mercado consumidor y productor.

En la zona que nos compete del Asia-Pacífico, “se ubican la península coreana, Japón, China, Taiwán, Hong Kong, Tailandia, Malasia, Filipinas, Indonesia, Brunei, Vietnam, y Cambodia”¹¹.

Como menciona el autor Lombaerde, los países del Este y del Sureste asiático, son considerados ejemplos de exitosas estrategias de desarrollo basadas en las exportaciones (*export-led* o *export-oriented growth*), caracterizadas por altas tasas de crecimiento sostenidas durante mucho tiempo.¹² Según indica Joaquín Florez, entre 1965 y 1990 el PIB per cápita de esta regio creció a tasas superiores del 5%, superando el crecimiento de cualquier otra región del mundo.¹³

Es difícil pensar que estas economías lograron desarrollarse en esquemas diferentes y así, sin una receta unificada, el Asia-Pacífico se constituyó en un nuevo polo mundial que basó su éxito de forma rápida y efectiva en la modernización y transformación realizada, encaminada hacia el libre mercado.

Paradójicamente la crisis asiática de 1997, brindó la oportunidad a dichas economías de establecer bases de desarrollo mucho más sólidas y forjar nuevas perspectivas a mediano plazo. Lo anterior, desembocó a que en la actualidad estos países proyecten mayores expectativas de un crecimiento económico sostenido en comparación con otras regiones del mundo. El intercambio comercial dentro de la región asiática ha vuelto a dinamizarse continuando con la vocación hacia el exterior, que en años anteriores jugó un importante papel en su impulso económico mundial, y que actualmente se refleja en el aumento de la Inversión extranjera directa, el aumento del intercambio comercial, la innovación y la tecnología, entre otros aspectos relevantes. Además de lo anterior, no se debe dejar de mencionar el incremento del intercambio interregional dentro del Asia, dada la *redistribución de la cadena productiva* en los países de la región. “Con el fortalecimiento de las relaciones financieras y comerciales dentro y fuera

¹¹ Ver García Pinto, Pío Quinto. *Mirar al Asia*. 1994. p. 19.

¹² Comparar De Lombaerde, Phillippe. “Experiencia de la integración económica en el Asia-Pacífico y perspectivas para la integración transpacífica”. En *El Futuro de Colombia en la Cuenda del Pacífico*. 2000. p. 108.

¹³ Comparar Flórez, Joaquín. “Modelos de desarrollo económico en Asia del Este y Sureste”. En *El Futuro de Colombia en la Cuenda del Pacífico*. 2000. p. 161.

de la región, la vitalidad económica de Asia diez años después de la crisis es extraordinaria”¹⁴.

La actual dinámica del Asia se ha hecho evidente dentro de la economía mundial, debido a que “desde 2001 los países asiáticos en desarrollo, sumados a Japón y China, contribuyen anualmente con casi el 50% del crecimiento del producto mundial, en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA), superando la contribución de Estados Unidos y la Unión Europea”¹⁵.

Países como China, en los últimos años, han jugado un papel determinante como actores dentro de la región. Luego de su apertura comercial hace más de 30 años, ha sabido combinar una virtuosa diplomacia con una importante actividad económica obteniendo una tasa de crecimiento constante, y que sobrepasa el 9% anual durante los últimos 10 años. Tan sólo para el año 2007, el PIB de China sobrepasó los 3 billones de dólares, equivalentes al 11,4% respecto al año anterior¹⁶. Cifras similares se registraron en tan sólo en el primer periodo del año 2008, en el cual ya se contaba con un crecimiento del 10,4% equivalente a 1,9 billones de dólares.

Dadas las cifras de evolución y crecimiento económico, y la inquietante búsqueda de nuevos mercados, China abrió sus puertas a la región latinoamericana. En el año 2006 entró en vigor el Tratado de Libre comercio negociado entre Chile y China, como resultado de un largo proceso asumido por Chile desde la década de los 70, cuando se trazó una política de largo plazo que mantenía a Asia como objetivo principal.

Los beneficios de éste tratado no se hicieron esperar, en menos del primer año de vigencia del tratado, ya se obtenía más del 50% de aumento en el intercambio comercial de ambos países, de esta forma China se posesionó como el primer destino de las exportaciones chilenas. Tras el evidente beneficio económico del acercamiento a el *gigante asiático*, países como Perú y Costa Rica demostraron su interés por continuar los pasos de Chile interesados en lograr un TLC con China (para el caso de Perú, el proceso de negociación fue a lo largo del 2008).

¹⁴ Ver Burton, David., Zanello Alessandro. “Asia diez años después”. p. 22. Documento electrónico.

¹⁵ Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006 • Tendencias 2007”. p.74 . Documento electrónico.

¹⁶ Cifras ofrecidas por el Buró Nacional de Estadísticas China, en la página del ministerio de comercio de la República Popular China.

El gran auge que ha despertado china, ha logrado desplazar a Japón quien, hasta mediados de la década de los 80, era el principal destino de las exportaciones Latinoamericanas. Sin embargo, para 2004 entró en vigencia el TLC entre Japón y México, permitiendo el incremento superior al 20% -equivalente a 15.566 millones de dólares- el año 2005. Para los años posteriores la cifra de intercambio comercial, aumenta a 25% equivalentes a 19 millones de dólares. Por su parte Chile no ha dejado de lado las largas y promisorias relaciones bilaterales con dicho país, y firmó un Tratado de Libre comercio en el 2007, que ha permitido el sostenimiento de importantes volúmenes de intercambio comercial entre los países.

En la actualidad, hay una limitada serie de Tratados de Libre Comercio entre los países de América Latina con países asiáticos. El mayor de sus exponentes en Suramérica es Chile, que sostiene TLC con Corea, Singapur, Nueva Zelandia, Brunei y Malasia – además de los ya mencionados con China y Japón y un acuerdo de complementación económica con India. Le sigue México, que tiene un acuerdo de complementación económica con Corea y como se dijo anteriormente un TLC con Japón. En tercer lugar se encuentra Perú, acuerdo de libre comercio con Tailandia y un TLC con China que es esta próximo a firmarse y con Corea, con quien se encuentra en ronda de negociaciones para un futuro TLC. Por su parte los países centroamericanos Guatemala, Honduras y el Salvador gozan de un TLC individual con Taiwán y Panamá sostiene un TLC con Singapur.

Son solamente los países suramericanos Chile, México y Perú quienes han abierto sus ojos ante la realidad asiática, no solamente por la retórica en el interés, sino por que han logrado acercarse efectivamente a la región y conocer de cerca la economía de la cuenca del pacífico.

Las economías de Asia-Pacífico, brindan grandes oportunidades para los sectores productivos y exportadores de los países de América Latina, de bienes y servicios (privilegiando el sector manufacturero y de servicios). Dado lo anterior, es imprescindible la búsqueda de mayores acuerdos comerciales que “deben estar acompañados por un apropiado abordaje de temas como la certificación sanitaria y fitosanitaria, la armonización y simplificación de las normas de origen y una mayor exigencia en materia de reglas de propiedad intelectual y procedimientos aduaneros,

entre otros ámbitos.”¹⁷. La integración económica con dicha región, también puede ser lograda mediante alianzas económicas, que partan de cooperación monetaria e incluso financiera. Así como también resulta necesaria la innovación para la búsqueda del acceso de dichos mercados

Cabe destacar, que la integración con la región no se debe limitar únicamente a la integración bilateral como se ha hecho en años anteriores, es el momento de explorar los diversos bloques comerciales bloques comerciales, como la ASEAN que “en términos demográficos, la ASEAN+3 es la más importante, ya que abarca el 32% de la población mundial. China e India juntas representaron un 37% de la población mundial, seguidas por la ASEAN (10), que cuenta con 570 millones de habitantes (9% del total mundial)”¹⁸. Los datos poblacionales entre la Asean+3, aparentemente son semejantes a los de America Latina y el Caribe, pero cuenta con una mayor capacidad y presencia exportadora. “La ASEAN+3 absorbió el 23% y el 19% de las exportaciones e importaciones del mundo en 2005, respectivamente.”¹⁹

Por otro lado, propiciar un mayor acercamiento y conocimiento de los países latinoamericanos a las economías asiáticas, se puede lograr por medios de los foros de cooperación económica como APEC, PBEC y PECC. La participación en el APEC para Chile 1994, México 1994 y Perú 1998, ha ofrecido la oportunidad de un mayor conocimiento las economías asiáticas allí integradas y hacer parte de la agrupación en donde se ha desembocado y representado casi la mitad del comercio mundial.

2.2 LOS FOROS COMERCIALES EN EL PACÍFICO. UNA BREVE MIRADA AL APEC, EL PBEC Y AL PECC.

2.2.1 El Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico – APEC. EL foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC)²⁰ es el organismo más representativo de la región. Nació en Seúl en 1989 por iniciativa australiana como entidad de consulta entre los países de ambos lados del Pacífico. El APEC “es una

¹⁷Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *“Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006 • Tendencias 2007”*. p. 86. Documento electrónico.

¹⁸ Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *“Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006 • Tendencias 2007”*. p. 74. Documento electrónico.

¹⁹ Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *“Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006 • Tendencias 2007”*. p.74. Documento electrónico.

entidad económica abierta que procura promover entre sus miembros el comercio, la inversión, la integración y la cooperación para el desarrollo, y difundir entre ellos los beneficios del crecimiento de la producción y el intercambio²⁰.

Es un ente en el cual todos sus miembros gozan de una gran igualdad, esto se demuestra en el hecho de que si se le otorga a una nación miembro cualquier ventaja esta es extendida a todos los demás países del mundo.

Cabe resaltar algunos países que conforman este grupo: Estados Unidos, potencia económica, comercial y militar; Japón, símbolo del desarrollo; China, país más poblado del mundo; Australia, Nueva Zelanda, y los cuatro tigres asiáticos, Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur. El PIB de los 21 países del APEC equivale a más de la mitad de la producción mundial y a cerca de la mitad del comercio internacional.

2.2.2 El Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico – PBEC. El Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC)²² nace en 1980 por la necesidad de crear un análisis sobre el futuro de las potencias mundiales, hecha por la Universidad de Stanford, con la iniciativa de Japón y Australia, concluyendo aquí que la Cuenca Pacífica iba a ser el sector más dinámico a nivel mundial.

Cuenta con 20 integrantes: Australia, Nueva Zelanda, China, Corea, Japón, Taipei, Hong Kong, Malasia, Tailandia, Vietnam, Singapur, Brunei, Indonesia, Filipinas, Chile, Perú, Ecuador, Colombia, México, Estados Unidos y Canadá.

2.2.3 El Consejo de Cooperación Económica del Pacífico – PECC. El Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC)²³ nació en 1967 por sugerencia de australiana. Cuenta con los mismos integrantes del PBEC, adicionando a las naciones isleñas del Pacífico Sur, territorios franceses del Pacífico Sur y Rusia. Este organismo reúne a los más altos encargados del Gobierno, a los académicos más destacados y a los más importantes empresarios para que comprometidos en un mismo fin, hagan de la unión de sus experiencias, el motor para el despegue económico de la región y la promoción de la integración económica.

²⁰ Asian Pacific Economic Cooperation por sus siglas en inglés.

²¹ Ver Ramírez, Doris y Lina María Fajardo. “La APEC”. En *El Futuro de Colombia en la Cuenca del Pacífico*. 2000. p. 75.

²² Pacific Basin Economic Council por sus siglas en inglés.

²³ Pacific Economic Cooperation Council por sus siglas en inglés.

3. DESARROLLO DE LAS RELACIONES COMERCIALES CHILENAS DURANTE EL PERIODO 1990-1999, CON EL ASÍA-PACÍFICO

Chile a lo largo de su historia ha sido pionero en Latinoamérica en cuanto a la implementación de políticas de carácter liberal. Estas políticas lo han llevado a “dar prioridad al mercado como mecanismo asignador de recursos (...) con la esperanza que políticas más neutrales orientasen en mayor medida al aparato productivo hacia las exportaciones”²⁴.

Esta doctrina de libre mercado ha llevado a Chile a buscar oportunidades comerciales en Norteamérica, Europa y Asia. Su ubicación geográfica, con especial vocación hacia oriente, ha hecho que el país vea en el Asia-Pacífico una gran oportunidad de alianzas estratégicas que lo lleven al desarrollo comercial.

Sin embargo, antes de llegar a esta estructura de libre comercio, Chile tuvo que pasar por una serie de transformaciones políticas, sociales, económicas, institucionales y culturales. Estas transformaciones son el resultado de un período de transición que empezaría con el fin del gobierno de Salvador Allende y el establecimiento de la dictadura militar.

3.1 DEL ESTADO PROTECCIONISTA A UNA ECONOMÍA LIBERAL

Chile hacía finales de los 60 y principios de los 70 mantuvo un “componente ideológico en la conducción de la política comercial y, en términos generales, de la política exterior por parte de los gobiernos de Eduardo Frei (1964-1970) y Salvador Allende (1970-1973)”²⁵.

Este componente se caracterizó por gobiernos intervencionistas que buscaron incentivar la inversión, proteger la economía, promover las exportaciones no tradicionales, poner en marcha la reforma agraria y apoyar una serie de estructuras

²⁴ Ver Ffrench-Davis, Ricardo y Manuel Agosin. “Liberalización comercial en América Latina: Una evaluación”. *Revista Desarrollo y Sociedad*. No. 32. (Septiembre de 1993). p. 45.

²⁵ Ver Porras, José Ignacio. “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”. *Serie comercio internacional*. No. 36. (Diciembre de 2003). p. 19.

socialistas que buscaban dar mayor participación a los ciudadanos. Sin embargo, hacia finales de 1972,

Esta política... trajo efectos políticos negativos para el gobierno en la fase de contracción económica con inflación creciente... los desequilibrios macroeconómicos se expresaron con toda virulencia en el segundo año del gobierno y de ahí en adelante la lucha por el poder concentró todos los esfuerzos y energías de los gobernantes y gobernados. Así, los desequilibrios económicos, la baja gobernabilidad y la creciente incapacidad para lograr acuerdos políticos llevó que finalmente se impusieran grupos golpistas opositores.²⁶

A la luz de Ffrench-Davis, es posible exponer que, posteriormente y tras la avanzada militar que llevó a Augusto Pinochet al poder en 1973, se dio paso a una serie de reformas de carácter liberal como la eliminación de los controles de precios, la apertura indiscriminada de las importaciones, la liberalización del mercado financiero y de los flujos de internacionales de capitales, una fuerte reducción del tamaño del sector público, la privatización de empresas nacionales, entre otras.²⁷

Estas reformas estuvieron acompañadas de una devaluación de la tasa de cambio real (hecho que favorecía notablemente las exportaciones, en especial las no tradicionales). Del mismo modo se dio la liberación indiscriminada de las importaciones. “Lo que inicialmente parecía una reforma moderada, con tasas arancelarias máximas de 60%, al final terminó en un arancel uniforme de 10%”²⁸.

Dada la magnitud en la reducción de las barreras arancelarias, se puede decir que esta liberalización comercial se dio de forma acelerada e inédita para los parámetros de la época, sobre todo, en América Latina. Un hecho que acompañó la liberalización fue la gran afluencia de capitales. Sin embargo, los resultados finales de la misma no fueron los esperados.

“En los primeros doce meses que siguieron al golpe militar, la tasa de uso de los recursos se había recuperado”²⁹. Sin embargo la gran exposición que tenía la economía al exterior, hizo que la crisis del petróleo y la caída del precio del cobre en

²⁶ Ver Ffrench-Davis, Ricardo. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. 2004. p. 25.

²⁷ Comparar Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. pp. 26-27.

²⁸ Ver Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. p. 101.

²⁹ Ver Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. p. 27.

1975 tuvieron un fuerte impacto sobre la economía. Esto, acompañado de una fuerte inflación (niveles de tres dígitos) y una disminución en el aparato productivo causada por las políticas contraccionistas en materia monetaria y fiscal, llevaron a Chile a una profunda crisis. Es así como “los sectores productivos, incluida la agricultura, la industria y la construcción enfrentaron quiebras masivas. Se generalizó el descontento político y las manifestaciones de oposición a una dictadura que había sido férrea, proliferaron, incluso, entre quienes habían apoyado la reforma”³⁰.

Además de esto, y como expone Ffrench-Davis, en 1982 se dio una crisis interna y de balanza de pagos a causa de la suspensión del crédito externo (crisis de la deuda de 1982), el aumento de las tasas de interés y la caída de los precios del cobre. Estos hechos, sumados a errores en el manejo económico llevaron a una caída del PIB del 15%.³¹

Un hecho particular del periodo fue que Chile abrió las puertas a los cargos ministeriales a ciertos economistas provenientes de la escuela de Chicago, quienes eran los mejores representantes del modelo neoliberal. Tras las fuertes presiones que sobrevinieron después de la crisis, el Gobierno cedió a las presiones empresariales, buscando reactivar la producción con subsidios e incrementos en el arancel promedio. Estas acciones no chocaron con sus políticas de represión de las organizaciones sociales y privatización de las empresas públicas.

Bajo este esquema, el país austral quedó en posición de atraer capitales mediante inversión extranjera directa y compra de empresas públicas. Desde aquí hasta principios de los noventas, la economía tuvo una fuerte recuperación que conllevó a “un crecimiento sostenido, basado en la expansión de la oferta exportable de sectores no tradicionales”³².

Como balance general del período descrito, se puede concluir que:

Al término del gobierno militar, como muchas otras veces en la historia de Chile, la política económica se dejó llevar por el impulso de mejoras transitorias del precio del cobre... el régimen de Pinochet, al final entregaba una economía con un gran impulso exportador y una fracción del sector productor modernizada; sin embargo, el crecimiento económico de sus dieciséis años registraba un promedio bajo... la modernización aún no alcanzaba a la mayoría

³⁰ Ver Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. p. 30.

³¹ Comparar Ffrench-Davis y Agosin. “Liberalización comercial en América Latina: Una evaluación”. p. 55.

³² Ver Ffrench-Davis y Agosin. “Liberalización comercial en América Latina: Una evaluación”. p. 58.

de las empresas y la economía requería de urgentes ajustes, pues presentaba notorios desequilibrios macroeconómicos.³³

Es así como tras años de dictadura militar, Chile se enfrentaba a nuevos desafíos, primero por el restablecimiento de la democracia y segundo por los retos que surgían para su inserción en la economía mundial.

3.2 DEMOCRACIA: INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL Y FACTORES INTERNOS DE DESARROLLO

Chile retornó a la democracia después de casi dos décadas de drástica dictadura. Acompañado de problemas de orden público y de presiones de algunos sectores (movimientos sociales y partidos democráticos).

Con la caída de la dictadura Aylwin subió al poder el 11 de marzo de 1990, restableciendo la democracia. El candidato de la Concertación de partidos por la Democracia tenía como insignia implementar políticas que le permitieran generar un fuerte crecimiento productivo y a su vez atender los problemas más representativos de la sociedad chilena. “Al asumir Patricio Aylwin, su administración concentró sus esfuerzos en estabilizar la economía (...) (e) imprimir un crecimiento más vigoroso, estable y sostenible del PIB”³⁴.

Para dar cumplimiento a sus objetivos, el Gobierno buscó dar continuidad a las políticas neoliberales establecidas durante la dictadura. Esta continuidad “rompió con la tradición de varios gobiernos precedentes, caracterizada por su naturaleza refundacional”.³⁵ Es de anotar que esta continuidad no se hubiera podido dar sin la aceptación general que las ideas liberales tenían la capacidad de fomentar el aparato productivo³⁶.

De acuerdo a esto, se pueden identificar dos puntos claves en las nuevas administraciones chilenas. El primero es el cambio en la estrategia comercial para lograr

³³ Ver Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile.* p. 35.

³⁴ Ver Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile.* p. 37.

³⁵ Ver Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile.* p. 37.

³⁶ El supuesto detrás de esto es el indiscutible éxito mostrado por la estrategia de apertura económica

una mayor inserción a los mercados internacionales, y el segundo, el desarrollo institucional necesario para llevar a cabo sus objetivos.

3.2.1 De la apertura indiscriminada a los acuerdos bilaterales. Chile había implementado durante la dictadura una estrategia de apertura indiscriminada de importaciones. Sin embargo, el orden de las relaciones comerciales internacionales estaba exigiendo algo más que reducciones arancelarias. “En el contexto económico mundial, se estaba definiendo una nueva realidad caracterizada por la expansión de los bloques comerciales regionales en Europa, Asia y América Latina”³⁷. Así las cosas, Chile debía profundizar en su proceso de estrategia de inserción a la economía mundial.

“El equipo económico que asumió en 1990 mantuvo los principios básicos de la política comercial anterior. La excepción principal la constituyó la suscripción de acuerdos de intercambio recíproco con diversos socios”³⁸. Estos acuerdos fueron tanto de carácter bilateral como regional.

La entidad que hasta entonces lideraba el manejo de las relaciones económicas chilenas era la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). Sin embargo y dada la incapacidad mostrada por dicha entidad,

Se decidió proceder a una distribución de las áreas regionales entre los distintos ministerios. De esta manera, mientras el Ministerio de Relaciones Exteriores trabajaba para América Latina, el Ministerio de Economía se ocupaba de Asia-Pacífico, la Unión Europea y también de América Latina, y el Ministerio de Hacienda se concentraba principalmente en América del Norte. Otra medida relevante adoptada en este período fue la creación del Comité Interministerial de Relaciones Económicas Internacionales en 1992, como forma de revertir los problemas de coordinación y las desavenencias que repetidamente surgían entre los diferentes ministerios involucrados en las negociaciones comerciales³⁹.

Posteriormente y con la continuidad en el poder del partido de la Concertación, Eduardo Frei (sucesor en el poder de Patricio Aylwin) buscó alcanzar una mayor institucionalidad unificando todas las actividades de negociación comercial en el DIRECON. “Con este objetivo, se modificó la organización de la Dirección, para que tuviera a su cargo la negociación de acuerdos comerciales, la administración de los

³⁷ Ver Porras. “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”. p.34.

³⁸ Ver Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. p. 205.

³⁹ Ver Porras. “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”. p.20.

acuerdos negociados y la solución de conflictos o problemas en la aplicación de los mecanismos o recursos previstos en los instrumentos negociados”⁴⁰.

Esta centralización junto con el apoyo de los expertos sectoriales de cada uno de los ministerios involucrados, le permitieron a Chile avanzar en performance tanto en la formulación como en la implementación de su estrategia comercial de inserción en la economía mundial.

3.2.2 Los factores internos de desarrollo. A la luz de Porras, el cambio de régimen político y la fuerte dependencia que se tenía en materia económica, comercial e intelectual del resto del mundo, hicieron que tanto el sector público como el privado tomaran consciencia de su rol dentro del desarrollo económico chileno⁴¹. Los actores más representativos de esta estrategia fueron el Gobierno y, el Congreso y en menor medida la sociedad civil y los empresarios.

El Gobierno, como ya se mencionó, buscó dar continuidad a las políticas económicas que se encontraban vigentes. Para cumplir con sus objetivos, el Ejecutivo presentó al Congreso las iniciativas necesarias para poner en marcha su política de estabilización y expansión del aparato productivo. Para esto buscó aumentar los ingresos por impuestos y recomponer la composición del gasto para poder incrementar el gasto social. “Asimismo, el gobierno envió en 1990 al congreso un proyecto de reforma laboral que buscaba, entre otros objetivos, equilibrar los poderes de negociación del empleador y de los trabajadores, procurando darle mayor legitimidad a la legislación laboral”⁴². Estas políticas sin duda alguna dieron resultado, es así como la pobreza y la distribución mejoraron de forma notable.

A la luz de lo expuesto por Sáez, Chile también respondió a las exigencias de la agenda internacional. Por ejemplo, a principios de los noventa la propiedad intelectual era un punto crucial para la agenda comercial de Estados Unidos. Así las cosas, Chile fue el primer país en Latinoamérica en decretar una ley de patentes.⁴³

⁴⁰ Ver Porras. “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”. p.21.

⁴¹ Comparar Porras. “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”. p.17.

⁴² Ver Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. p. 38.

⁴³ Comparar Sáez, Sebastián. “Implementing trade policy in Latin America: The cases of Chile and México”. *Serie comercio internacional*. No. 54. Santiago de Chile. (Octubre 2005) p. 19.

Además de las anteriores, hubo otras acciones de política, que dejaron al país con una economía creciendo a niveles cercanos al 7%, un ajuste macroeconómico en los que los agentes percibían tranquilidad para sus inversiones. Este escenario permitiría a Chile avanzar en su estrategia de inserción global y promoción de exportaciones de productos no solo provenientes de recursos naturales sino con mayor valor agregado.

El aparato legislativo Chile, a diferencia de los demás países latinoamericanos, tiene en el Congreso una institución representativa de los intereses sociales y en capacidad de producir la normatividad necesaria para la puesta en marcha de los planes del Ejecutivo.

Sin embargo el Congreso presentaba ciertas limitaciones a la hora de influenciar la política comercial. La constitución chilena en el artículo 50 inciso 1 confiere las siguientes atribuciones al Congreso:

Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley. Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley⁴⁴.

Estas atribuciones no le permitían en un principio al legislativo ratificar los tratados de libre comercio. Sin embargo,

(...) en la medida en que la estrategia del gobierno chileno en materia de acuerdos comerciales fue ganando relevancia en la agenda de la política doméstica, desde el Congreso se exigió una nueva interpretación de la ley que previera su participación en los acuerdos. Un reclamo que tuvo su principal efecto en el contexto del proceso de ratificación del ACE con el Mercosur. Dada la intensidad que alcanzó el debate sobre la conveniencia que tenía para Chile aceptar este acuerdo entre los actores de la arena doméstica, el presidente Frei terminó viéndose forzado a aceptar someter su ratificación al Congreso. Una decisión que marca el inicio de una tendencia hacia una mayor intervención parlamentaria en materia de acuerdos comerciales⁴⁵.

Por su parte, *la sociedad chilena* tuvo un fuerte resquebrajamiento en cuanto su movimiento social durante el tiempo que duró la dictadura. Esta ruptura fue fundamental para que las asociaciones y demás formas de presencia social se vieran menguadas, desencadenando en un fenómeno de falta de representación de las masas. Precisamente esta falta de cohesión social ha hecho que Chile no tenga movimientos

⁴⁴ Ver República de Chile. “Constitución Política de la República de Chile”. 1980. Documento electrónico.

⁴⁵ Ver Porras. “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”. pp. 22-23.

sociales que le permitan a la sociedad civil tener protagonismo a la hora de formular e implementar la política comercial.

Sin embargo, los Gobiernos de la Concertación han abierto ciertos canales de participación. Por esto se puede decir que:

En primer lugar, y en el marco de una política transversal que afecta a todo el proceso de formulación y aplicación de las políticas públicas, se han abierto nuevos canales para la participación ciudadana a través de sus actores sociales en las negociaciones comerciales y, en términos generales, en el conjunto de la estrategia comercial. En segundo lugar, se ha diseñado un nuevo marco institucional para incorporar y agregar las demandas específicas de carácter regional⁴⁶.

Para finalizar, un actor de suma importancia en las decisiones de un país que no se puede dejar por fuera del análisis es *el empresariado*. De los empresarios para el caso chileno se puede apreciar que:

Uno de los rasgos que caracteriza a la institucionalidad política chilena tras el retorno de la democracia ha sido el amplio y profundo marco de cooperación que se ha establecido entre el gobierno y el empresariado. De hecho, para varios autores, es posible reconocer en Chile la configuración de un modelo de carácter neocorporatista en la medida que el gobierno ha terminado reconociendo a las asociaciones empresariales como sus principales interlocutores sociales para tratar los temas de la agenda económica y, si bien de forma implícita, haciéndolas corresponsables de sus decisiones⁴⁷.

Todos estos actores jugaron roles que a la larga determinarían los acuerdos comerciales que Chile firmaría en la década de los noventa.

3.3 SOCIOS COMERCIALES DESDE PRINCIPIOS DE LOS NOVENTA

Chile identificó en los acuerdos comerciales un medio para fortalecer el desarrollo económico y social del país. Estos acuerdos le permitirían una mayor oportunidad de inserción en la economía mundial⁴⁸.

“Dado que este desarrollo se encuentra directamente ligado a su capacidad exportadora, es de fundamental importancia que existan escenarios económicos globales que favorezcan el libre comercio internacional y la reducción de barreras comerciales de cualquier índole”⁴⁹.

⁴⁶ Ver Porras. “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”, p. 22.

⁴⁷ Ver Porras. “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”, p. 25.

⁴⁸ Un recorrido rápido de los Acuerdos de Libre Comercio que ha firmado y que tiene en vigencia Chile se encuentran en el Anexo No. 1.

⁴⁹Ver Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. “Interés de la Política Exterior de Chile”. Documento Electrónico.

De esta manera, se buscó complementar el desarrollo de la estrategia comercial de promoción de exportaciones con la atracción de capitales para la inversión y la participación en los organismos económicos internacionales para obtener representatividad.

La estrategia comercial de apertura indiscriminada que se había impuesto desde los años de la dictadura fue fortalecida en los primeros años de democracia con acuerdos de libre comercio de carácter bilateral o regional. Así las cosas, Chile se abrió paso en los mercados más cercanos. “Merced a una política deliberada se suscribieron acuerdos de complementación económica con países de la Comunidad Andina, vale decir Bolivia (1993), Venezuela (1993), Colombia (1994), Ecuador (1995) y Perú (1998)”⁵⁰.

Estos acuerdos le permitirían una primera instancia de cooperación con los países andinos. Después de esto, Chile se abrió paso en mercados como el del MERCOSUR (1996), que integraban Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y miró sus posibilidades en el norte del continente fortaleciendo sus relaciones con México (entre 1991 y 1999) y Canadá (1997).

Chile también firmó tratados de libre comercio con Centro América (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) a finales de 1999, sin embargo solo hasta 2002 entraron en vigencia (Ver cuadro No. 1), completando así relaciones a lo largo de todo el continente.

Así mismo, Chile buscó otros horizontes en países y regiones con mayor desarrollo económico.

La intensificación de los vínculos con otras regiones constituyó otro de los ingredientes de la política chilena. Así, fruto de los contactos iniciados y desarrollados en los noventa, en el año 2002 se anunció la firma de tratados de libre comercio con la Unión Europea, (que comenzó a regir en febrero de 2003), Estados Unidos (cuyo inicio se espera para el año 2004) y Corea del Sur.⁵¹

Otros países con los que Chile ha sostenido relaciones comerciales son Cuba (1998), India (2006), Japón (2007), Australia (2008).

⁵⁰ Ver Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. p. 206.

⁵¹ Ver Ffrench-Davis. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. pp. 206-207.

Cuadro No. 1
Acuerdos de Libre Comercio de Chile

CUADRO RESUMEN			
ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO			
PAÍS O GRUPO DE PAÍSES	TIPO DE ACUERDO	FECHA FIRMA	ENTRADA EN VIGENCIA
P-4 (1)	ACUERDO DE ASOCIACION ECONOMICA	18 DE JULIO DE 2005	08 DE NOVIEMBRE DE 2006
UNION EUROPEA (2)	ACUERDO DE ASOCIACION ECONOMICA	18 DE NOVIEMBRE DE 2002	01 DE FEBRERO DE 2003
CANADA	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	05 DE DICIEMBRE DE 1996	05 DE JULIO DE 1997
COREA	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	15 DE FEBRERO DE 2003	01 DE ABRIL DE 2004
CHINA	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	18 DE NOVIEMBRE DE 2005	01 DE OCTUBRE DE 2006
COSTA RICA (TLC CHILE-CENTROAMERICA)	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	18 DE OCTUBRE DE 1999	14 DE FEBRERO DE 2002 (PROTOCOLO BILATERAL)
EL SALVADOR (TLC CHILE-CENTROAMERICA)	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	18 DE OCTUBRE DE 1999	03 DE JUNIO DE 2002 (PROTOCOLO BILATERAL)
GUATEMALA (TLC CHILE-CENTROAMERICA)	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	18 DE OCTUBRE DE 1999	ESTA EN TRAMITACION PARLAMENTARIA
HONDURAS (TLC CHILE-CENTROAMERICA)	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	18 DE OCTUBRE DE 1999	28 DE AGOSTO DE 2008
NICARAGUA (TLC CHILE-CENTROAMERICA)	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	18 DE OCTUBRE DE 1999	PROTOCOLO BILATERAL EN NEGOCIACION
ESTADOS UNIDOS	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	06 DE JUNIO DE 2003	01 DE ENERO DE 2004
MÉXICO	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	17 DE ABRIL DE 1998	01 DE AGOSTO DE 1999
EFTA (3)	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	26 DE JUNIO DE 2003	01 DE DICIEMBRE DE 2004
PANAMA	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	27 DE JUNIO DE 2006	07 DE MARZO 2008
COLOMBIA	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	27 DE NOVIEMBRE DE 2006	FALTA CONCLUIR TRAMITACION PARLAMENTARIA
PERU	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	22 DE AGOSTO DE 2006	01 DE MARZO DE 2009
ECUADOR	ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA Nº 32	20 DE DICIEMBRE DE 1994	01 DE ENERO DE 1995
MERCOSUR (4)	ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA Nº 35	25 DE JUNIO DE 1996	01 DE OCTUBRE DE 1996
BOLIVIA	ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA Nº 22	06 DE ABRIL DE 1993	07 DE JULIO DE 1993
VENEZUELA	ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA Nº 23	02 DE ABRIL DE 1993	01 DE JULIO DE 1993
INDIA	ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL	8 DE MARZO DE 2006	17 DE AGOSTO 2007
CUBA	ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL	20 DE DICIEMBRE DE 1999	28 DE AGOSTO DE 2008
JAPON	ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONOMICA	27 DE MARZO 2007	3 DE SEPTIEMBRE 2007
AUSTRALIA	TRATADO DE LIBRE COMERCIO	30 DE JULIO 2008	06 DE MARZO DE 2009
MALASIA	TRATADO DE LIBRE COMERCIO		EN PROCESO DE NEGOCIACION
TAILANDIA	TRATADO DE LIBRE COMERCIO		GEC TERMINADO
TURQUIA	TRATADO DE LIBRE COMERCIO		FIN DE NEGOCIACIONES
VIETNAM	TRATADO DE LIBRE COMERCIO		COMIENZO DE NEGOCIACIONES
(1) PACÍFICO-4, INTEGRADO POR CHILE, NUEVA ZELANDA, SINGAPUR Y BRUNEI DARUSSALAM.			
(2) LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA SON: ALEMANIA, AUSTRIA, BÉLGICA, DINAMARCA, ESPAÑA, FINLANDIA, FRANCIA, GRECIA, ITALIA, IRLANDA, LUXEMBURGO, PAÍSES BAJOS, PORTUGAL, REINO UNIDO Y SUECIA Y DESDE EL 1º DE MAYO DE 2004, LOS 10 NUEVOS PAÍSES MIEMBROS SON: CHIPRE, ESLOVAQUIA, ESLOVENIA, ESTONIA, HUNGRÍA, LETONIA, LITUANIA, MALTA, POLONIA Y REPUBLICA CHECA. A PARTIR DE ENERO DE 2007 SON MIEMBROS: RUMANIA Y BULGARIA.			
(3) LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO (EFTA) ESTÁ INTEGRADA POR: ISLANDIA, LIECHTENSTEIN, NORUEGA Y SUIZA.			
(4) EL MERCADO COMÚN DEL SUR ESTÁ INTEGRADO POR ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY. CHILE PARTICIPA COMO PAÍS ASOCIADO.			
Chile ha suscrito, a la fecha, 20 Acuerdos Comerciales con 56 países.			

Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales –DIRECON-. “Cuadro Resumen – Acuerdos libre comercio”. Documento electrónico.

Nótese que el intento chileno de abrirse espacio en este tipo de mercados era fundamental para continuar su estrategia de promoción de exportaciones no tradicionales. Estados Unidos y en especial los países de la Unión Europea tienen la particularidad de presentar aranceles diferenciados y más altos a medida que el bien presenta mayor valor agregado. Bajo este esquema era casi imposible en incursionar en estos mercados sin tener un trato preferencial como el que podía resultar de un tratado de libre comercio.

Con relación a los países del Asia-Pacífico, es posible mencionar que Chile ha obtenido importantes beneficios a partir de la implementación efectiva de los diversos tratados de libre comercio con dicha región.

Uno de los mejores ejemplos de lo anterior, es el importante flujo comercial entre Chile y China, quien es en la actualidad el principal destino de las exportaciones chilenas, y se constituyera como tal, luego de la entrada en vigencia del TLC en el año 2006, ya que para ese año las exportaciones Chilenas a China fueron “5.104 millones dólares (FOB) y para el año siguiente (2007) se duplicaron a 10.12 millones de dólares (FOB) significando una participación del 15,2%”⁵² en el valor total de las exportaciones totales chilenas. Pese al buen panorama comercial evidenciado en años anteriores, para el año 2008 el volumen de las exportaciones a China solamente alcanzó 9.872,5 millones de dólares (FOB) representando el 14,1% del valor total de las mismas, lo anterior como una consecuencia de la crisis financiera internacional sobre el crecimiento económico Chino. Sin embargo, las cifras anteriores reflejan la importancia del TLC con países como China, que a pesar de agentes externos –crisis internacional, ha permitido amortiguar el inminente impacto en el intercambio comercial.

Situaciones similares se reflejan en el intercambio comercial con Japón, quien es en la actualidad el tercer socio comercial Chileno. Con este país el comercio se mantuvo estable dado el Acuerdo de Asociación Económica entre ambos países, como lo reflejan

⁵² Comparar Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales –DIRECON-. Departamento de estudios e Informaciones “*Comercio exterior de Chile cuarto trimestre 2008*”. Febrero 2009. Cuadro evolución exportaciones Chilenas por destinos.

los datos⁵³ para el año 2007 el intercambio con Japón fue del total de 7.234,6 millones de dólares (FOB), equivalente al 10,8% del total de las exportaciones chilenas y para el 2008, 7.292,4 millones de dólares (FOB), equivalente al 10,4% del total de las exportaciones chilenas, existiendo un 0,8 de variación porcentual entre los dos últimos años.

Para el caso de Corea del Sur, quien se mantiene como quinto socio comercial chileno, representa el 5,6% -equivalente a 3.886,3 millones de dólares (FOB), del valor total de las exportaciones chilenas al mundo.

La contribución de la India en las exportaciones chilenas fue de 2,5% (1.765,1 millones de dólares -FOB) para el año 2008, una cifra menor a la presentada en el año 2007 con un 3,4% (2.248,9 millones de dólares -FOB). Como se mostró anteriormente, “este monto supera las exportaciones de US \$ 1.000 millones anuales y es más de 3 veces la cifra de hace 4 años, llegando a ser el 12º destino de las exportaciones totales de Chile (Chile exporta a la India más que a Argentina y Canadá)”⁵⁴.

En general, el destino de las exportaciones chilenas, fueron bloques comerciales o países con quienes, en la actualidad, existen acuerdos comerciales como así lo evidencian las cifras, para el año 2007 el valor fue de 60.823,3 (en millones de dólares – FOB-) equivalente al 91,2% del valor total de las exportaciones y para el año 2008 el valor fue 63.066,6 (en millones de dólares –FOB-) equivalente al 90,3%.

Como se mostró anteriormente, las exportaciones chilenas hacía los países del Asia, en la mayoría de los casos, existe un leve estancamiento del intercambio comercial, causada en su mayoría por la desaceleración en el crecimiento de dichas economías principalmente en el último trimestre del año 2008. Dicha desaceleración ha afectado sectores como el exportador y la actividad industrial, y dentro de ésta última la construcción. El sector industrial en países como por ejemplo China y Japón, es indispensable para Chile puesto que uno de los principales productos de exportación chilenos, hacia los mismos, es el sector minero representado en el cobre principalmente.

⁵³ Comparar Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales –DIRECON-. Departamento de estudios e Informaciones “*Comercio exterior de Chile cuarto trimestre 2008*”. Febrero 2009. Cuadro Exportaciones chilenas según destino.

⁵⁴ Ver Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales –DIRECON-. Departamento de estudios e Informaciones “*Comercio exterior de Chile cuarto trimestre 2008*”. Febrero 2009. p.58.

Dada la situación anterior, es de suma importancia destacar el logro obtenido a raíz de una fuerte política de promoción de exportaciones, suscripción de tratados de libre comercio e incursiones a nuevos mercados, especialmente con la región de Asia-Pacífico, que han permitido el sostenimiento del comercio chileno amortiguando los efectos colaterales que pueda tener una economía, dado factores externos.

3.4 UNA MIRADA AL ASIA-PACÍFICO

3.4.1 Primeras oportunidades de comercio con el Pacífico. A pesar de que las condiciones geográficas ubican a Chile en una posición en la cual el mar es su más grande aliado para la integración comercial, no fue sino hasta principios de la década de los setenta con las ideas del libre cambio que Chile empezó a mirar nuevos horizontes, entre ellos, el Asia-Pacífico.

De este modo:

Durante los años ochenta, la región de Asia-Pacífico fue el nuevo horizonte para la estrategia comercial chilena. Vistas las oportunidades que se abrían para las exportaciones a esa región, desde los organismos económicos del gobierno militar se promovió la presencia chilena en países prácticamente desconocidos para la época. Esta decisión produjo de inmediato un aumento del intercambio comercial, a lo que se le sumó un crecimiento sostenido de los flujos de inversión provenientes de Japón, Australia y Nueva Zelanda⁵⁵.

Estas oportunidades para las exportaciones identificadas en la región Asia-Pacífico, contenían algo más que el componente geográfico el cual debía aprovechar Chile. La mirada hacia los mercados asiáticos estaba sustentada en el modelo económico que se estaba implementando. Así, “el crecimiento sostenido de las economías asiáticas orientadas a la exportaciones las hacía particularmente dependientes de materias primas extranjeras (en el caso chileno cobre, celulosa, harina de pescado, etc.)”⁵⁶. Estos factores hicieron que Chile buscara darle mayor importancia a la región Asia-Pacífico como posible comprador de sus productos y así tener un mercado estratégico para su desarrollo exportador.

De este modo la conquista del mercado asiático se basó en una estrategia que consistía en dar a conocer el país a través de visitas y misiones diplomáticas. Siguiendo

⁵⁵ Ver Porras. “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”. p. 44.

⁵⁶ Ver Salazar Sparks, Juan. *Chile y la comunidad del pacífico*. 1999. p. 19.

entonces el lineamiento de la política, Singapur, China y Japón, fueron algunos de los países que recibieron visitas oficiales con el fin de lograr el acercamiento a la región. Estos primeros acercamientos fueron de gran importancia para la estrategia comercial de promoción de exportaciones⁵⁷.

Como se ve en el Grafico No. 1, la balanza comercial chilena muestra un fuerte incremento a partir de 1982, periodo en el cual las exportaciones superan ampliamente las importaciones. Es así como para 1989, las exportaciones chilenas al Asia superaban los US\$ 2.000 millones, mientras que las importaciones superaban los US \$1.000 millones.

Gráfico No.1

Exportaciones e Importaciones Chile-Asia. 1971-1989.



Fuente: Cuadro elaborado por la autora de la presente monografía con base en la información tomada en: [http://cep.cl/Cenda/Varias Estadisticas/Banco Central/inicio.htm](http://cep.cl/Cenda/Varias_Estadisticas/Banco_Central/inicio.htm)

3.4.2 La estrategia de los noventa. Con la nueva política que el Gobierno de la Concertación estaba poniendo en marcha se le dio más importancia a la conquista de los mercados asiáticos.

Si para el régimen militar chileno (1973-1990) la apertura al Pacífico constituía una imperiosa necesidad geopolítica, para los gobiernos democráticos de la Concertación (Aylwin y Frei) consolidar la proyección chilena hacia la región representaba uno de los objetivos prioritarios de la re inserción internacional del país. Si para el primero la apertura unilateral (...) ayudaba a la conquista de nuevos mercados externos (entre otros los del Asia-Pacífico), para el segundo resultaba necesario seguir una estrategia comercial de inserción múltiple, donde pudieran

⁵⁷ Estos acercamientos sin duda incrementaron el comercio con la región. Para ver el incremento en los flujos comerciales durante el período en cuestión se puede ver en el Anexo No. 2.

complementarse las negociaciones multilaterales, la cooperación regional y los acuerdos de liberalización recíproca⁵⁸.

Es de resaltar el consenso que hubo sobre la importancia de incursionar y establecer relaciones con los mercados asiáticos. “Desde entonces, a diferencia de lo que ocurrió con otras regiones, hubo poca controversia en el ámbito nacional en torno a la gestión de las relaciones con estos países. Esta situación se derivó de las grandes expectativas que creó el alto nivel de desarrollo de estos países, combinadas con una ignorancia bastante difundida de sus realidades”⁵⁹.

Como Salazar indica, con el panorama interno resuelto, Chile debía enmarcarse en una estrategia de conquista del mercado asiático que le permitiera un mayor desarrollo exportador. Para esto, el Gobierno identificó tres puntos clave en los cuales se sustentaría la nueva estrategia comercial hacia el Pacífico. Por un lado el establecimiento de relaciones y misiones diplomáticas,⁶⁰ y a la luz de Novella, por el otro la apertura de flujos de comercio y de inversión con los mercados emergentes de Asia y por último, la participación en los mecanismos de cooperación del Pacífico.⁶¹

Así las cosas, el primer paso que dio Chile fue buscar su participación en instancias como el PECC y el APEC para profundizaran en el conocimiento de la región y también manifestar el interés prioritario y permanente que se tenía por el área.

De este modo, para noviembre de 1994 Chile entró al APEC como miembro de pleno derecho⁶², y Como permite señalar Doris Ramírez, el ingreso al APEC se entendió como la puerta de entrada hacia los mercados asiáticos, obteniendo así un escenario pleno para el comercio y la inversión a través de la armonización de aduanas, estándares y políticas macroeconómicas.⁶³ Como resultado de su nueva posición, Chile se fortaleció en los mercados internacionales al convertirse en un nodo de conexión entre varios bloques comerciales regionales.

⁵⁸ Ver Salazar. *Chile y la comunidad del pacífico*. pp. 21-22.

⁵⁹ Ver Porras. “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”. p. 44.

⁶⁰ El presidente Aylwin visitó a China, Malasia y Japón en 1992 y a Australia y Nueva Zelanda en 1993. Comparar Salazar. *Chile y la comunidad del pacífico*. p. 22.

⁶¹ Comparar Novella, Iván. “La formulación de la Política Exterior Colombiana hacia la Cuenca del Pacífico con miras al posible ingreso a la APEC en el 2007”. Monografía de grado. 2005. p. 23.

⁶² Chile fue el primer país en América Latina que ingresó al APEC.

⁶³ Comparar Ramírez Leyton, Doris. “El ingreso de México y Chile a la APEC: lecciones para Colombia”. En *El Futuro de Colombia en la Cuenca del Pacífico*. 2000. pp. 266-267.

3.4.3 El presente y el futuro: perspectivas sobre la experiencia chilena.

En la actualidad Chile tiene Tratados de Libre Comercio con países como Corea (febrero de 2003), China (octubre de 2005) y Japón (septiembre de 2007). También tiene un Acuerdo de Asociación Económica con el P4 (Pacífico-4, integrado por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam) el cual fue firmado en julio de 2005 y entró en vigencia en noviembre de 2006. Otro país con el que tiene un Acuerdo de Alcance Parcial es India (Agosto de 2007). A su vez, se encuentran en negociación Tratados de Libre Comercio con Australia, Malasia, Tailandia y Vietnam.⁶⁴

Además de lo anterior, no se pueden pasar por alto las múltiples representaciones diplomáticas con las que cuenta Chile en cerca de 50 países, las cuales van acompañadas de una fuerte presencia institucional de la Entidad Prochile⁶⁵ y el gran apoyo en materia comercial que ésta última representa para el país.

Sin embargo, dadas las grandes oportunidades que existen en términos de tamaño de mercado, crecimiento económico y capacidad de inversión, Chile tiene planeado continuar afianzando sus relaciones con el Asia-Pacífico. De este modo, se pretende seguir dando importancia a un mercado en el que se “concentra prácticamente dos tercios de la población del mundo, casi la mitad del producto de todo el planeta y el 36% de las exportaciones chilenas”⁶⁶.

“La arquitectura política de Asia continuará desenvolviéndose de manera dinámica alrededor del proceso de integración denominado ASEAN+3, compuesta por los diez países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y las tres potencias de Asia Nororiental: Japón, China y Corea”⁶⁷.

Así las cosas, Chile pretende continuar con su proceso de inserción global sobre la base de un desarrollo que enlaza los diferentes actores de la economía, quienes seguirán involucrados de manera coordinada en el desarrollo económico basado en la integración comercial y la promoción de exportaciones.

⁶⁴ Comparar DIRECON. “Cuadro Resumen Acuerdos de libre comercio”. Documento Electrónico.

⁶⁵ Prochile, es la entidad chilena encargada de la promoción de exportaciones.

⁶⁶ Ver Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. “Prioridades de la Política exterior”. Documento Electrónico.

⁶⁷ Ver Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. “Prioridades de la Política exterior”. Documento Electrónico.

4. SITUACIÓN DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS Y COMERCIALES COLOMBIANAS CON EL ASÍA-PACÍFICO QUE TUVIERON LUGAR EN EL PERIODO 1990-1999.

4.1 APERTURA ECONÓMICA SIN LOS RESULTADOS ESPERADOS

Después de evidenciar las fallas mostradas por las políticas proteccionistas en materia de desarrollo económico, el modelo neoliberal fue presentado como lineamiento básico para obtener impactos en materia de crecimiento económico, competitividad y posicionamiento del país en los mercados internacionales.

“Cincuenta años de protección industrial y agrícola en Colombia en este siglo (XX) debilitaron la capacidad tecnológica de sus industrias que, gracias al alto arancel defensivo, podían utilizar bienes de capital de segunda mano, no tener en cuenta la calidad de sus productos y despreocuparse por exportar”⁶⁸.

Buscando un mayor desarrollo exportador, no solo sustentado en la experiencia cafetera, y con las ideas neoliberales iban ganando fuerza, el proceso de apertura jugó un papel determinante en el direccionamiento de la política económica colombiana de fin de siglo. Así, los Gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994) emprendieron un camino en el cual la apertura económica era su principal instrumento de política comercial.

Si bien el Gobierno Barco impulsó una política de apertura, caracterizada por una disminución gradual del arancel promedio para permitir a muchas industrias acomodarse a los requerimientos de la nueva competencia, el Gobierno Gaviria, dio cuenta de un proceso mucho más acelerado.

Una de las justificaciones básicas fue incrementar el grado de exposición de la producción colombiana a la competencia internacional. Esa mayor exposición a la competencia debería redundar en aumentos significativos de la productividad, en mayores estímulos a la inversión en tecnología y en una tendencia a la re-localización de la producción, haciendo más atractivas las

⁶⁸ Ver Kalmanovitz, Salomón. “Oportunidades y riesgos de la globalización para Colombia”. Documento electrónico. p. 8.

costas y en general las regiones más cercanas a los puertos, a través de los cuales se facilita el comercio internacional.⁶⁹

Así las cosas, se pretendía que el país obtuviera ganancias de la mayor exposición a la competencia, se dieran procesos de modernización y ajuste de las industrias, se obtuvieran beneficios con la llegada de productos mucho más baratos y sobre todo se diera una mayor inserción en la economía mundial. Sin embargo, las reformas que fueron llevadas a cabo se entendieron en parte como moderadas por ser el “resultado de (...) un compromiso entre sectores con inclinaciones populistas y sectores más conservadores”⁷⁰.

Además de esto, la administración Samper (1994-1998) no continuó en la profundización del modelo, sino que por el contrario, emprendió una lucha por emprender un modelo social financiado con mucho gasto público. Dado que al final “el aumento en las importaciones no se financió como se esperaba, con mayores exportaciones, sino con recursos de crédito y de inversión extranjera”⁷¹, el país no tuvo el desarrollo exportador esperado de la apertura económica⁷².

A medida que se iba abriendo la economía también ingresaban al país una cantidad de capitales en forma de privatización de empresas públicas como las de energía y telecomunicaciones, el gas y los puertos. Estos capitales facilitaron la expansión del sector privado y público. “Los resultados fueron un exceso de gasto, aumento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos hasta sobrepasar el 7% del PIB en 1997, al tiempo que la economía colombiana se volvió especialmente vulnerable a una crisis internacional, como la que se precipitó en el continente en agosto de 1998”⁷³.

El resultado fue una tasa de desempleo con niveles cercanos al 20%, un incremento histórico de las tasas de interés a niveles cercanos al 50%, un gran déficit fiscal, y un fuerte endeudamiento del sector público y privado. Según indica el Banco de

⁶⁹ Ver Villar Gómez, Leonardo. “¿La economía colombiana se abrió o se cerró en la década de los noventa?”, *Revista del Banco de la República*, No. 867. Bogotá (Enero de 2000) p. 26.

⁷⁰ Ver Kalmanovitz. “Oportunidades y riesgos de la globalización para Colombia”. Documento electrónico. p. 17.

⁷¹ Ver Villar. “¿La economía colombiana se abrió o se cerró en la década de los noventa?”. p. 27.

⁷² “Mientras las importaciones aumentaron de 16% del PIB en 1990 19% en 1998, las exportaciones se redujeron del 20% al 14.2%”. Ver Kalmanovitz. “Oportunidades y riesgos de la globalización para Colombia”. Documento electrónico. p. 15.

⁷³ Ver Kalmanovitz. “Oportunidades y riesgos de la globalización para Colombia”. Documento electrónico. p. 16.

la República, al final de 1999 Colombia entró en una fuerte recesión, con una caída del PIB de 4.2%.⁷⁴

4.2 LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

Durante varios siglos las razones políticas rigieron el desarrollo comercial del país. Desde la colonización, época en la que el comercio se orientó principalmente a Europa, hasta el dominio norteamericano (desde la segunda guerra mundial), el desarrollo económico estuvo vinculado al poder de las hegemonías del momento.

Tras el desarrollo de las ideas neoliberales en las que la apertura de mercados cada vez se hacía más importantes, en 1991 la Constitución Política de Colombia le confirió al Estado la función de promover “la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones”⁷⁵.

Así las cosas, es importante mencionar que durante el principio de los noventa se dio la proliferación de importantes acuerdos de integración regional como el Grupo de los Tres (G-3)⁷⁶ y el Mercado del Sur (MERCOSUR) y la revitalización del Grupo Andino, hechos que surgieron del imperativo de asumir de forma inmediata medidas encaminadas al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de dichos acuerdos y tendientes a evitar atrasos en materia de competitividad en relación con los vecinos inmediatos.

Al mismo tiempo se fortalecían las relaciones bilaterales con Estados Unidos, quien sigue siendo el principal destino de las exportaciones colombianas, con una participación del 38.8%.⁷⁷

Es importante hacer un paréntesis para identificar las razones políticas que priman en las buenas relaciones con Estados Unidos. En primer lugar se encuentra la

⁷⁴ Comparar Banco de la República. “Indicadores Económicos 2001”, p. 2-4.

⁷⁵ Ver Asamblea Constituyente. “Constitución Política de la República de Colombia”. 1991. Capítulo 8. Artículo 227. Documento electrónico.

⁷⁶ Integrado por México, Venezuela y Colombia.

⁷⁷ Cifra con corte a Septiembre de 2008. Ver Ministerio de Comercio Exterior de Colombia. “Exportaciones colombianas y balanza comercial”. Documento electrónico.

lucha de Colombia contra el tráfico organizado de drogas ilícitas, con su alta cuota de vidas y de pérdidas materiales y en la cual Norteamérica ha jugado un papel fundamental de apoyo para Colombia. “De otro lado, la caída de las cláusulas económicas del Acuerdo Cafetero, en la cual la posición del gobierno estadounidense tuvo incidencia, implicó una fuerte pérdida de ingresos para nuestro país y llevó a que se buscara, igualmente, una forma de superarla”.⁷⁸

Sin embargo, es la llamada “internacionalización”⁷⁹ de los temas de la agenda nacional –lucha contra drogas, el narcotráfico y el Conflicto armado, principalmente- la que ha configurado el papel de Colombia en sus relaciones con Estados Unidos, para quien dichas cuestiones son el lineamiento central de los aspectos de “lucha contra...”, que pese a cambios dados al interior del país del norte, se mantienen vigentes como aspecto crucial con sus “aliados estratégicos”.

De esta forma es posible entender, porqué pese al endurecimiento o favorabilidad de la posición de Estados Unidos hacia Colombia, especialmente en los años 90, el país privilegia el mantenimiento de éstas relaciones como principal aspecto dentro de su agenda de política exterior colombiana hasta la actualidad.

Dado lo anterior, es posible considerar, y como menciona el politólogo Tokatlian en su texto, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos” que la Política Exterior de Colombia se ha caracterizado por mantener su agenda de Política Exterior *acoplada*⁸⁰ a Estados Unidos dado que este tipo de agenda “se caracteriza por un plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el plano global como regional. Procura una participación activa en la creación y el mantenimiento de regímenes internacionales

⁷⁸ Ver Muñoz Gómez, Eduardo: “*Las relaciones comerciales entre Colombia y Estados Unidos: visión retrospectiva y situación actual*”. Revista Colombia Internacional. No.21. (Enero-Marzo de 1993) p. 11.Documento electrónico.

⁷⁹ Internacionalización, (...) es el proceso a través del cual un actor toma una decisión explícita y consciente: la decisión de involucrar actores externos en cualquier fase del conflicto doméstico (durante las hostilidades militares o durante la negociación).Ver Borda Guzmán, Sandra: “*La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?*”.

⁸⁰ Acoplamiento, hace referencia a uno de los 5 modelos que plantean Roberto Russel y Juan Gabriel Tokatlian sobre los modelos de política exterior hacia Estados. Ver Russell, Roberto. Tokatlian, Juan Gabriel. “*Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos*” p 29.

en sintonía con la posición de Washington, particularmente en cuestiones sensibles vinculadas a la seguridad global”⁸¹.

Dicho *acoplamiento* de la Política Exterior colombiana, se puede evidenciar sobretodo en la década de los 90, dadas las circunstancias de favorabilidad o desfavorabilidad a las que se atravesaron los gobiernos de la época, como se mostrara a continuación.

A pesar de las repercusiones y costos políticos, a los que tuvo que enfrentarse Colombia luego de la desertificación por parte del gobierno estadounidense durante el periodo del presidente Ernesto Samper (1994-1998), Colombia no se alejó de Estados Unidos a causa dicha coyuntura, por el contrario despertó de un interés más urgente del restablecimiento de dichas relaciones dado el panorama interno y el recrudecimiento de la violencia y el conflicto armado.

Un balance de lo ocurrido entre 1994-1998 muestra dos ganadores netos: los diversos grupos armados avanzaron significativamente en términos de expansión territorial, influencia regional y enriquecimiento material, al tiempo que Estados Unidos impuso un modo de injerencia cada vez más extendido y aceptado. La sociedad civil desarmada y el ambiguo Estado colombiano resultaron más vulnerables y debilitados⁸².

Así, el principal reto que debió ser asumido por el presidente Andrés Pastrana (1998-2002), durante el inicio de su periodo presidencial, fue el restablecimiento de las relaciones con EE.UU. Para ello el presidente identificó en la lucha contra las drogas el principal tema de interés, del país del norte en el plano nacional (siendo visto el tema de la lucha contra las drogas como el principal generador del conflicto interno), frente a lo cual presentó el “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del estado”, consistía en el argumento de que las drogas ilícitas constituían una amenaza a la seguridad nacional colombiana, que éstas obraban como combustible del conflicto, y que el estado era demasiado débil para enfrentar por sí solo este flagelo”⁸³. Con ello se

⁸¹ Ver Russell, Roberto. Tokatlian, Juan Gabriel. *Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos* p 29.

⁸² Ver Tokatlian, Juan Gabriel. “La Construcción De Un “Estado Fallido” En La Política Mundial: El Caso De Las Relaciones Entre Estados Unidos Y Colombia” p. 32.

⁸³ Ver Tickner, Arlene. “Intervención por invitación Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales / Intervention by Invitation Keys to Colombian Foreign Policy and its Main Shortcomings”. *Revista Colombia Internacional*. No.65. (Enero-Junio de 2007).

apremió la colaboración de Estados Unidos en materia económica y aumentó el interés por la crisis al interior del país, aspectos centrales que enmarcaron la agenda bilateral, dejando el tema comercial en un segundo plano.

Sin embargo, los alcances de la agenda bilateral no se detuvieron ahí, los atentados terroristas del 9/11, dieron un giro a la Política Exterior de Estados Unidos, quien ahora se enfocaba principalmente en la identificación de la “Amenaza Terrorista”. Por supuesto, Colombia no fue aislada del tema, por el contrario logró recibir mayor atención “a la idea de que el conflicto colombiano constituía la mayor amenaza terrorista en el hemisferio occidental”⁸⁴.

Como nuevo presidente de la república de Colombia, Álvaro Uribe definió la “política de defensa y seguridad democrática” a raíz de *un nuevo concepto de la situación nacional* y con la cual se propendió por dar continuidad a las relaciones con EE.UU. En el transcurso del primer periodo del presidente Uribe, hechos como el apoyo a EE.UU en la guerra en Irak y el desarrollo del plan Patriota en Colombia, “reflejaron la convicción de que Estados Unidos era un aliado indispensable y que la relación “especial” con éste debía cultivarse por todos los medios posibles.”⁸⁵

La alta permisividad en la injerencia de temas nacionales a Estados Unidos (pese a tener intereses en común y que los temas nacionales sean consecuentes a los lineamientos de la política exterior Estadounidense) ha disminuido la capacidad de maniobrabilidad y de alcance de la política exterior Colombiana, en la medida en que no se pueden distribuir los esfuerzos necesarios para atender otras necesidades, sobre todo en materia comercial que son requeridas para la diversificación de la agenda de política exterior. Por esta razón, en la medida en la que Colombia continúe “su trágica guerra nacional, sin duda comenzara el nuevo milenio muy cerca de la categoría de suzeranías

⁸⁴ Ver Tickner, Arlene. “Intervención por invitación Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales / Intervention by Invitation Keys to Colombian Foreign Policy and its Main Shortcomings”. *Revista Colombia Internacional*. No.65. (Enero-Junio de 2007).

⁸⁵ Ver Tickner, Arlene. “Intervención por invitación Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales / Intervention by Invitation Keys to Colombian Foreign Policy and its Main Shortcomings”. *Revista Colombia Internacional*. No.65. (Enero-Junio de 2007).

con sociedades muy fracturadas y una legitimidad muy cuestionada, sin capacidad real de independencia territorial ni poder negociador económico.”⁸⁶

Como muy bien lo mencionó Tokatlian en su artículo “¿El fin de la soberanía?”, Colombia se refleja como un estado “debil pero cohesionado”⁸⁷ pero parece estar siendo cobijado por la sombra de “suzeranias” (a la usanza medieval, es decir, países vasallos que tributan a un poder superior)⁸⁸, en la medida en que su debilitamiento del poder negociador en el tema comercial se ha hecho notorio, como ocurrió cuando llegó el momento de negociar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Para dicho momento, fue evidente la débil posición con la que contaba el país en cuanto a capacidad negociadora, que tras varias rondas concluyó en la aceptación de condicionamientos con los que Colombia tuvo que relacionarse para dar finalización a dicho proceso. Es claro, que Colombia nunca esperó encontrarse en una situación de desventaja política en materia de negociación, con base en el momento en el que se encontraba la agenda bilateral con Estados Unidos.

Frente al tema del actual congelamiento del TLC con Colombia, en el congreso de Estados Unidos, es posible que se mantengan las expectativas sobre la evolución del aspecto comercial con ese país, que en el futuro deberían beneficiar el intercambio comercial de Colombia, sin embargo, el país no puede sentarse en los laureles a la expectativa de los resultados. Es posible que tras este hecho, se haya comprendido que no se pueden centrar esfuerzos en un único actor del escenario internacional y económico, por mayor importancia que éste tenga dentro del mismo y sobretodo que dar continuidad a dicha situación hará que el país “sea cada vez menos soberano —se

⁸⁶ Comparar Tokatlián, Juan Gabriel. “¿El fin de la soberanía?”. *Análítica Semanal de Venezuela Analítica* (Dic. 29, 1999 a Enero 5, 2000).

⁸⁷ “Estados débiles pero cohesionados, con una legitimidad elemental y determinada capacidad de interlocución con actores más poderosos, poseerán una soberanía mínima. Varios países medios de América Latina y Asia estarían en este nivel”. Ver Tokatlián, Juan Gabriel. “¿El fin de la soberanía?”. *Análítica Semanal de Venezuela Analítica* (Dic. 29, 1999 a Enero 5, 2000).

⁸⁸ Ver Tokatlián, Juan Gabriel. “¿El fin de la soberanía?”. *Análítica Semanal de Venezuela Analítica* (Dic. 29, 1999 a Enero 5, 2000).

‘desoberanizará’ mucho más— en la medida en que siga enfrentado consigo mismo con tanta crueldad y sin indignación”.⁸⁹

La lección sobre la inminente diversificación de la política exterior colombiana, parece estar tomando forma, puesto que la actual agenda contempla, como uno de sus objetivos la diversificación de las relaciones y de la agenda internacional, y contempla el desarrollo de una estrategia de integración con el Asia-Pacífico por medio del APEC y de la reanudación de las representaciones diplomáticas dentro de la zona⁹⁰. Sin embargo, y por lo pronto, esta intensión puede que se limite a la simple retórica de la importancia que esta región despierta para Colombia. Esto dado que, hasta el momento no se percibe una estrategia estructurada hacia la región y en segundo aspecto, son escasas las políticas de estado que reflejen un cambio a las conocidas tradicionalmente -o por lo menos dentro de las que se disminuya la dependencia con Estados Unidos. Un ejemplo de lo dicho anteriormente (la ausencia de nuevas políticas de estado), fue el cierre del consulado en Singapur y de las embajadas en Indonesia, Nueva Zelanda, Tailandia y Australia, hecho que se significó un gran retroceso durante el año 2002, para la intención de proyectar a Colombia como un nuevo protagonista dentro de esta región y un significativo mercado para las exportaciones Colombianas.

De esta forma, dejar de lado la retórica y concentrar verdaderas acciones para la efectiva integración con el Asia-Pacífico, evidenciarían un real cambio en relación en las prioridades que han suscitado los ya mencionados tradicionales temas de agenda, por lo tanto “La política exterior de Colombia se enfrenta a una serie de retos relacionados con la diversificación geográfica y temática, cuya satisfacción no es del todo inviable, nisiquiera dentro de un contexto nacional e internacional altamente desfavorable”⁹¹.

4.3 RELACIONES COMERCIALES CON EL ASIA-PACÍFICO.

Es un hecho que Colombia se encuentra geográficamente inserta en el Pacífico, en una posición privilegiada de puente entre los dos grandes océanos del mundo moderno; el

⁸⁹ Ver Tokatlián, Juan Gabriel. “¿El fin de la soberanía?”. *Analítica Semanal de Venezuela Analítica* (Dic. 29, 1999 a Enero 5, 2000).

⁹⁰ Comparar Departamento Nacional de Planeación. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos.” 2007. pp. 548-549.

⁹¹ Ver Ardila, Marta, Cardona Diego Prólogo

Atlántico y el Pacífico. Sin embargo, “Colombia vivió tradicionalmente de espaldas al Pacífico –no obstante contar con un extenso litoral sobre el gran océano-, menospreciando así una excelente ventaja comparativa con respecto a los demás países de la América Meridional, por poseer también amplio acceso al mar Atlántico”⁹².

En ese sentido, resulta pertinente mencionar los vínculos que Colombia ha tenido con el Asia-Pacífico, que como se mostrará a continuación, pese a tener connotaciones históricas y algunos hechos particularmente sobresalientes, evidencian un retraso en los nexos con esta región, en comparación con otros países latinoamericanos como Chile.

No fue sino hasta el término de la Segunda Guerra Mundial que Colombia restableció vínculos principalmente con Japón con quien había cortado relaciones anteriormente, dado el apoyo colombiano al grupo de los *Aliados* durante la Segunda Guerra Mundial. Las relaciones diplomáticas establecidas oficialmente para 1954, se limitaron al mantenimiento del espacio abierto para la oferta de café en el país nipón, que hasta el día de hoy junto a Corea, son los principales consumidores del producto dentro de la región asiática.

Posteriormente en la década de los setentas, Japón surgía como un país industrializado con fuerza de exportación y ejemplo a seguir. “El expresidente López Michelsen (...) se refería al país del sol naciente como ejemplo a seguir, de tal manera que Colombia buscara convertirse en el <<Japón de Suramérica>>”⁹³.

Dicha pretensión, aunque no logró tener un efecto latente, si evidenció las aspiraciones del Gobierno de abrir al país internacionalmente, contradiciendo al modelo Cepalino seguido por las economías latinoamericanas en el momento.

Se destaca (...) luego (d)el afán de la Administración Lleras Restrepo (1966-1970) por universalizar las relaciones exteriores, proseguido vigorosamente en el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), con la incorporación al Movimiento de los No Alineados, la apertura de nexos diplomáticos con varios países del Sureste asiático y el estímulo a los intercambios económicos comerciales. Bajo esa Administración de efectuó el primer viaje de un Jefe de Gobierno de China a Colombia⁹⁴.

⁹² Ver Borda, Luís Villar. “Prólogo”. En *El Futuro de Colombia en la Cuenda del Pacífico*. 2000. p. 21.

⁹³ Ver García. *Mirar al Asia*. p. 76.

⁹⁴ Ver Borda. “Prólogo”. p. 22.

De este modo, para los años ochenta fueron instauradas cuatro nuevas representaciones diplomáticas en Indonesia, China, Malasia y Corea del Norte, sumándose a las instauradas a lo largo de los años setentas. Esta época permitió un acercamiento con el Asia-Pacífico de una forma en la que antes no se había dado, al hacerse latente la nueva realidad económica de la región.

Posteriormente, “Virgilio Barco (1986-1990) tomó la bandera de la apertura hacia la Cuenca del Pacífico con mucho entusiasmo y puso allí el principal acento de su política externa: desarrollar nuestra propia región pacífica, adaptar sus puertos y vías de comunicación y establecer un corredor entre los dos mares, fueron objetivos de su programa”⁹⁵. Esta iniciativa conllevó a un viaje en 1987 por los países asiáticos siendo la primera vez que un mandatario colombiano tomaba dicha iniciativa. Aunque no pudo concretarse del todo por problemas de salud del mandatario colombiano, se dejó sobre la mesa el tema de la integración al Asia-Pacífico en la academia, el Gobierno y los empresarios.

La década de los noventa, marcó una nueva etapa para las relaciones entre los países del Asia-Pacífico y Colombia. “En 1993 una delegación de 37 miembros entre empresarios y delegados del Gobierno viajó a Japón, Hong Kong, China, Corea y Taiwán donde se reunieron con importantes empresarios, recogiendo experiencias y asistieron a la reunión mixta-económica Colombo-China y finalmente inauguraron en Taipéi la oficina comercial de Colombia”⁹⁶.

Además de esto, el país encontró un nuevo mecanismo para participar dentro de esta región, el APEC, foro sobre el cual -desde su creación- versó el interés de Colombia por participar como miembro pleno.

En 1994, bajo el gobierno Gaviria, se presentó la petición de entrada al APEC, la cual fue rechazada. Sobre la petición de ingreso es importante resaltar, que Colombia no parecía estar preparada en materia política y sobre todo comercial, para asumir el reto que significaría el APEC en materia de liberalización total de los aranceles del comercio, debido a que Colombia tiene un arancel variable que se encarga de proteger los sectores menos competitivos. Además de lo anterior, la solicitud de ingreso coincidió con la

⁹⁵ Ver Borda. “Prólogo”. p. 22.

⁹⁶ Ver García. *Mirar al Asia*. pp. 77-78.

moratoria⁹⁷ impuesta por APEC para detener el ingreso de nuevos países a este foro. Sin embargo, Colombia fue aceptada como miembro del PECC y del PBEC, considerados como los otros dos pilares del sistema de cooperación del Asia-Pacífico, en donde participa activamente.

Resulta interesante destacar que además de la participación del país en los foros anteriormente descritos, existen otros organismos que impulsan con énfasis especiales a cooperación y el conocimiento del Asia-Pacífico, como el Consejo Colombiano de Cooperación en el Pacífico (COLPECC) y Foro de Cooperación América Latina- Asia del Este (FOCALAE).

“En relación directa con el Pacífico se debe reconocer el progresivo ensanchamiento de los vínculos bilaterales sobre la base de crecientes negocios, encuentros e intercambios con entidades y representantes de empresas y gobiernos en toda la cuenca”⁹⁸.

A pesar de los esfuerzos realizados durante la década de los noventa y hasta la actualidad para mantener contacto con el Asia-Pacífico, no se han dado avances en el ámbito económico dado que en materia de exportaciones, la región del Asia-Pacífico, concentrados especialmente en China y Japón, representa menos del 4% del destino total de las mismas y con referencia a las importaciones países como China y Japón representan solo 4% del origen de las importaciones colombianas⁹⁹. Un inconsistente panorama, en comparación al cual se encuentra Chile, siendo la cuenca del pacífico el mayor receptor de las exportaciones chilenas, representando cerca del 40% del total de las exportaciones de este país.

Dentro de las exportaciones colombianas a la región se encuentran el café y algunos derivados (extractos), las piedras preciosas (en especial las esmeraldas), azúcar, aceites vegetales, algodones y bananos. Sin embargo, “la introducción de nuevos bienes, especialmente manufacturados ha sido mínima”¹⁰⁰.

⁹⁷ La moratoria que se impuso en el año 1995 finalizó en el 2007, con el fin de limitar el ingreso al foro de nuevos países, mientras que internamente se determinaban de una forma más específica las medidas necesarias para aquellos países que solicitaran la entrada y participación dentro del foro.

⁹⁸ Ver Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. *Estrategia de Colombia en el Pacífico*, 1996. p 51.

⁹⁹ Cifras a 2007. Ver Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. “Exportaciones colombianas 2007”. Documento Electrónico.

¹⁰⁰ Ver García. *Mirar al Asia*. p. 79.

De acuerdo con Pio García, se pueden identificar entonces los siguientes obstáculos en las relaciones entre Colombia y Asia Oriental durante los primeros años de la década de los noventa:

➤ La falta de información y los pocos contactos, haciendo especial referencia a los medios de difusión existentes en Colombia a mostrar los avances económicos de Asia.

➤ La inseguridad del país como principal obstáculo en las relaciones comerciales, las visitas de extranjeros y la atracción de capital extranjero.

➤ La falta de controles en los aspectos comerciales. Aunque la apertura económica implicó por sí misma unos cambios en la legislación. Se dio paso a reformas en política cambiaria, ajustes en materia laboral, inversiones y transferencias, las cuales, se quedaron cortas en aspectos claves de control en las prácticas comerciales.

➤ La ausencia en la definición de alcances y funciones de las instituciones públicas y privadas en temas económicos, especialmente en materia comercial.

➤ La calidad de algunos bienes como el café, el carbón y las esmeraldas contrasta con la mala calidad de las frutas frescas y procesadas, la ausencia en la explotación marítima y las trabas fitosanitarias, son la principal barrera para llegar al mercado asiático.¹⁰¹

En cuanto al transporte que es uno de los factores más importantes en materia de competitividad, se debe decir que Colombia presenta un escaso desarrollo en infraestructura lo cual lo pone en desventaja en términos de mayores costos, tiempos y riesgos que se puedan acarrear.

La actual infraestructura vial y férrea; la piratería terrestre; la aplicación de las normas aduaneras que se torna subjetiva en muchos casos; la ausencia de una organización empresarial en materia de transporte terrestre, que influye en los costos y servicios; la falta de coordinación institucional; la concentración de vuelos internacionales en el aeropuerto el dorado. Son entre otros, aspectos negativos que hacen que los exportadores deban redoblar sus esfuerzos para ser competitivos¹⁰².

Todos estos factores dejan al país en una posición de desventaja en materia comercial, no solo con el Asia-Pacífico sino con el resto del mundo.

¹⁰¹ Comparar García. *Mirar al Asia*. pp. 79-84.

¹⁰² Ver Morales, Martha Lucía, (et al). “Relaciones comerciales de Colombia con el Asia-Pacífico”. En *El Futuro de Colombia en la Cuenca del Pacífico*. 2000. p.183

5. RECOMENDACIONES: OPORTUNIDADES DE INSERCIÓN DE COLOMBIA: ¿QUÉ ACCIONES SE DEBERÍAN EMPRENDER PARA LLEGAR AL ASIA-PACÍFICO?

Deslumbrada la importancia que tomaba el Asia-Pacífico en el escenario mundial gracias a los modelos de desarrollo implementados y las ganancias comerciales obtenidas, se despertó un interés al interior de los países emergentes y desarrollados que generó muchas opiniones que versaban sobre la forma como se tenía que implementar el desarrollo económico en el mundo.

Como ya había ocurrido con Chile, el Gobierno colombiano identificó la necesidad de acercarse al mercado asiático. Por su parte, la academia colombiana tuvo siempre presente la importancia y la necesidad de participación en Asia.

Sin embargo, la actitud pasiva en materia de comercio exterior, la falta de voluntad política y la prioridad que se le da a otro tipo de temas de la agenda nacional, menguaron el posible desarrollo de una estrategia visionaria hacia el Asia-Pacífico, que hasta el día de hoy no ha permitido que las propuestas de integración con esta región se conviertan en una realidad para el país.

De esta manera, se pretende presentar en este capítulo una propuesta de las acciones que debe llevar a cabo Colombia para la inserción en el Asia-Pacífico.

5.1 DAR A CONOCER AL PAÍS

Un papel activo de la diplomacia. Si se ve el problema de la falta de integración desde el ámbito de una política gubernamental, se puede decir que el principal reto que Colombia debe asumir se puede resumir en tan sólo una palabra, *Diplomacia*.

Una de las principales debilidades con las que cuenta Colombia, es la escasa presencia diplomática alrededor del mundo, y sobre todo en el Asia-Pacífico¹⁰³.

Una labor fundamental que el Gobierno colombiano debería emprender es la de tomar la iniciativa en el acercamiento a los países del sudeste asiático con el fin

¹⁰³ En la actualidad Colombia cuenta con embajadas en China, Corea, Japón y Malasia, situación que hace que se tenga un insuficiente conocimiento de Colombia dentro del Asia-Pacífico.

desarrollar las relaciones con dicha región, basándose quizás en la experiencia chilena, donde las misiones diplomáticas estrecharon los lazos entre Chile y Asia.

Así mismo, la apertura de embajadas en países estratégicos junto con la reapertura de algunas embajadas y consulados cerrados recientemente, sentarían los cimientos para el acercamiento de Colombia a la región, además que le brindaría al país la oportunidad de conocer de cerca el proceso que vivieron dichos países para consolidar su éxito económico, pero sobre todo este proceso debe “servir de advertencia al riesgo que corremos si no nos dedicamos de lleno a aprender de su experiencia. Países como China y los NIC’s del Sudeste Asiático son y seguirán siendo competidores de Colombia a la hora de atraer inversión extranjera y de competir con manufacturas con alto contenido de mano de obra”¹⁰⁴.

5.1.1 El acompañamiento de PROEXPORT. Las representaciones diplomáticas si bien resultan ser un acertado medio para el acercamiento y hacen parte de una estrategia que impulsaría a Colombia dentro de la región, deberían contar con el acompañamiento de PROEXPORT. Lo anterior, no desconoce el acompañamiento que presta la entidad sino que muestra que este no deja de ser pequeño para lo requerido¹⁰⁵.

El reconocimiento de PROEXPORT como oficina comercial brindaría un apoyo esencial en la estrategia de inserción internacional del país y sobre todo le daría un apoyo fundamental a aquellos productores interesados en ampliar la oferta comercial al mundo.

Se podría seguir la labor desarrollada por la Oficina Comercial de Chile PROCHILE, mediante las 36 oficinas establecidas en el mundo, como eslabón determinante en la cadena comercial:

PROCHILE, funciona por sectores productivos, liderados por profesionales especialistas cuya articulación con los mercados internacionales a través de las oficinas comerciales, radicadas en las Embajadas de Chile en el exterior, e internamente, con los exportadores, a través de comités de empresas con intereses exportadores similares. Es considerada una organización muy eficiente y ha sido clave en la diversificación de la oferta exportable chilenas¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Ver Valencia Cossio, Fabio. “Asia: el futuro”. p. 78.

¹⁰⁵ Se destacan dos aspectos principalmente: i. Sólo hay 18 Oficinas de PROEXPORT en el mundo (se incluyen oficinas y representaciones comerciales) de las cuales solamente una se encuentra en el Asia-Pacífico –Beijín, China. ii. Dichas oficinas no acompañan a todas las representaciones diplomáticas colombianas en donde se encuentran establecidas.

¹⁰⁶ Ver Rebolledo, Andrés. “Historia y desafíos de la política comercial chilena. 1974-1994.” Documento electrónico.

5.1.2 El cambio de imagen: un reto tanto privado como público.

Generalmente la imagen de Colombia en el exterior no resulta ser la más positiva. Aspectos como el narcotráfico, la violencia, el riesgo de las inversiones o la falta de estabilidad institucional, en ocasiones son los que penden del nombre del país, seguido de la básica idea de que el país se encuentra ubicado en Latinoamérica.

Pero ¿qué sucede en los países en donde Colombia aún no es conocida? Este es otro de los retos que debe afrontar Colombia cuando se piensa en comercio exterior, especialmente para el caso del Asia-Pacífico. El uso de *Imagen País*¹⁰⁷ como referente nacional puede llegar a ser un punto clave en la estrategia colombiana de comercio exterior.

Bajo la premisa que para facilitar la participación de Colombia en los mercados internacionales, (y) diseñar una estrategia para mostrar una Colombia llena de oportunidades, cualidades y modernidad, surge *Imagen País*, un programa cuyo objetivo es llevar esa concepción nueva del país al mundo, y que divulgando la marca Colombia Es Pasión, quiere aprovechar el momento con una comunicación que acerca al mundo hacia Colombia¹⁰⁸.

Esta idea de una marca nacional, debe ser usada a profundidad dentro de la región del Asia-Pacífico por parte del Gobierno y de la empresa privada. El uso de *Imagen País* debe permitir romper con las barreras culturales a las que se enfrenta Colombia, dar un mayor y mejor conocimiento en el ámbito internacional y generar una mayor atracción de productos, personal y en general del territorio nacional.

5.2 LOS ESPACIOS MULTILATERALES

La participación efectiva del país como miembro pleno del PECC y del PBEC es tan sólo uno de los espacios en los que Colombia debe continuar participando en el ámbito multilateral con la región de Asia-Pacífico.

Sin embargo, el verdadero reto para Colombia consiste en lograr la entrada al APEC. Como ya se mencionó, el APEC juega un papel neurálgico como ente que promueve entre sus miembros el comercio, la inversión, la integración y la cooperación

¹⁰⁷ Imagen País es una estrategia de competitividad diseñada para mostrar la otra cara de Colombia. Comparar Colombia es Pasión. “¿Qué es imagen país?”. Documento electrónico.

¹⁰⁸ Ver Colombia es Pasión. “¿Cómo nació imagen país?”. Documento electrónico.

para el desarrollo. Lo anterior, evidencia la importancia que tiene para Colombia la participación dentro de dicho foro y sobre todo la necesidad de integrarse económicamente en la región, con el fin de beneficiarse de la dinámica comercial allí mostrada.

El Gobierno colombiano piensa presentar nuevamente la candidatura de ingreso al APEC en el año 2010 cuando finalice la moratoria impuesta desde 1997 y que fue extendida en la reunión de Sydney en el 2007 por tres años más. Para dicho momento, el país debe cumplir con unos requisitos previamente establecidos por el foro, pero sobre todo debe contar con el apoyo de los integrantes. En la reunión de Perú (2008) países como Estados Unidos, Japón, China y Rusia, expresaron su apoyo para un futuro ingreso. Sin embargo, es necesario el establecimiento de mayores canales de comunicación con el resto de las 17 economías que integran dicho foro y de este modo lograr despertar un interés común por el país y dar a conocer el potencial comercial con el que se cuenta.

Mostrar que Colombia se encuentra ubicada geográficamente dentro del Pacífico y que dicha situación puede ser aprovechada para hacer negocios estratégicos con la parte norte de América del Sur, la costa Este de Norteamérica e incluso el resto de Latinoamérica, puede traducirse en una importante propuesta para llamar la atención de algunas economías pertenecientes al APEC.

En las manos de Colombia está contar al mundo qué puede ofrecer, cambiar y/o mejorar en dicha región con su ingreso; para ello, hay aproximadamente un año, tiempo corto para el establecimiento de metas y propuestas que ayudarían o no a Colombia en el momento de presentar su candidatura en el APEC.

(...) actos de presencia de representantes colombianos en foros académicos y gubernamentales, continúa con la gradual aparición de relaciones de confianza personal entre nuestros interlocutores y los de los países asiáticos, y debe verse afianzada con hechos concretos, estudios detallados, propuestas serias que ganen la confianza de unos socios potenciales que aún no nos conocen¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Ver Valencia, Fabio. "Asía: El futuro". p. 86.

5.3 LA ASOCIACIÓN CON OTROS PAÍSES: UNA REALIDAD CERCANA

Muchas son las nociones que se tienen del Pacífico. El académico Pío Quinto García enmarca al Océano Pacífico en tres regiones, dentro de las cuales se encuentra el “Pacífico Oriental, que corresponde a los 12 países americanos con litoral sobre el mismo, desde Canadá y Estados Unidos hasta Chile”¹¹⁰.

Pensar en el *Pacífico Oriental*, podría resultar una estrategia macro para la inserción de los países con costa en el Pacífico e incluso reunir un grupo de aspiraciones compartidas para la inserción dentro de la misma. No obstante, los diversos intereses y desafíos en materia política y comercial concentrados a lo largo del continente y sobre todo las tradicionales asociaciones, se convierten en múltiples barreras en el momento consolidar un objetivo macro.

A pesar de lo anterior, la idea de una asociación no resulta ser tan utópica. Son solamente tres países latinoamericanos, Chile, México y Perú, los que se encuentran efectivamente dentro del APEC y por ende son los que más tienen conocimiento de las economías que hacen parte de la zona. En este caso, asociaciones o tratados de complementariedad comercial con estos países también podrían ser de mucha ayuda para la conquista del Asia-Pacífico.

Por ejemplo, “la exploración de asociaciones con los chilenos que han emprendido con éxito la penetración de los mercados del Pacífico Sur, podría complementar cualquier intento nuestro de avanzar por esas regiones”¹¹¹, por lo tanto resultaría pertinente el aprovechamiento las buenas relaciones bilaterales que existen entre los dos países, el uso e implementación efectivo del *Acuerdo de libre Comercio entre Chile-Colombia*, y la búsqueda de otros canales que permitan el aprendizaje y el desarrollo de una cooperación beneficiosa para las partes, pero sobre todo para la introducción de Colombia dentro del Asia-Pacífico.

Sin embargo, esta labor no puede ser netamente del Estado. Como en el caso chileno, es importante concienciar a las empresas de su papel estratégico dentro del desarrollo económico del país. De este modo,

¹¹⁰ Ver García, Pío Quinto. “Colombia en la era del pacífico”. p. 8.

¹¹¹ Ver Barbosa, Fernando. “ASIA-COLOMBIA retos y oportunidades”. p. 65.

(...) se podrían implementar acuerdos de colaboración entre empresas australianas, chinas, mexicanas, canadienses, europeas, o de cualquier otra nacionalidad –canales que tampoco deberían descartarse a nivel de gobierno- con el fin de maximizar los esfuerzos de cada cual. Lo cierto es que penetrar mercados nuevos demanda grandes inversiones de tiempo y de dinero. Por tanto, cuando los recursos no sobran, la imaginación y la audacia se convierten en el mayor patrimonio.¹¹²

5.4 EL CAPITAL HUMANO

Hay un punto clave dentro del desarrollo exportador chileno hacia la zona del Asia-Pacífico y es el conocimiento de los aspectos culturales. Para afrontar el reto que traduce un nuevo mercado como el asiático, resulta pertinente que Colombia identifique los desafíos que presenta culturalmente dicha región.

No es sólo en términos de mercado, gustos y hábitos de consumo que existe un desconocimiento de la cultura asiática, sino en el conocimiento de las costumbres, de los valores heredados milenariamente, de la historia, de las formas de negociación, entre otros aspectos elementales pero necesarios para el entendimiento de la dimensión asiática.

La educación tradicional en Colombia durante años dejó vacíos en el aprendizaje de idiomas extranjeros, sobre todo el inglés. Dicho problema cultural ya no solamente se limita al conocimiento de un segundo idioma, el posicionamiento de *nuevos idiomas universales*, como el mandarín o el japonés, hacen del aprendizaje un reto mucho mayor.

Concebir el acercamiento y entendimiento de una cultura que se encuentra a miles de kilómetros de distancia parece ser un ideal inalcanzable. Dado lo anterior, es imprescindible contar con una mayor especialización de estudios e inclusive, como en el caso chileno, aumentar las visitas oficiales a los países del Asia-Pacífico.

Cerrar las brechas idiomáticas por medio de una segunda e incluso una tercera lengua, resultarían ser un buen comienzo incentivado principalmente por la academia. La iniciativa para desarrollar intercambios de tipo académico y técnico, serían también un buen acompañamiento, en una labor que tiene un importante camino por recorrer. “Cada año aproximadamente 8 millones de estadounidenses visitan Asia. Muchos de

¹¹² Ver Barbosa. “ASIA-COLOMBIA retos y oportunidades”. p. 65.

ellos estudiarán o trabajarán en esos países esperando entender los enigmáticos aspectos culturales de naciones que, hasta hace relativamente poco, estuvieron cerradas a la influencia del mundo occidental”¹¹³.

Es urgente reducir la brecha cultural y abrir la puerta a aquellas tradiciones conservadas milenariamente. Son aquellas concepciones naturales de la vida, las que hacen de la cultura asiática un campo fascinante de exploración, pero sobre todo, las que deben despertar de aquella concentración sobre tierras y concepciones netamente occidentales, que a su vez han frustrado, incluso el primer intento de acercamiento, “Se trata ante todo, de superar el obstáculo de ser “*Gaijin*” –extranjero en japonés-, de entender el lenguaje, las costumbres y el modo de pensar asiático como prerequisite indispensable para hacer negocios con ellos”¹¹⁴.

5.5 EL CAPITAL EXPORTADOR

Colombia, tradicionalmente ha sido un país agricultor y por ende en las exportaciones predominan los productos primarios. En cuanto al Asia-Pacífico,

La oferta exportable colombiana a estos países se ha concentrado especialmente en productos básicos (flores, café, langostinos, camarones y azúcar) y en algunas manufacturas (artículos de cuero, textiles y confecciones), libros y productos minerales (minerales de cobre y oro, esmeraldas, hullas técnicas, ferroníquel), artículos químicos (fungicidas, policaprolactama, policloro de vinilo, fosfatos) y algunos bienes del sector metalúrgico y metalmecánica, entre otros¹¹⁵.

Sin embargo, debe existir un importante esfuerzo por implementar la *diversificación* en el panorama exportador con el fin de captar segmentos dentro de nuevos e importantes mercados alrededor del mundo, sobre todo en la región del Asia dado que “en el futuro inmediato la gran demanda en los mercados pacíficos será de productos manufacturados, especialmente los intensivos en mano de obra, a medida que las economías más avanzadas del área –Japón, Corea, etc.- abandonan estas áreas para concentrarse en las ramas de alta tecnología”¹¹⁶.

Como afirma Morales, el panorama actual nos dice que dentro de los productos provenientes del Asia-Pacífico se destacan las importaciones de equipos de

¹¹³ Ver Valencia. “Asia: el futuro”. p 104.

¹¹⁴ Ver Valencia. “Asia: El futuro”. p 104.

¹¹⁵ Ver Morales. “Relaciones comerciales de Colombia con el Asia-Pacífico”. p. 181.

¹¹⁶ Ver Valencia. “Asia: El Futuro”. p 124.

comunicaciones, vehículos, calzado, productos metalmecánicos agropecuarios, agroindustriales, entre otros. De los anteriores productos se pueden notar dos preocupaciones para Colombia. La primera tiene que ver con el tipo de productos que se exportan ya que principalmente son materias primas o bienes sin procesar frente a los productos terminados y con valor agregado que vienen del Asia. La segunda, es la ausencia de una oferta exportable adecuada para el mercado asiático que permita detener el progresivo deterioro de la balanza comercial.¹¹⁷

El tema de la diversificación, más que la búsqueda de nuevos productos que pueden tener un costo muy alto para la producción del país, hace referencia al valor agregado que pueden adquirir las labores tradicionales.

Un intercambio en el que predominen los bienes de mayor contenido en capital y conocimiento tendría que constituirse en el objetivo a largo plazo, como requisito para acelerar el proceso de industrialización. Sin embargo, con el fin de aumentar la oferta exportadora (...) sería necesario elaborar una estrategia entre corto y mediano plazos¹¹⁸.

Muchos departamentos de Colombia, han conservado la producción tradicional de productos primarios como café, banano, azúcar, entre otros. Sin embargo, resultaría interesante originar productos derivados, semiprocesados y/o manufacturados de alta calidad, que permitan ampliar el panorama de las exportaciones por medio de la modernización del aparato productivo y de la especialización de la mano de obra.

Sin embargo, la labor de *diversificación* debe estar pensada en distintos ámbitos de la oferta exportable colombiana y así ampliar el panorama para los productos nacionales. Es importante contar con el apoyo del sector privado, quien debe propiciar iniciativas para la oferta y comercialización de los llamados *nuevos* productos, y hacer de los mismos bienes atractivos para los nuevos mercados.

¹¹⁷ Comparar Morales. "Relaciones comerciales de Colombia con el Asia-Pacífico". p. 181.

¹¹⁸ Ver García. "Mirar al Asia". p. 87.

6. CONCLUSIONES

La agenda de política exterior en Colombia ha desembocado en la concentración de las relaciones en el continente americano, posiblemente por factores netamente políticos. La diversificación de la agenda de Política Exterior colombiana en aras del mejoramiento del intercambio comercial con mercados no tradicionales aunados al aprovechamiento de casos de éxito de países de la región, configuran la oportunidad de crear estrategias adecuadas para la inserción del país en el mundo.

Casos como el chileno permiten mostrar que hechos como los lazos históricos, la explotación de las ventajas físicas y la unión de intereses al interior del país pueden llevar a una mayor integración con regiones apartadas y poco tradicionales.

Es claro que la fase en la que se encuentran las relaciones comerciales chilenas no son el resultado de la coyuntura a la que se enfrentaba dicho país, sino por el contrario, son el resultado de un proceso de aprendizaje (durante la dictadura) y de planificación (después de ella) en el que se ha expuesto a la economía a la competencia, se ha dado pie a los ajustes en los mercados y sobre todo se ha hecho un trabajo de sembrar conciencia en la población sobre la importancia de la integración comercial.

Por su parte, la agenda exterior colombiana ha priorizado cuestiones políticas y coyunturales, hecho que le ha restado importancia a la planificación y por lo tanto han delimitado el avance en la construcción de una agenda exterior encaminada a insertar a Colombia en la economía mundial.

Como bien ha expuesto Ramírez, en cuanto al Pacífico, se puede decir que Colombia no tiene una estrategia hacia esa región. El Gobierno “ha manejado últimamente una agenda de reacción frente a los problemas coyunturales, sin dar cabida a una gestión seria. Si bien Colombia pertenece al PECC y al PBEC, estos esfuerzos son más del sector empresarial y la academia que del propio gobierno. Esto, cuando se hace referencia a una política sostenida y congruente hacia el pacífico”.¹¹⁹

Así las cosas e identificada la importancia que tiene el Asia-Pacífico en el escenario mundial, es necesario continuar con el interés que se ha despertado por esta

¹¹⁹ Comparar Ramírez. “El ingreso de México y Chile a la APEC: lecciones para Colombia”. p. 270.

región, en especial, en el desarrollo económico de su modelo y en las oportunidades que esta región presta para el resto del mundo.

Tal como ocurrió en Chile, Colombia debe acercarse al mercado asiático. El primer paso puede ser la entrada al APEC. Como ya se mencionó, el APEC juega un papel neurálgico en la conquista del Asia-Pacífico.

Sin embargo, el país debe tener claro que se deben dejar de lado los esfuerzos aislados. Para esto es clave consolidar una agenda multilateral que trabaje en los puntos neurálgicos de desarrollo. Para esto es primordial la definición de objetivos de largo plazo, “Para lograrlo, resulta indispensable la participación activa y actuante de de los empresarios, de los comerciantes, de los industriales, de los microempresarios, de la academia y de todos quienes, de una u otra forma, ejercen alguna influencia en las relaciones exteriores de Colombia”¹²⁰.

Es así, que la implementación de planes consecuentes a las necesidades del país, la puesta en marcha de políticas públicas encaminadas al desarrollo y la común unión de los actores claves. Todas estas acciones puestas en marcha pueden darle al país otro tipo de matiz y dejarlo en una posición ideal para la búsqueda del desarrollo y la inserción, para este caso en particular, la inserción con en el Asia-Pacífico.

¹²⁰ Ver Arenas. “La estrategia diplomática de Colombia en el Pacífico”. p. 93.