



OPRIC

Los Tratados de Libre Comercio en la Política Comercial de Juan Manuel Santos

Por: Nicolás Martínez P.

OPRIC

Junio de 2013

1. Introducción

En los últimos años ha imperado un discurso respecto a la política comercial que dice que la diversificación de las relaciones con otros países, podrá aportar un mayor nivel de bienestar a la economía colombiana. Teniendo en cuenta esto, el presente texto busca examinar los avances en política comercial del gobierno Juan Manuel Santos tomando en consideración los Tratados de Libre Comercio. Si bien se entiende que la agenda comercial de un país va mucho más allá de los TLC, el documento hará énfasis en los mismos debido a que son de manera muy general, el reflejo de las otras políticas comerciales como la facilitación del comercio, la reducción de aranceles, etc. Para esto se tomará el siguiente camino: Primero se considerará el contexto tanto político como económico en el cual se formuló la política comercial del actual gobierno. En segunda medida, teniendo claro ese contexto, se examinará cuáles eran las perspectivas y los objetivos del gobierno nacional en referencia a esa diversificación de relaciones comerciales. En tercer lugar, con esos objetivos claros, se revisarán los avances que se han concretado en esa búsqueda de obtener más socios para intercambiar bienes. En cuarto lugar, a partir de las cifras comerciales de los últimos años, se hará una evaluación tanto del comercio en general, como de los Tratados comerciales que empezaron a regir durante el gobierno Santos. Finalmente en sexto lugar, se concluirá el texto con la presentación de algunas críticas y consideraciones finales respecto a la política comercial y los TLC.

2. Contexto de la Política de Comercio Exterior

Para poder examinar la Política de Comercio Exterior de Santos de una manera completa es deber no solamente ver su contenido y sus resultados (a casi un año de que se acabe su periodo presidencial 2010-2014) sino además tener en cuenta el contexto en el que fue formulada. Ese título se separa en dos temas que a consideración del texto son los que principalmente influyen en la elaboración y la formulación de la Política Comercial. Primero se presentará el contexto político dentro de lo cual la política comercial fue formulada, considerando así tanto los cambios que se han dado en la institucionalidad del Estado colombiano, como el estado de las relaciones exteriores de Colombia. En segundo lugar, se expondrá el contexto económico que tiene en cuenta tanto la coyuntura de la economía internacional, como también el comportamiento de la economía colombiana interna.

a. Contexto político de la política comercial

La política comercial que busca la concertación de tratados de libre comercio, que se ha visto implementada por el gobierno Juan Manuel Santos, y que se puso en marcha en menor intensidad durante el gobierno de Álvaro Uribe, es una estrategia económica que responde a un proceso de vieja data comenzado por el gobierno de Cesar Gaviria. Durante la década de los noventas, luego de la elaboración de la constitución de 1991, el gobierno liberal empezó a implementar fuertes cambios institucionales que respondían a una tendencia regional en concordancia con el llamado Consenso de Washington¹. Esto, en términos muy amplios, era el comienzo de la aplicación de la apertura de la economía que cuestionaba fuertemente el modelo que había imperado durante la década de los sesentas y setentas en la mayoría de países de Latinoamérica, el de Industrialización por medio de la Sustitución de Importaciones ISI², que se basaba en el proteccionismo como prioridad para el fortalecimiento del mercado interno, y de la economía en general. Este modelo proteccionista desconfiaba del libre comercio y de la inversión extranjera en tanto consideraba que el primero deterioraba la industria nacional, y la segunda socavaba la soberanía nacional.

¹ En el consenso de Washington se trató de formular una serie de recomendaciones para que los países en vía de desarrollo tuvieran en cuenta ciertas pautas a la hora de elaborar política económica para que tuvieran una 'receta' para salir del subdesarrollo. En la región latinoamericana en particular también se buscaba salir de la crisis de los 80 y lograr un ambiente de estabilidad económica. Entre los temas que se tocaban dentro del Consenso, además de la liberalización comercial de la cual se ocupa este artículo, estaban fuertes reformas a la política fiscal, cambios en las prioridades del gasto público, modificaciones en el tipo de interés, y el tipo de cambio, políticas para incentivar inversiones extranjeras directas y privatizaciones, políticas en busca de la desregulación de la economía por parte del Estado, como también modificaciones en los derechos de propiedad.

² Para una mayor exploración del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones se recomienda ver la obra de Raul Prebisch, economista argentino quien impulsó en Latinoamérica, desde la Cepal, dicho modelo.

Lo que se daba por aquella época era un cambio del modelo económico en la región a raíz de la aguda crisis de la deuda que sufrió Latinoamérica en década de los ochenta³. Se pasó del modelo de sustitución de importaciones al modelo neoliberal de apertura económica que propendía por el crecimiento y el desarrollo económico vía mayor vinculación a la economía internacional. En general es la idea que desconfía de la dinámica del comercio nacional para proporcionar suficientes medios y mecanismos para que la Economía interna se desarrolle, complementándola así con la vinculación a un comercio internacional cada vez más globalizado e interdependiente. Siguiendo esta perspectiva, el gobierno de Cesar Gaviria creó todo un marco jurídico a partir del cual Colombia institucionalizaba buena parte del modelo de apertura económica, modificando así las condiciones fundamentales en las cuales funcionaba la economía colombiana (Simmonds, Diagamma (2012, pp. 87-88). En el caso concreto del comercio se inició un proceso de liberalización de los mercados reduciendo los aranceles y la sobretasa a importaciones que continuarían con pocos matices en los gobiernos de Samper, Pastrana y Uribe (Torres 2011).

A nivel internacional se buscó la manera de crear un organismo multilateral que ayudara a perseguir a los países los objetivos relacionados a liberalización de los mercados. De esta iniciativa, surgió la Organización Mundial de Comercio –OMC- en 1995 como organismo complementario del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT- incorporándole a los acuerdos de bienes, acuerdos sobre servicios y propiedad intelectual. La institucionalización de dicho organismo avanzó tanto a nivel internacional como a nivel interno. La ronda de Uruguay que comenzó en la década de los ochentas, finalizó en 1994 con una serie de acuerdos multilaterales que le dieron vida a la OMC. A su vez, a nivel interno, el gobierno Samper por medio de la ley 170 de 1994 aprobó el acuerdo por el cual se incorporaba dicho organismo a la legislación colombiana.

El siguiente paso para continuar a nivel multilateral con la liberalización del comercio en el seno de la OMC, se dio con el comienzo de la ronda de Doha en 2001. Sin embargo esta ronda quedó estancada tiempo después debido a las diferencias que tuvieron los países desarrollados y subdesarrollados en la reducción de aranceles en distintos sectores de la economía. Los países desarrollados liderados por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón eran renuentes a bajar los subsidios agrícolas mientras que los países en vía de desarrollo liderados por Sudáfrica, China, Brasil e India se rehusaban a bajar aranceles a manufacturas (Gómez 2011 pág. 249). La lentitud del desarrollo de la ronda de Doha produjo entonces la multiplicación de tratados comerciales bilaterales y multilaterales negociados entre una menor cantidad

³ Hay que recordar que esa crisis no golpeó a Colombia como a los demás países de Latinoamérica, debido en gran parte por el auge del narcotráfico. Siguiendo esa idea las razones por las cuales ese modelo se implantó en Colombia fue debido a la fuerte influencia de las ideas de la escuela económica norteamericana dentro del círculo del gobierno de Cesar Gaviria, más conocido como el kínder de Gaviria. Este era un grupo conformado por hombres jóvenes menores de 40 años, de un sector liberal de derecha, centro-derecha, con una fuerte formación técnica dentro de cada una de sus áreas, quienes eran influenciados por los nuevos paradigmas de la administración pública impulsados por el Banco Mundial.

de países. Este surgimiento de múltiples tratados multilaterales y bilaterales comerciales, luego del fracaso de Doha, se puede catalogar como el segundo momento de liberalización del comercio, del cual hacen parte los tratados comerciales de libre comercio que han venido firmando los gobiernos colombianos durante la última década.

Siguiendo esta idea, la negociación del TLC con Estados Unidos se convirtió en la principal bandera del gobierno colombiano para continuar la liberalización del comercio, luego de los fracasos de la ronda de Doha, y del ALCA, que era el Tratado de Libre Comercio impulsado por Estados Unidos entre todos los países del continente americano excepto Cuba. Sin embargo, en ese caso no solamente influyó la creencia en el éxito del libre comercio por parte de Álvaro Uribe, sino también el peso que tuvo ese país para la diplomacia colombiana. El aislamiento regional en que se sumió el gobierno Uribe, traducido posteriormente en confrontaciones con los gobiernos ecuatoriano y venezolano, contribuyó de una manera notable a que la política exterior, y detrás de esta la política comercial, se alinearan inexorablemente con la potencia norteamericana. La consecuencia de esto fue tanto la imposibilidad de crear lazos comerciales más estrechos con los países vecinos, como el perjuicio en el comercio con los mismos, particularmente con Venezuela.

Desde esta perspectiva, el contexto político desde el cual Santos tuvo que partir para elaborar su política comercial no estaba solamente atravesado por una institucionalidad para el libre comercio, sino también por la particular manera en que Uribe manejó sus relaciones exteriores. Siguiendo este argumento, desde la perspectiva de Simmonds y Diagamma (2012, pág. 93), la política comercial antesala de Santos se puede caracterizar por su mezcla con otros asuntos bilaterales como la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Siguiendo esta idea, estos autores anotan que:

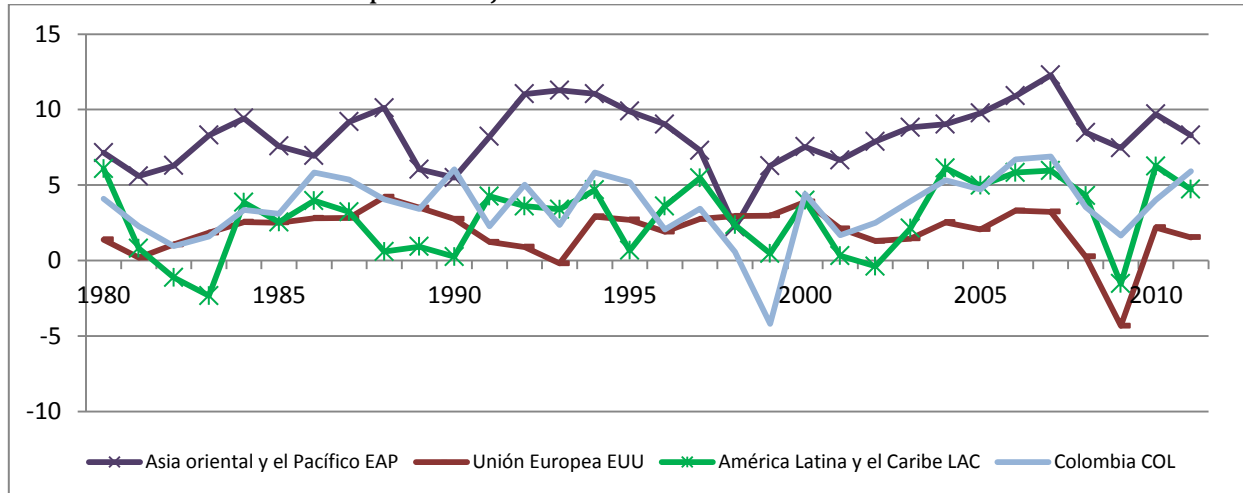
Colombia adquiere un estilo particular de negociar en el mercado internacional que, debido a la radicalización de Uribe en cuanto a convertir la política económica exterior colombiana en un apéndice político, militar económico de los EE.UU, termina por generar unos sometimientos críticos hacia una dependencia peligrosa de los ejercicios de poder del país del norte.

b. Contexto económico de la política comercial

Pasando al contexto económico, desde una perspectiva amplia y global, se puede apreciar un notable cambio en la participación de las diferentes economías regionales en la generación de riqueza a nivel global. Desde la década de 1980 los países en vía de desarrollo de Asia, sobre todo los llamados tigres asiáticos, tuvieron tasas de crecimiento muy elevadas, mientras que los países desarrollados, sobre todo los europeos habían perdido peso en la economía global (ver gráfico 1). Siguiendo esa idea, la última crisis económica internacional aceleró el cambio en la participación de las economías regionales en la economía global. Mientras que en 1980 Asia en desarrollo participaba en un 7% del PIB mundial y los países de la Unión Europea participaban en un 30%, para 2009 la composición cambio radicalmente dándole a los

primeros países una participación del 23%, y a la Unión Europea apenas del 21%. Por su parte, Latinoamérica en ese periodo de tiempo perdió levemente su participación pasando del 10% al 8%. De acuerdo a este cambio en la composición de la economía mundial, Latinoamérica empezó a generar más lazos económicos con Asia y empezó a comerciar más con esa región (Gómez 2011, pp. 237-245).

Gráfica 1: Crecimiento del porcentaje anual del PIB entre 1980 -2010



Elaboración propia basado en datos del FMI

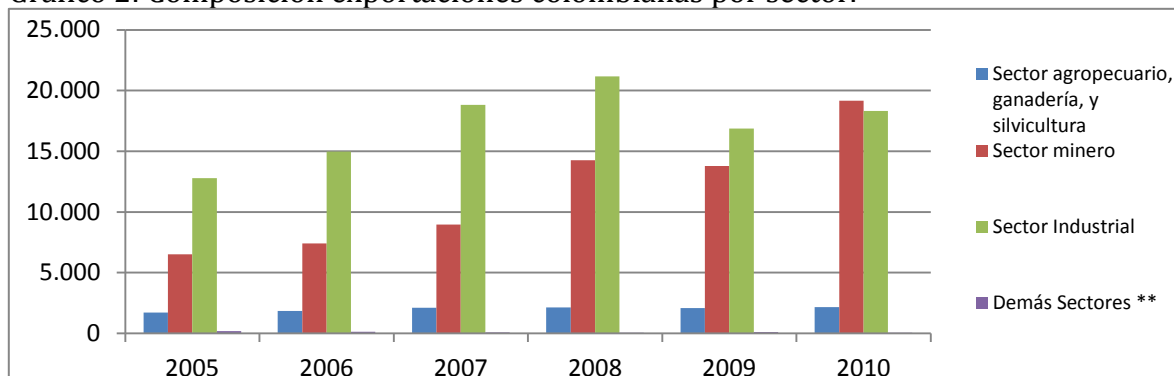
En este contexto, la recuperación de la crisis internacional se ha dado de una manera lenta y heterogénea. La desaceleración económica en Colombia empezó en 2008 y cayó a su punto más bajo en 2009. Sin embargo, el país contaba con una relativa solidez para enfrentar la crisis por lo que no se alcanzó a contraer la economía como sí sucedió en gran parte de Latinoamérica, como también se puede apreciar en el gráfico 1. Para Gómez (2011 pp. 252-255), Colombia contó con factores favorables para enfrentar la crisis

Los bancos estaban sólidos, no se enfrentó una burbuja hipotecaria, no había endeudamiento excesivo, el endeudamiento no estaba concentrado en la vivienda, no había contracción de liquidez, las líneas de crédito en dólares para importar eran suficientes para la actividad comercial, el precio internacional del café estaba en un nivel alto, se estaba dando una fuerte expansión del carbón y había estabilidad en el mercado ecuatoriano y venezolano.

A estos factores favorables para el PIB, se le suma el auge minero energético que ha tenido Colombia durante la última década. En efecto la participación de actividades relacionadas con la economía extractiva han ayudado a que el país tenga una balanza comercial favorable teniendo en cuenta el impulso de las exportaciones de petróleo y sus derivados, además del carbón y otros minerales. Tal como lo dice Gómez (2011:255-260) Colombia pasó, en una década, a ser un país minero energético, teniendo como resultado una canasta exportadora poco diversificada y poco sofisticada, generando una dependencia dentro sus exportaciones del sector primario, en tanto estas han venido aumentando constantemente. Si bien durante la

crisis de 2009, las exportaciones sí se vieron rezagadas, en el año inmediatamente posterior empezaron a tener una recuperación que dista de ser lenta (ver gráfico 2).

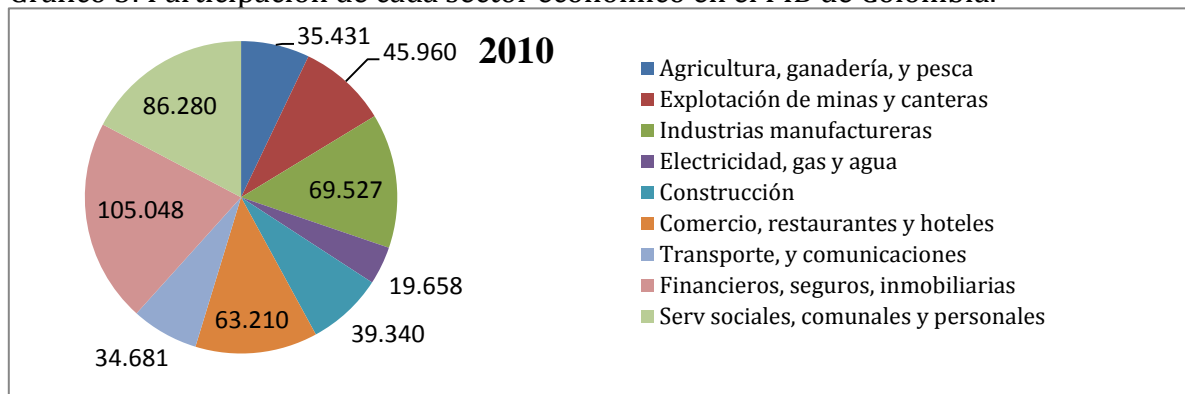
Gráfico 2: Composición exportaciones colombianas por sector.



Elaboración propia basada en datos del DANE (millones de dólares FOB)

Este auge reciente en las exportaciones del sector minero, y en general de todas las *commodities* –bienes primarios–, no solo en Colombia sino en otros países en vía de desarrollo, es atribuido por algunos autores a la expansión de las economías asiáticas, sobre todo la China y la India, las cuales necesitan alimentar sus demandas internas con productos del sector primario como hidrocarburos, y carbón, pero también del sector agrícola, para así poder inundar el mercado internacional con manufacturas y otros bienes con más valor agregado (Simmonds, Diagamma 2012 p.94) (Piiñeiro, Muñoz, 2012 p.204).

Gráfico 3: Participación de cada sector económico en el PIB de Colombia.



Elaboración propia basada en datos DANE (Miles de millones de pesos)

Sin embargo, mirando el auge minero-energético desde otra perspectiva, hay que reconocer que esa actividad no contribuía al PIB de igual manera que lo había hecho a las exportaciones al inicio del mandato Santos (ver gráfico 3). Lo que empezaba a cuestionar poco a poco el modelo de desarrollo económico basado en la vinculación con el mercado internacional a través del comercio exterior y la inversión extranjera, cuando lo que se ofrece para comerciar a los demás países, es

principalmente materias primas provenientes de los sectores de economías de extracción.

Con este panorama, de fuerte expansión de las exportaciones de commodities, una industria y un agro que no se recuperaba tan rápido como el sector extractivo, sumándole además una constante apreciación real del peso, varios analistas empezaron a preocuparse en ese momento, por una posible enfermedad holandesa⁴ en el futuro próximo.

3. TLC en las formulación de la Política de Comercio Exterior

Teniendo ya un breve contexto tanto político como económico, la presente sección expondrá las perspectivas y los objetivos de política comercial de Santos en referencia a los TLC. Esto se hará basándose en dos documentos oficiales prospectivos, el Plan Nacional de Desarrollo PND, y la Agenda de Negociaciones Comerciales de Colombia elaborada por el Consejo Superior de Comercio Exterior CSCE⁵. Con esto se tendrá de manera general y a la vez específica los objetivos de la agenda comercial de Santos en cuanto a los tratados comerciales.

a. Plan Nacional de Desarrollo

En el PND la política de comercio exterior se establece sobre el objetivo de la 'Inserción productiva a mercados internacionales', es decir fijándose como rumbo, seguir con la estrategia de internacionalización de la economía colombiana, abierta desde la época de la constitución de 1991 y el gobierno de Cesar Gaviria. Para esto se plantean cuatro grandes lineamientos estratégicos: 1. Una política arancelaria para promover la transformación productiva, 2. La negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales, 3. La promoción de inversión, y finalmente 4. La facilitación del comercio (Departamento de Planeación Nacional, 2011:676-682). Para el presente análisis, se examinará la segunda estrategia teniendo en cuenta que es la que se refiere expresamente a los tratados comerciales.

Mirando esta estrategia, se constata que el Plan Nacional de Desarrollo espera seguir con el acompañamiento a las (congeladas) rondas en el marco de la

⁴Enfermedad holandesa (dutch disease) consiste en que la exportación de los recursos naturales no renovables en auge causa grandes entradas de divisas a la economía nacional, provocando una revaluación de la moneda local, y por tanto una pérdida de competitividad del resto de la economía y en ocasiones una desindustrialización

⁵ El Consejo Superior de Comercio Exterior se ocupa de elaborar la política comercial junto al Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior. Entre sus principales funciones está asesorar al gobierno Nacional en todos los aspectos concernientes al Comercio Exterior. El presidente de la república lo preside y lo acompañan ocho de los ministros de carteras relacionadas con temas económicos y comerciales, además del director del DNP y el Gerente del Banco de la República. Cabe decir que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo juega un papel determinante en el CSCE, teniendo en cuenta que es un tema propio de su cartera. Por ejemplo en ausencia del presidente es ese ministro quien preside la reunión. Para una revisión completa de las funciones de este Consejo se recomienda ver el capítulo IV del decreto 2553 de 1999.

Organización Mundial de Comercio además de continuar con la estrategia de implementación de acuerdos internacionales bilaterales. En este último punto se fijan unos mercados objetivos que son considerados claves tanto para la consolidación como para el establecimiento de relaciones comerciales, estos son: la región Asia-Pacífico -en donde se ve la necesidad de entrar a la Asociación de Cooperación Económica Asia Pacífico APEC-, los países de Medio Oriente que conforman el Consejo de Cooperación del Golfo; Venezuela, la CAN, ALADI, el grupo de países que actualmente conforma Alianza Pacífico -Chile, Perú y México-, y la Asociación de Estados del Caribe. Adicional a esto, se plantean como objetivos claves para el comercio la profundización en la participación en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, como también el diseño del plan para la aceptación en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE.

b. Agenda de Negociaciones Comerciales de Colombia

Ahora, considerando la política de comercio exterior elaborada por la Agenda de Negociaciones Comerciales de Colombia⁶, se puede ver la estrategia para la inserción en diferentes mercados de la economía mundial plasmada concretamente fijando a ciertos países como objetivo para realizar negociaciones comerciales. Esta agenda es el documento que planea a largo plazo la negociación de Tratados Comerciales y de Acuerdos de Inversión con varios países del mundo teniendo en cuenta unos determinados criterios.

El resultado de la agenda es una lista de países ordenados de acuerdo a la prioridad de establecer Tratados Comerciales con los mismos. Esta lista de prioridad, como se dijo anteriormente, se construyó de acuerdo a cinco criterios generales que contienen a su vez 25 variables en total. Los criterios para la lista son 1. La consolidación y la protección de mercados, 2. Los mercados con mayor potencia para las exportaciones colombianas, 3. La posibilidad de atraer inversión a Colombia y la posibilidad de proteger la inversión colombiana en el exterior, 4. La factibilidad política, y 5. La disposición al libre comercio.

En la última reunión del CSCE se acordó sacar de la agenda a Panamá, Corea del Sur, Turquía y Uruguay considerando que para el momento ya se habían iniciado negociaciones comerciales con los tres primeros países y con el último se adelantaban las mismas en el marco del acuerdo de cooperación comercial de la CAN y el Mercosur. Además, como resultado de la evaluación de criterios, se acordó incluir al resto de los CIVETS que faltaban en la agenda, es decir a Egipto, Indonesia, y Vietnam, sumando además a Filipinas que se destaca también como otra economía importante de Asia. Así la agenda en orden de prioridades para establecer Acuerdos Comerciales quedó de la siguiente manera:

Tabla 1: Prioridad Posibles Socios Comerciales de Colombia

⁶ El documento que se toma en consideración es el resultado de la sesión de reunión número 89 del Consejo Superior de Comercio Exterior que se reunió y actualizó la agenda el 4 de abril de 2011.

1. Australia	5. China	9. Singapur	13. Vietnam	17. Nicaragua
2. Japón	6. Israel	10. Malasia	14. India	18. N. Zelanda
3. Comunidad del Golfo	7. República Dominicana	11. Caricom	15. Indonesia	19. Tailandia
4. Rusia	8. Sudáfrica	12. Costa Rica	16. Egipto	20. Filipinas

Elaboración propia basada en Agenda de Negociaciones Comerciales de Colombia Actualización 2011

Analizando globalmente estos dos documentos se puede ver una estrategia ambiciosa en referencia a la concertación de TLC: Objetivos no solo para profundizar los procesos en la región, sino también para insertarse económicamente tanto en Asia como en Medio Oriente, e incluso África. Si bien, no se fijan metas concretas para la concertación de tratados, en evidencia de los distintos tipos de contrariedades que pueden surgir en esos procesos, sí se puede observar cierto rumbo para la consecución de los tratados. Teniendo este horizonte claro la siguiente sección examinará qué se ha hecho en el gobierno Santos, respecto a la inserción en el mercado internacional a través de Tratados de Libre Comercio.

4. Hechos de la política comercial de Santos

a. Estado de las relaciones comerciales recién posesionado Santos (julio 2010)

Al inicio de la administración de Juan Manuel Santos, a pesar de que se había enfocado gran parte de sus esfuerzos en un estrechamiento de los lazos económicos con Estados Unidos, el gobierno colombiano aún no contaba con la aprobación por parte del Congreso estadounidense al TLC. Sumado a esto se habían deteriorado las relaciones con Venezuela, el segundo país con el que se tenían vínculos comerciales más estrechos. Uribe reconociendo la fragilidad comercial en la que se encontraba el país debido al enfoque bilateral que le había dado a la política exterior, al final de su gobierno, empezó las primeras gestiones para firmar TLC con otros países como Canadá, Chile, Corea del Sur, Panamá, el Triángulo del Norte (Nicaragua, El Salvador y Honduras) y la Unión Europea.

Tabla 2: Principales Socios Comerciales al Inicio de la Administración Santos

Exportaciones (Millones de USD FOB)			Importaciones (Millones de USD CIF)		
País	2009	2010	País	2009	2010
EE.UU	12.879	16.764	EE.UU	9.456	10.437
Venezuela	4.050	1.423	China	3.715	5.477
Alemania	1.257	1.807	México	2.298	3.857
Perú	788	1.132	Brasil	2.147	2.370
México	536	638	Alemania	1.338	1.611
Bélgica	409	450	Japón	825	1.157
Ecuador	365	250	Ecuador	695	835
Japón	336	511	Venezuela	563	305
Otros	12.226	16.737	España	442	502
Fuente: Dane			Otros	11.412	13.935

Santos heredó entonces un panorama comercial un tanto difícil con los dos principales socios históricos comerciales, Estados Unidos y Venezuela. De ahí la

necesidad de seguir los primeros pasos iniciados en la diversificación de socios comerciales. Se trataba de la formulación de una política exterior que intentara desatar, al menos un poco, los cabos de dependencia tan fuerte que se había generado en los gobiernos anteriores, sobre todo cuando elementos político-militares se mezclaban con la política comercial (Simmonds, Diagma 2012, pp. 93). Siguiendo esta idea, el panorama de tratados comerciales del cual partió el gobierno Santos fue el siguiente:

Tabla 3: Estado de los Tratados Comerciales de Colombia para Julio 2010

Tratados de Libre Comercio Vigentes	Acuerdos de Alcance Parcial o Complementación económica	Tratados de Libre Comercio Suscritos	Tratados de Libre Comercio en proceso de negociación
México, Chile, Triángulo del Norte (Guatemala, Salvador, Honduras), CAN (Perú, Ecuador, Bolivia), Mercosur	Venezuela (APP), Cuba (ACE), Nicaragua (APP), Caricom (doce de sus miembros) (APP)	Canadá, EFTA (Suiza, Liechtenstein, Noruega, Islandia), Estados Unidos, Unión Europea	Panamá, Corea del Sur

b. Avances Tratados de Libre Comercio en el Gobierno Santos

Tomando en consideración la anterior tabla, se puede apreciar que el primer gran reto de la administración Santos consistía en primera medida, realizar lobby político en el congreso norteamericano para destrabar la aprobación del TLC, cuya elaboración había demandado gran parte de los esfuerzos de la política comercial del gobierno Uribe; en segundo lugar, era importante continuar con el proceso de ratificación del TLC con la Unión Europea; y en tercer lugar, se debía continuar los procesos de negociación ya iniciados, además de buscar negociar nuevos tratados comerciales, de acuerdo a los criterios que le fuera dando el Consejo Superior de Comercio Exterior.

i. Primer año (Julio 2010- Julio 2011)

Luego del primer año de gobierno, Santos logró algunos avances en materia comercial. Primero, se pactó con Canadá que el TLC entraría en vigencia el 15 de agosto de 2011. A esto se le sumó la concertación para la entrada en vigencia del TLC con Suiza y Liechtenstein, como países pertenecientes a la EFTA, para el 1 de julio de 2011. Por otra parte, se continuaron las negociaciones con Corea del Sur llegándose a la IV ronda en octubre de 2010. Las negociaciones con Panamá no corrieron con la misma suerte durante ese año y se estancaron en la V ronda en octubre de 2010, faltando por negociarse los temas de Acceso a Mercados de bienes industriales y agrícolas, las reglas de origen, y procedimientos aduaneros; además de la definición de la inclusión del Canal de Panamá en la oferta de compras públicas de ese país. Durante ese año también se empezaron negociaciones comerciales con Turquía luego de que el CSCE hubiera establecido que ese era un país clave no solamente por hacer parte de los llamados CIVETS, sino porque también podría convertirse en plataforma para la admisión de Colombia en la OCDE; las negociaciones con aquel país alcanzaron

en ese año la segunda ronda en julio de 2011. Durante ese año también empezaron las gestiones para conformar un nuevo bloque comercial con México, Perú y Chile.

ii. Segundo año (Julio 2011-Julio 2012)

Considerado el logro más importante para la política comercial de Santos, el TLC con Estados Unidos finalmente se destrabó en el congreso de ese país el 12 de octubre de 2011, siendo así ratificado por los presidentes de ambos países durante la VI Cumbre de las Américas, llevada a cabo en Cartagena en abril de 2012. En ese momento se acordó que el tratado comercial entraría en vigencia inmediatamente un mes después, es decir el 15 de mayo de 2012. Sumado a esto, luego de siete rondas de negociaciones, el gobierno colombiano concertó el TLC con Corea del Sur el 25 de junio de 2012. Por el contrario, la situación referente al TLC con Panamá no había logrado desempantanarse a raíz de las controversias suscitadas por los asuntos aduaneros, considerando la sensibilidad del asunto ya que Panamá cuenta con una de las zonas francas más importante del mundo, la zona libre de Colón. Por el lado de Turquía, a pesar de que el TLC con ese país logró avanzar 6 rondas de negociación, en la última ronda se notaron las disparidades entre los intereses comerciales. Durante ese año también comenzaron las negociaciones de un TLC con Israel, llegando a las dos rondas. Además la alianza comercial con México, Perú y Chile empezó a hacerse realidad en junio de 2012 con la suscripción del Acuerdo Marco que estableció la conformación de la Alianza Pacífico.

iii. Tercer año (Julio de 2012-Junio 2013)

A la fecha de la redacción de este artículo, y a casi un año de la finalización de periodo presidencial de Juan Manuel Santos -con posibilidad de reelegirse- el proyecto de ley que legaliza el TLC con la Unión Europea fue aprobado en cuarto debate el 4 de junio de 2013, quedándole así la sanción presidencial, además de la revisión por parte de la Corte Constitucional. Hay que decir que la incorporación del TLC con la Unión Europea a la legislación colombiana está apurada teniendo en cuenta que las preferencias arancelarias con dicho bloque vencen el 31 de diciembre, por lo que es muy probable que para finales de este año entre a regir dicho tratado, ya sea incluso con una aprobación provisional por parte de Santos mientras se espera la revisión de constitucionalidad⁷.

Durante este año también se logró no sólo comenzar la negociación de un TLC con Costa Rica a finales de julio de 2012, sino además terminar la misma en tan solo cuatro rondas, firmándose así el 22 de mayo. A esta aprobación record contribuyó el deseo del gobierno costarricense para incorporarse en el nuevo bloque comercial Alianza Pacífico, que entre sus requisitos está que los países que deseen integrarse, deban tener Tratados de Libre Comercio con todos los países miembros -Colombia, Chile, Perú y México-. La conformación de Alianza Pacífico sirvió también como

⁷Más cerca, la entrada en vigor del TLC con la Unión Europea. Portafolio, recuperado el 6 de junio de 2013. <http://www.portafolio.co/economia/tlc-colombia-la-union-europea>

catalizador para que finalmente las negociaciones del TLC con Panamá se desempantanaran, a favor de Colombia, con la concertación de un Acuerdo Aduanero, cerrándose de esta manera la mesa de negociaciones el 1 de junio. Siguiendo la misma línea de aprobaciones exprés, el TLC con Israel también se terminó de concertar el 11 de junio, luego de cinco rondas de negociación. En contraste a esto, el tratado comercial con Turquía sigue parado desde junio de 2012, debido a las diferencias por las listas de accesos a mercados en bienes agrícolas e industriales. Por otra parte, durante este año también se comenzaron las negociaciones para firmar un TLC con Japón el cual lleva hasta la fecha dos rondas de negociaciones.

Con este panorama, luego de casi tres años de que Santos asumiera la presidencia, Colombia pasó de tener cinco tratados de libre comercio en vigencia, cuatro suscritos y dos en proceso de negociación, a tener ocho vigentes, cinco suscritos y tres en proceso de negociación. Esta explosión de tratados comerciales es asociada a la lógica de alcanzar una liberalización comercial parecida con la que cuentan otros países latinoamericanos como Perú, Chile y México, casualmente con quienes también se lleva a cabo un proceso de integración económica. Se puede decir a partir de esto, que Colombia con el gobierno de Santos, se sigue inscribiendo dentro del grupo de países latinoamericanos que le apuestan gran parte del crecimiento de su economía al comercio internacional dejando de lado el fortalecimiento interno de la economía a partir del desarrollo de una fuerte demanda e interna y un fuerte mercado doméstico.

Tabla 4: Estado de Tratados Comerciales de Colombia Junio 2013

Tratados de Libre Comercio Vigentes	Acuerdos de Alcance Parcial y de Complementación económica	Tratados de Libre Comercio Suscritos	Tratados de Libre Comercio en proceso de negociación
México, Chile, Triángulo del Norte (Guatemala, Salvador, Honduras), CAN (Perú, Ecuador, Bolivia), Mercosur, Estados Unidos, Canadá, EFTA (Suiza, Liechtenstein).	Venezuela, Cuba, Nicaragua, Caricom (doce de sus miembros)	Unión Europea, Panamá, Corea del Sur, Costa Rica, Israel	Japón, Alianza del Pacífico (México, Chile, Perú)

5. Evaluación Comercio exterior de Santos: TLC y Comercio en General

Para hacer la evaluación del comportamiento del comercio exterior teniendo en cuenta la política comercial desarrollada por Santos, este título se subdividirá en dos partes. Primero, considerando la importancia de los Tratados de Libre Comercio para la actual administración, se evaluarán los cambios comerciales que han sido suscitados por la entrada en vigencia de nuevos tratados comerciales durante la actual administración, es decir los TLC con Estados Unidos, Canadá y la EFTA (Suiza, y Liechtenstein). Luego, en segundo lugar, se hará una aproximación a la evolución de la totalidad de los flujos comerciales desde que Santos asumió la presidencia.

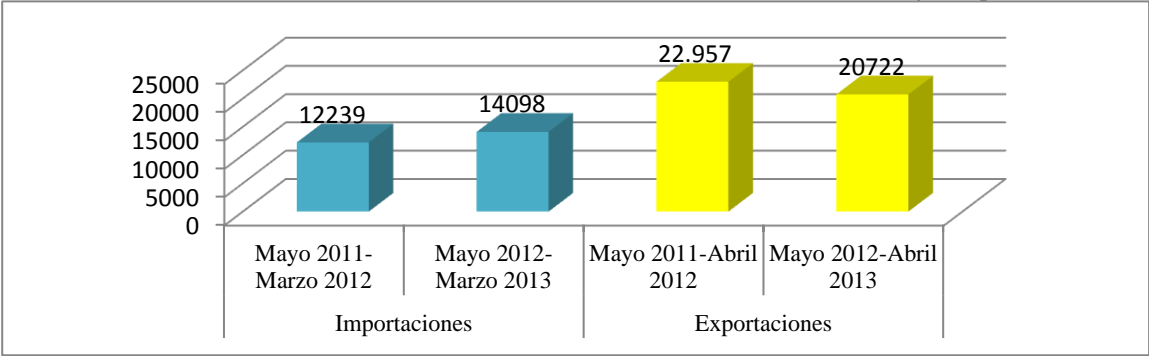
a. Evaluación del Comercio Libre en la administración Santos

La importancia de hacer una evaluación de los TLC que entraron a funcionar con el gobierno de Santos, radica en que puede dar ciertas luces respecto a los tratados comerciales que están próximos a entrar en vigencia, sobre todo porque los países con los cuales hay tratados suscritos, comparten características con otros con los cuales ya entraron en funcionamiento los TLC. Pueden encontrarse varias similitudes entre Estados Unidos, y Canadá con países de la Unión Europea, con Corea del Sur, e Israel. Vale la pena aclarar que la evaluación que se hará a continuación es bastante preliminar si se toma en consideración que el comportamiento de los flujos comerciales durante un año, en el caso de Estados Unidos, o casi dos años, en los casos de Suiza y Canadá, pueden estar afectados por coyunturas económicas. Sin embargo no deja de considerarse relevante realizar este análisis, debido a la gran expectativa que han generado la puesta en funcionamiento de los tratados, sobre todo para el caso del TLC con los Estados Unidos.

i. Flujos comerciales con EE.UU: Un año luego del esperadísimo TLC.

A pesar del excesivo optimismo que suscitó la entrada en vigencia del TLC, al contrario de lo que se pensaría, luego del primer año en vez de haber un aumento en las exportaciones desde Colombia hacia ese país, las mismas tuvieron una contracción de casi un 10%. De esta manera si se observa el año inmediatamente anterior a la entrada en vigencia del tratado (mayo 2011-abril 2012)⁸ y el año inmediatamente posterior (mayo 2012-abril 2013), la cifra pasa de 22.957 a 20.722 millones de dólares (FOB), habiendo de hecho una contracción real del flujo de bienes hacia ese país. La variación negativa de la cifra de exportaciones contrasta con la que se venía presentando en años anteriores (exceptuando la del 2009 que también fue negativa dada la crisis internacional). A esa variación contribuyó la caída en las exportaciones de la mayoría de productos tradicionales (que constituyeron el 75% de las exportaciones para 2012, con una participación del 63% del petróleo), tales como el Carbón, el Café y los Derivados del Petróleo; sumando además, el lento crecimiento de las exportaciones de petróleo cuya variación fue apenas del orden de 0.9%.

Gráfico 4: Exportaciones e Importaciones Colombia – Estados Unidos antes/después del TLC

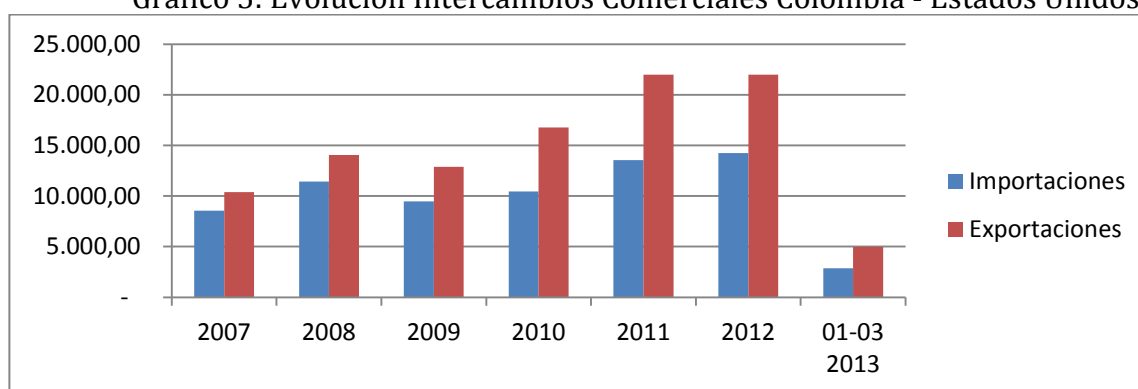


⁸ Cabe señalar que la comparación tiene un sesgo de 15 días teniendo en cuenta que toma en consideración todo el mes de mayo de 2012 como si ya hubiese entrado en vigor el tratado comercial, sin embargo éste se hizo efectivo a partir del 15 de mayo de ese año.

Elaboración propia basada en datos del DANE. Cifras en millones de USD

Por el contrario, las importaciones desde Estados Unidos, efectivamente aumentaron durante el primer año de entrada en vigencia del Tratado Comercial. Comparando el flujo de bienes desde Estados Unidos en los periodos de mayo de 2011 a marzo de 2012, y mayo de 2012 a marzo de 2013⁹ se puede apreciar de hecho un aumento de las importaciones del orden de 13%, pasando de la cifra de 12.239 a 14.098 millones de dólares (CIF). Dentro de las importaciones desde ese país, para 2012 el sector industrial participó del 67,5%, con un gran peso de productos de química básica 24%, y de la maquinaria y equipo 30%. Por otra parte, los derivados del petróleo (luego de que éste sea enviado a ese país, procesado y luego devuelto) tuvieron un peso de 27,6% en las importaciones de 2012.

Gráfico 5: Evolución Intercambios Comerciales Colombia - Estados Unidos



Elaboración propia basada en datos del DANE. Cifras en millones de USD

Contraria a la creencia difundida en gran medida por el gobierno nacional, de que la firma del TLC con Estados Unidos iba a dinamizar de una fuerte manera la economía colombiana, la evaluación luego del primer año de entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos parece indicar otra cosa. En primera medida la balanza comercial con respecto a ese país, si bien sigue siendo positiva, cayó de 2011 a 2012 en un 5%, mientras que en los dos primeros meses de 2013 tuvo una variación negativa de un 74% con respecto al mismo periodo del 2012 –sin TLC-. En segundo lugar, el flujo de intercambios comerciales, (contando tanto las exportaciones como las importaciones) bajó el ritmo con el que venía creciendo, teniendo en cuenta que el total de los intercambios había crecido de 2011 a 2012 en un 30%, mientras que de 2012 a 2013 cayó dramáticamente a un 1%.

Tickner¹⁰ encuentra tres causas que explican la disminución del comercio bilateral a pesar de haber entrado en vigencia el TLC: Primero por la fuerte revaluación del peso, que puede analizarse como consecuencia de la masiva entrada de dólares por la

⁹ La comparación de las importaciones para el primer año de entrada en vigencia del TLC tiene en cuenta 11 meses ya que al momento de consultar las cifras del DANE y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, aún no se contaba con la cifra de importaciones para abril de 2013.

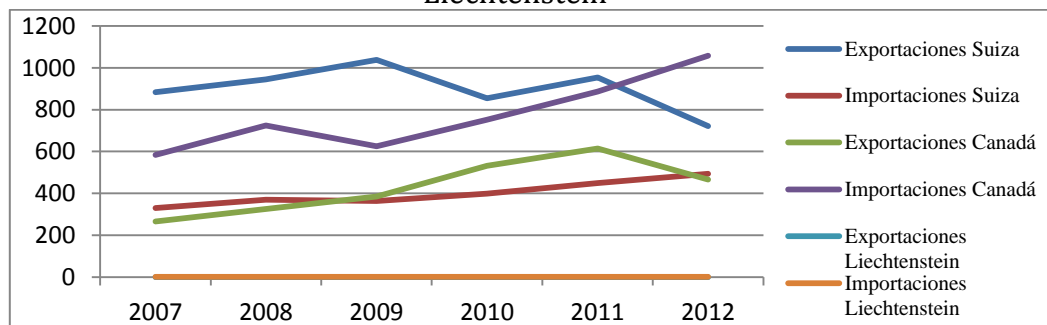
¹⁰ ¿'Happy Birthday' TLC? Arlene Tickner. Recuperado el 3 de junio de 2013 de <http://www.elespectador.com/opinion/columna-422064-happy-birthday-tlc>

exportación de bienes minero-energéticos; en segundo lugar porque no se podía esperar mucho dinamismo respecto a las exportaciones colombianas teniendo en cuenta que el 90% de los productos ya contaban de hecho con beneficios arancelarios bajo el esquema de la Aptdea; y en tercer lugar porque la aún presente crisis mundial ha hecho que los intercambios comerciales a nivel mundial tengan un crecimiento lento, con una cifra de 2% según cifras de la OMC.

ii. Los otros TLC's vigentes desde Santos: Canadá, Suiza y Liechtenstein.

Pasando a analizar los primeros tratados de libre comercio que empezaron a regir en el gobierno Santos y que no tuvieron tanto impacto mediático, por su poca relevancia para la totalidad del grueso de la economía, se puede apreciar que desde la entrada en vigencia del TLC con Canadá y con Suiza a mediados de 2011 ha habido una tendencia a que las exportaciones de Colombia hacia esos países disminuyan, mientras que las importaciones desde los mismos aumenten. En el caso de Canadá, de 2011 a 2012 se han reducido las exportaciones en todos los sectores; un 27% para el Petróleo, el Carbón y el Café (cuya participación es del 78%) y un 26% para bienes producidos en el sector industrial. El caso de Suiza es similar teniendo en cuenta que la caída en el comercio desde Colombia se debe a la reducción de las exportaciones en productos mineros, los cuales representaron para 2012, el 96% de las exportaciones hacia ese país.

Gráfico 6: Evolución Intercambios Comerciales con Canadá, Suiza y Liechtenstein¹¹



Elaboración propia basada en datos del DANE. Cifras en millones de USD

Por otra parte, el aumento de las importaciones desde Suiza y Canadá obedece en ambos casos al aumento del ingreso de bienes de industria básica y de maquinaria, que son los bienes que más se exportan desde dichos países con 92% y 62% respectivamente. El panorama de los TLC con esos países tiene algunas características similares al panorama del comercio con Estados Unidos. Hay un aumento efectivo de las importaciones desde la entrada en vigencia del Tratado Comercial y una disminución en las exportaciones, sin embargo en este último el porcentaje no solamente disminuyó sino que fue negativo. En ese sentido, las explicaciones

¹¹ El caso de Liechtenstein en la firma del TLC dentro de la EFTA es irrelevante debido al ínfimo intercambio comercial que tiene ese país con Colombia, apenas aportando unos miles de dólares a las importaciones colombianas y no habiendo ninguna exportación a dicho principado.

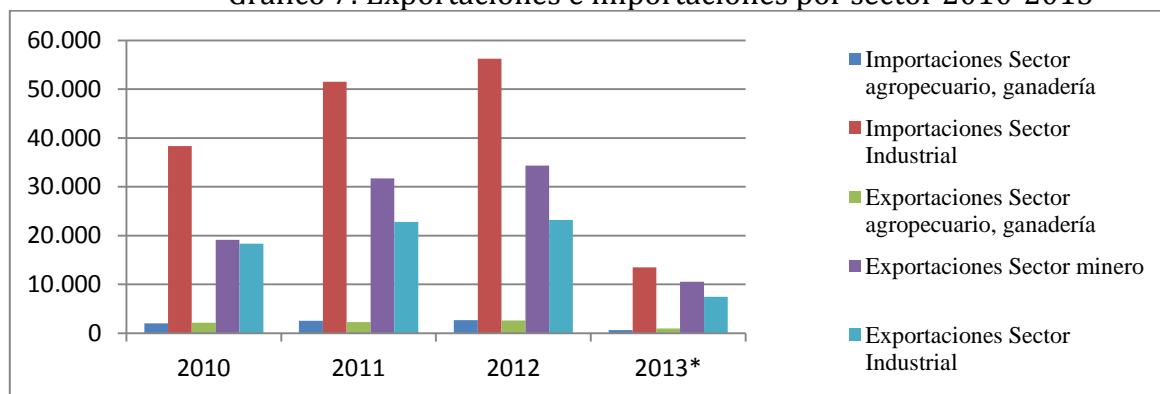
referidas al poco crecimiento del Comercio con Estados Unidos podrían vale también para el caso de Canadá y Suiza. La revaluación del peso y la crisis internacional han afectado durante los últimos años el comercio con esos países.

b. Evaluación de la Totalidad del Comercio en la administración Santos

Ahora, evaluando la totalidad del comercio en la administración Santos dentro de la composición de las exportaciones se puede apreciar, como el peso del sector minero-energético ha venido desplazando durante los últimos años a los otros sectores. Por cuenta de este auge el gobierno nacional, sin esperarlo, cumplió una de las metas comerciales trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo tres años antes de lo esperado. Los 52600 millones de dólares en exportaciones que se esperaban alcanzar hasta 2014, el auge petrolero los permitió rebasar muy fácilmente antes de que se terminara el 2011.

En cuanto a las importaciones, también se puede ver el dominio indiscutible del sector industrial siendo muy poca la participación de los sectores agropecuarios, y de minería, entre otros. La composición de las importaciones de bienes industriales es importante para el país, ya que a partir de eso, se puede evaluar qué tanto se está importando para transformar la cadena productiva del país, y qué tanto se está importando para satisfacer un consumo final. Según el DANE, los bienes de consumo para 2012 representaron el 21% de las exportaciones, las materias primas y los bienes intermedios el 43%; mientras que los bienes de capital y de construcción el 34%. Desde este panorama puede haber una cierta evaluación positiva de las importaciones en tanto, éstas están dominadas por bienes que aportan a los procesos productivos del país.

Gráfico 7: Exportaciones e importaciones por sector 2010-2013

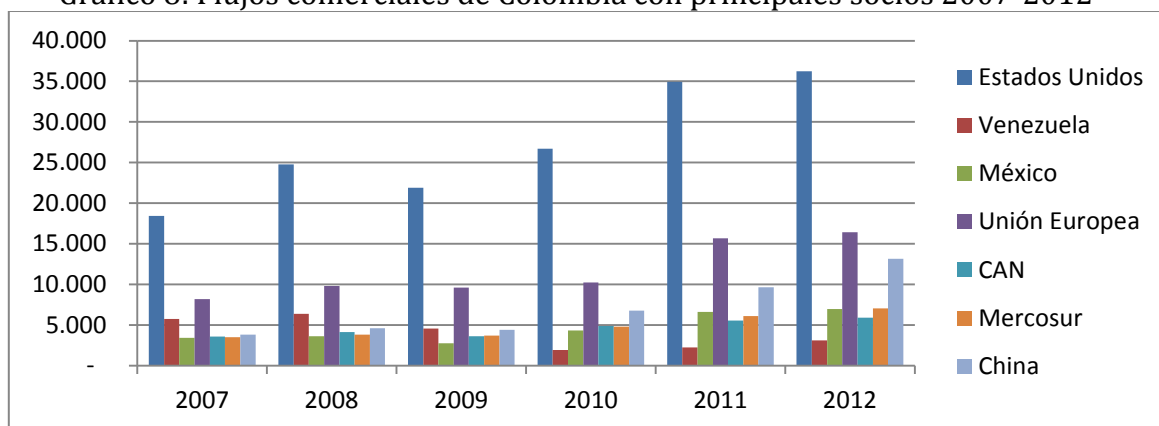


Elaboración propia basada en datos del DANE. Cifras en millones de USD.¹²

¹²La brecha entre las importaciones del sector industrial y las demás exportaciones es un poco más amplia para 2013 si se tiene en cuenta que los datos presentados en la gráfica para las importaciones corresponden a los meses de enero a marzo, mientras que los de las exportaciones corresponden a los meses de enero a abril

Analizar, la composición de los socios comerciales es también de vital importancia para examinar la dependencia comercial hacia un determinado país, sobre todo si se tiene en cuenta que uno de los tantos argumentos esgrimidos para la búsqueda de tratados comerciales es la diversificación de las relaciones económicas. Mirando las cosas de este modo, durante el segundo periodo de Uribe y la primera parte del periodo de Juan Manuel Santos, ha habido una tendencia a la dependencia comercial hacia Estados Unidos ya que el total del flujo comerciales –importaciones más exportaciones- hacia ese país ha tendido a aumentar más rápidamente a comparación de los otros socios comerciales importantes tales como la Unión Europea y la CAN. La entrada en vigencia del TLC con la Unión Europea, y la profundización de procesos de integración como la Alianza Pacífico, que incluye a importantes socios comerciales de Colombia como México y Perú, intentaría revertir esa fuerte tendencia. Esto en principio parece no ser tan fácil si se tiene en cuenta que el país que más se ha beneficiado del auge minero-energético ha sido Estados Unidos.

Gráfico 8: Flujos comerciales de Colombia con principales socios 2007-2012



Elaboración propia basada en datos del DANE. Cifras en millones de USD (FOB)

6. Conclusiones

a. Algunas críticas relacionadas a la política comercial y a los TLC

Que la política comercial en el gobierno Santos se haya basado principalmente en la firma de TLC, ha implicado que se haya volcado gran parte de los esfuerzos comerciales hacia este tipo de acuerdos. Examinar estos TLC como algo o meramente positivo o meramente negativo, es sin duda alguna, desconocer que estos tratados no están definidos *a priori*, y que todo su contenido depende de las sucesivas rondas de negociaciones que se lleven a cabo para las mismas. De ahí que sea trascendental la participación de la sociedad civil en la concertación de los mismos. Siguiendo esta idea la explosión de Tratados de Libre Comercio, y en general la política comercial que ha seguido Santos no ha dejado de estar exenta de cuestionamientos. A continuación se presentarán cuatro críticas que han sido recurrentes tanto en la política comercial de Santos, como la de Uribe y que son importantes tomar en cuenta a la hora de que se tomen decisiones respecto a las decisiones de política comercial. Las tres primeras han sido recurrentes en la concertación de los TLC, mientras que la última está

relacionada con el auge minero energético, y el gran peso que tiene ese sector dentro del comercio colombiano.

En primer lugar, se ha notado un fuerte peso de intereses particulares en la firma de los TLC, sobre todo de los gremios económicos con una fuerte capacidad de hacer lobby político. El caso del TLC con Estados Unidos ha sido el más estudiado debido al interés mediático que despertó dicho tratado, si se tiene en cuenta la dependencia comercial que tiene Colombia con respecto a ese país. Garay (2008) muestra en su artículo cómo los gremios económicos influyeron fuertemente en la negociación del TLC con Estados Unidos. En efecto a pesar de que formalmente el proceso de negociación del TLC estaba abierto en general a toda la sociedad civil, los gremios terminaron por marcar una fuerte línea en la definición del tratado. Esto en cierta medida se espera ya que esos grupos son una de las partes más interesadas en la definición de los tratados comerciales debido a que sus intereses económicos están afectados directamente. No obstante, como bien lo dice el autor, en estos tratados deberían participar no solamente los gremios sino todo el conjunto de la sociedad civil.

El problema iba -y en actuales negociaciones va- más allá cuando hay una disparidad entre los intereses defendidos por empresarios agrupados en unos u otros gremios. En efecto, en el caso de la negociación del TLC con Estados Unidos, unos gremios que no necesariamente representaban un sector más grande de la economía, sino que tenían un poder de lobby político más grande, terminaban por marcar el paso en las negociaciones del tratado comercial y de paso privilegiar sus intereses particulares sobre el resto en la negociación. Es relevante para ello recordar que a pesar de que dentro del Consejo Gremial Ampliado había una amplia variedad de gremios¹³, quién coordinaba y dirigía a los mismos era la ANDI bajo la dirección de Luis Carlos Villegas. (Garay 2008). Es importante añadir que este tipo de controversias no han dejado de darse, durante las negociaciones de recientes TLC, como en el caso de la total desaprobación por parte de los empresarios de autopartes y electrodomésticos en el caso del TLC con Corea del Sur, o la serio distanciamiento de la Sociedad Colombiana de Agricultores -SAC- en las negociaciones del bloque Alianza Pacífico, por solo nombrar algunos casos.

Por otra lado, Simmonds y Diagamma, llevan su crítica en este punto más allá al señalar que se ha presentado 'una presidencialización de la economía nacional' cuando se constata que las negociaciones de los TLC han estado marcadas por un encuadramiento de las expectativas privadas dentro de los planteamientos del poder ejecutivo. Esto se llevó a cabo en el caso del TLC con Estados Unidos mediante el disciplinamiento -suspensión de proyectos de cooperación técnica- a algún gremio que se alejaba de las negociaciones cuando sentía amenazados sus intereses por la firma de algún TLC. (Simmonds y Diagamma 2012, pág. 95)

¹³ Entre los gremios que integraban el Consejo Gremial Ampliado estaban la ANDI, ACOPI, FENAVI, ASOCOLFLORES, ACOPLÁSTICOS, FENALCO, FENALCE, SAC y ANALDEX

En segundo lugar, otro cuestionamiento que también ha sido recurrente indica que se han dejado de lado aspectos estructurales a la hora de negociar Tratados de Libre Comercio. En primera medida, la infraestructura con la que cuenta el país parece aún ser demasiado pobre para que los bienes que se pretendan exportar puedan entrar a competir en otros países. De este modo, las pocas ventajas comparativas que logran algunos bienes colombianos se ven inmediatamente destruidas por el alto costo de transporte desde los centros urbanos como Bogotá y Medellín hacia los puertos en la costa. Este punto es relevante en el caso del proceso de integración Alianza Pacífico, y más en el caso de los TLC que se negociaron o se negocian con países desarrollados ubicadas en el Pacífico como Corea del Sur, o Japón. La zona pacífica colombiana, con un pronunciado abandono institucional reflejado en pobreza, corrupción, conflicto armado, además de numerosas rutas de narcotráfico, parece aún no estar lista para enfrentar el envío y la llegada de bienes desde y hacia países del litoral Pacífico.

En tercer lugar, la economía colombiana pareciera estar condenada a jugar un papel secundario en el complejo juego del comercio internacional. Si bien los anteriores gobiernos han reconocido la fuerte dependencia de Colombia hacia los bienes primarios, no ha habido una política seria para promocionar una mayor industrialización con el fin de entrar al ámbito internacional con productos con mayor valor agregado. Antes de que se diera dicha política, la situación se agudiza entonces cuando se negocian múltiples TLC, incentivando la entrada de productos con valor agregado, imposibilitando que el país genere una economía mucho más especializada y diversificada con una verdadera base productiva que genere mucho mayor valor agregado a la economía.

Finalmente la dependencia comercial que ha generado el país respecto a la economía del petróleo no parece positiva por los pocos beneficios que trae a la economía colombiana. En primer lugar porque ese sector no ofrece grandes ventajas como una alta generación de empleo, ni una incorporación de valor agregado a la economía. Y en segundo lugar porque los beneficios que dejan las empresas multinacionales que extraen petróleo, traducidos en unas cuantas regalías, no parecen compensar los daños ambientales y sociales cuando se incurre en dicha actividad.

b. Consideraciones Finales

A un año de que haya entrado en vigencia el TLC con Estados Unidos, y a casi dos de que estén funcionando esos mismos tratados con Suiza y con Canadá, no parece haber algún beneficio inmediato de los mismos. Si bien, se reconoce que un periodo de tiempo tan corto no es suficiente para hacer una evaluación completa, en primera instancia los beneficios, al menos en los flujos comerciales, que tanto predicaron los gobiernos Uribe y Santos en referencia a estos aún no parecen tener algún asomo cercano.

Haciendo una evaluación preliminar tanto de los TLC como del comportamiento del comercio en la era Santos, se puede notar una tendencia a seguir dependiendo de

los flujos comerciales con Estados Unidos. Hay que esperar que esta tendencia cambie luego de que entren en vigencia los TLC suscritos, sobre todo el de la Unión Europea, que como bloque es el segundo socio principal de Colombia. No obstante, aún parece poco probable la posibilidad de dejar de depender del comercio con Estados Unidos en el corto plazo.

Siguiendo la anterior idea los países con los cuales se han firmado TLC que han entrado en vigencia durante el gobierno Santos, son socios comerciales del sector primario colombiano. Sin embargo es deber darle mucha más importancia al hecho de que la dependencia del comercio de *commodities* puede representar graves riesgos para la economía colombiana como el de la enfermedad holandesa. Es importante por ello que se intente diversificar las relaciones comerciales no solamente con potencias económicas, sino sobre todo con países a los que se en los intercambios, se pueda aportar mayor valor agregado a la economía colombiana.

En ese mismo sentido hay que considerar que la estrategia de política comercial, se ha enfocado durante el gobierno Santos, muy fuertemente a la diversificación de socios comerciales; como se pudo constatar en los documentos oficiales con planes a largo plazo para firmar TLC con una amplia multiplicidad de países. Esto ha dejado de lado la estrategia para la diversificación de bienes ofrecidos al mercado internacional. Si bien el PND, establece en su primer lineamiento una estrategia de 'política arancelaria para promover la transformación productiva', y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo tiene el 'Programa de Transformación Productiva', aún parecen faltar elementos estratégicos mucho más robustos que permitan revertir la dependencia que ha generado Colombia en cuanto a las exportaciones de petróleo y bienes de la economía extractiva.

De la misma manera, reconociendo que buena parte de la composición de la canasta exportadora de Colombia son *commodities*, se hace énfasis en que la única manera de poder aprovechar dichos recursos es añadiéndoles valor agregado. El caso de las exportaciones y las importaciones hacia Estados Unidos es paradigmático para ilustrar ese problema: Mientras que el petróleo participa del 63% de las exportaciones hacia ese país, el 27% del flujo comercial contrario lo representan productos derivados del mismo bien. Es deber entonces avanzar en la cadena productiva para que puedan aprovecharse de una mejor manera las ventajas competitivas que tiene el país como la tenencia de pozos petroleros.

Finalmente es necesario aplicar mecanismos mucho más fuertes, que los TLC con otros países, para que se pueda revertir la tendencia de la dependencia del comercio colombiano frente al flujo comercial con Estados Unidos. Esto por dos razones, en primer lugar porque si esa tendencia continua las crisis económicas sucedidas en ese país serán más fácilmente contagiables a la economía colombiana, y en segundo lugar, porque a pesar de que Estados Unidos es el socio comercial más importante para Colombia, los mayores bienes que le compra ese país a Colombia son *commodities* cuyos precios son volátiles e inestables, lo que resulta poco beneficioso para la economía colombiana.

Bibliografía

Bocchi, D. (2010). Colombia y los actores no estatales en el escenario internacional. En E. Pastrana, S. Jost & M. L. Márquez (Eds.), Más allá de la seguridad democrática (pp. 411-421). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Consejo Superior de Comercio Exterior. (2011). Agenda de Negociaciones Comerciales de Colombia: Actualización 2011. Recuperado de <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.mincomercio.gov.co%2Fmincomercioexterior%2Fdescargar.php%3Fid%3D52&ei=Zfy8UfSVD43w8ATiiYCIAQ&usg=AFQjCNF-AZ-iNrUUskn t gmjpo mqBntw&bvm=bv.47883778,d.eWU>

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo. Tomo II. Recuperado de: <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCgQFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.dnp.gov.co%2FLinkClick.aspx%3Ffileticket%3DMvqNv91Zbtw%253D%26tabid%3D65&ei=BwC9UfXiAYP69QSal4GQBA&usg=AFQjCNH-JAXkKDnn9c-lk0CDBOPZCDalJA&bvm=bv.47883778,d.eWU>

Garay, Javier. 2008. Gremios y política comercial. El caso de la negociación del TLC con Estados Unidos en la imposición de intereses particulares por encima de los generales. En La toma de decisiones en la política exterior colombiana, editores Martha Ardila et al., Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gómez, H. (2011). Economía, comercio e inversión. En Misión de Política Exterior 2009-2010. Bogotá: Universidad de los Andes.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2010). Informe al Congreso 2010-2011. Recuperado en: https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCgQFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.mincomercio.gov.co%2Fdescargar.php%3Fid%3D61893&ei=sP68UaDiKJPU8wT_m4CQAw&usg=AFQjCNG79YW7g3_H7T_sRrrwrHvwOm23iqg&bvm=bv.47883778,d.eWU

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2011). Informe al Congreso 2011-2012. Recuperado en: https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CC4QFjAB&url=https%3A%2F%2Fwww.mincomercio.gov.co%2Fdescargar.php%3Fid%3D63927&ei=sP68UaDiKJPU8wT_m4CQAw&usg=AFQjCNF2FB1LVMKTMzDkzVqwTyvKyGIsVA&bvm=bv.47883778,d.eWU

Ministerio de Relaciones Exteriores (2010). Lineamientos de la política exterior. Recuperado en: <http://mre.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/fddb960045bd55aea613e64afef0c9>

[ac/lineamientos+de+PEC+FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fddb960045bd55aea613e64afef0c9ac%20](http://lineamientos+de+PEC+FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fddb960045bd55aea613e64afef0c9ac%20)

Ministerio de Relaciones Exteriores (2011). Memorias al Congreso 2010-2011.

Recuperado en:

https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CCoQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.cancilleria.gov.co%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fplaneacion_estrategica%2FMemorias%2520al%2520Congreso%25202011-2012.pdf&ei=D_68Ufz9Iozg8wTe4lGAAw&usg=AFQjCNEhaQIpGLJUr2M7RldJulFbkAdYqw&bvm=bv.47883778,d.eWU

Ministerio de Relaciones Exteriores (2012). Memorias al Congreso 2011-2012.

Recuperado en:

https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CCoQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.cancilleria.gov.co%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fplaneacion_estrategica%2FMemorias%2520al%2520Congreso%25202011-2012.pdf&ei=D_68Ufz9Iozg8wTe4lGAAw&usg=AFQjCNEhaQIpGLJUr2M7RldJulFbkAdYqw&bvm=bv.47883778,d.eWU

Simmonds Pachón, Ó., & Diagama Durán, M. (2012) Comercio exterior e inversión: entre la improvisación y la subsunción. En Jost (Ed.), Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior. Bogotá: KAS.

Piñeiro Cortés, L & Muñoz Angulo, L G (2012) La política exterior comercial del gobierno Santos: diversificación de mercados, competitividad y retos del interés nacional. En Jost (Ed.), Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior. Bogotá: KAS.

Portafolio, Más cerca la entrada en vigor del TLC con la Unión Europea. Recuperado el 8 de junio de 2013 de <http://www.portafolio.co/economia/tlc-colombia-la-union-europea>

Tickner, Arlene ¿'Happy Birthday' TLC? En, El Espectador. Recuperado el 3 de junio de 2013 de <http://www.elespectador.com/opinion/columna-422064-happy-birthday-tlc>

Torres, Danilo. (2011). Sesenta años de la política comercial en Colombia. Del letargo de la protección al salto al vacío de la apertura. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano

Vargas Alzate, L & Sosa S; & Rodríguez J.D F(2012). El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos. En Colombia Internacional Julio-Diciembre 2012. Recuperado en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/9116/view.php>