

CARLOS LLERAS RESTREPO

COMERCIO INTERNACIONAL



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO

Comercio internacional

Carlos Lleras Restrepo

[1ª edición: Medellín, Instituto Colombiano de Administración (Incolda), 1965].

Lleras Restrepo, Carlos, 1908-1994
Comercio internacional / Carlos Lleras Restrepo – Bogotá: Fundación Universidad de
Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2009.
388 p.; 24 cm.

ISBN: 978-958-725-010-7

1. COMERCIO INTERNACIONAL. 2. COLOMBIA – COMERCIO EXTERIOR. 3. POLÍTICA COMERCIAL
INTERNACIONAL. I. TIT.

CDD382'LL77

Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano
Carrera 4 N° 22-61 – PBX: 242 7030 – www.utadeo.edu.co

Comercio internacional

ISBN: 978-958-725-010-7

Segunda edición: 2009

© Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2009

Rector: José Fernando Isaza Delgado

Vicerrector académico: Diógenes Campos Romero

Director editorial (E): Jaime Melo Castiblanco

Coordinación editorial: Andrés Londoño Londoño

Coordinación administrativa: Henry Colmenares Melgarejo

Diagramación: Francisco Javier Jiménez Montero

Diseño de cubierta: Luis Carlos Celis Calderón

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita
de la Universidad.

IMPRESO EN COLOMBIA

PRINTED IN COLOMBIA

Impresión digital: JAVEGRAF

Comercio internacional

Carlos Lleras Restrepo



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO

Contenido

Prólogo. Carlos Lleras y la integración de América Latina	13
Advertencia preliminar	43
Capítulo I. Algunos conceptos básicos	45
Teoría y política del comercio internacional	45
Los grandes temas del análisis económico en el campo del comercio internacional	46
División internacional del trabajo y movilidad de los factores de la producción ..	47
Influjo de los progresos técnicos	52
Integración	55
Términos de intercambio	59
Cambio internacional y balance de pagos	61
Regímenes monetarios y comercio internacional	65
Capítulo II. Consecuencias de las modificaciones estructurales en la economía mundial	71
Descentralización de la actividad industrial y política proteccionista agrícola	71
Comercio internacional y desarrollo	76
El desequilibrio creciente y sus causas	78

Capítulo III. Los grandes bloques comerciales	83
La marcha hacia la integración y la formación de los grandes bloques comerciales	83
La Comunidad Económica Europea. Antecedentes históricos	84
Las bases del Tratado de Roma	86
Países asociados a la Comunidad	96
Asociación con territorios de ultramar. Las preferencias	99
La Asociación Europea de Libre Comercio	101
Las relaciones comerciales en el seno de la Comunidad Británica	103
Los proyectos de la Comunidad Atlántica	105
El Consejo para la Asistencia Económica Mutua (COMECON) y las prácticas comerciales de los países comunistas	109
La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	113
Alianza para el Progreso y comercio internacional	121
Otros casos de integración regional	122
Capítulo IV. La estructura del comercio mundial y la posición de América Latina	125
Análisis de las estadísticas de comercio internacional. El intercambio entre los grandes bloques comerciales	125
Países desarrollados y países en desarrollo. Evolución de los términos de intercambio en los últimos años	130
La posición especial de América Latina y el problema de las preferencias	134
La situación de algunos productos que interesan particularmente a Colombia	139
Tendencias que muestra el movimiento del comercio internacional y cambios recientes	145
Capítulo V. De La Habana a Ginebra	147
La política comercial hasta el final de la segunda guerra	147
Propuestas para una Organización Internacional de Comercio	150
La Carta de La Habana y su fracaso	154
Dos puntos esenciales: criterio compensatorio y preferencias	159
El Tratado General sobre Tarifas y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade (GATT))	162
La evolución de la política del GATT	164
Antecedentes de la Conferencia de Ginebra	171

Capítulo VI. La Conferencia de Ginebra	179
Recomendaciones sobre mecanismos institucionales	179
La futura política comercial. Cambios en la distribución del ingreso	184
El problema de los productos básicos	187
Desarrollo industrial	190
Política arancelaria. El tratamiento para los países en desarrollo	192
Cooperación financiera internacional	195
Modificaciones al principio de la reciprocidad	197
Acción posterior a la Conferencia	198
Capítulo VII. Estructura del comercio exterior de Colombia	201
Contenido del análisis estructural	201
Evolución histórica	203
Análisis de la evolución y de la estructura de nuestro comercio exterior	211
La estructura de las exportaciones	219
El desarrollo de las exportaciones menores	221
El intercambio con los grandes bloques comerciales	225
Los Convenios bilaterales	234
Colombia y la ALALC	236
Capítulo VIII. Comercio exterior y balance de pagos. Régimen jurídico y cambiario del comercio exterior	251
El régimen cambiario	251
Comercio y financiación externa	259
El balance de pagos en 1964	262
Política monetaria e importaciones	265
Régimen jurídico de las exportaciones	267
Régimen jurídico de las importaciones	269
Capítulo IX. La política colombiana de comercio exterior	273
Política internacional del café	273
Otros aspectos de la política de exportación	282
La política proteccionista	282
Medidas no arancelarias de protección	288
El caso de México	289
La ALALC y las licencias de importación	293

Observaciones adicionales sobre el sistema de licencias	294
Capítulo x. La promoción del comercio exterior por el sector público	297
Servicios auxiliares. Estímulos. Transportes, puertos, otros servicios	297
Los organismos públicos de propulsión	300
Las organizaciones colombianas para el comercio exterior	307
La admisión temporal y el “ <i>draw-back</i> ”. El Plan Vallejo	315
La financiación de las exportaciones y el seguro de los riesgos	318
La acción del Banco Interamericano de Desarrollo	321
Financiación y seguros en algunos países	323
Financiación de exportaciones en Colombia	330
Los estímulos fiscales	332
Capítulo xi. Algunos aspectos monetarios en el comercio internacional	337
Las uniones de pagos	337
El problema de la liquidez internacional	343
Nivel de precios interno, tasa de cambio y comercio exterior	343
Los problemas cambiarios y nuestro comercio exterior	346
El sistema cambiario y las importaciones	349
Capítulo xii. La futura política de comercio exterior	351
Naturaleza y alcance de la política comercial	351
La política comercial internacional	352
El régimen de cambios y la administración de las divisas extranjeras	359
La orientación de las inversiones. El proteccionismo	360
La propulsión de las exportaciones	360
El mantenimiento de la posición competitiva	361
Sector público y sector privado	361
Apéndice 1. Fragmentos de exposiciones del doctor Carlos Lleras Restrepo sobre política económica internacional	363
Apartes del discurso pronunciado en la Primera Asamblea de las Naciones Unidas (Londres, 16 de enero de 1946)	363
Apartes de la exposición hecha ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, reunido en Londres del 23 de enero al 18 de febrero de 1946, a propósito del proyecto de resolución presentado por la Delegación	

de los Estados Unidos de América sobre convocatoria de una Conferencia Internacional de Comercio y Empleo y de la enmienda presentada a ese proyecto por la Delegación de Colombia	368
Apartes de la intervención hecha como presidente de la Delegación de Colombia en la sesión plenaria de la Conferencia Mundial de Comercio y Empleo (La Habana, 26 de noviembre de 1947)	370
Apartes de la exposición hecha ante la sesión plenaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo celebrada en Ginebra, el día 25 de marzo de 1965, a nombre de la Delegación de Colombia	374
Apartes del discurso pronunciado en la sesión de clausura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en Ginebra, el 16 de junio de 1964, a nombre de los diecinueve países del grupo informal latinoamericano	377
Apéndice 2	383
El llamamiento de Frei y las nuevas proposiciones sobre el mercado común latinoamericano	383
Otras resoluciones de la reunión de la CEPAL en México	386
Cumplimiento del programa de Ginebra	386

Origen y vigencia de un modelo de integración

Carlos Lleras y la integración de América Latina

Fernando Sanz Manrique*

Estadista y demócrata integral

Conocí a Carlos Lleras Restrepo durante las Jornadas de Mayo que dieron al traste con la dictadura militar del general Rojas Pinilla. Siendo yo estudiante en la Facultad de Derecho del Rosario y activista en el movimiento rebelde, lo aprecié como un dirigente ponderado y acertado en sus juicios, prudente pero valeroso, conciliador pero firme en sus puntos de vista, cualidades que aportó al movimiento cívico y que fueron clave en el éxito del mismo. Años antes le había correspondido la difícil, noble y poco comprendida responsabilidad de defender políticamente, como dirigente liberal, a sus copartidarios, contra la persecución que el Gobierno conservador y minoritario desarrolló por años contra las mayorías liberales y que fue antecedente de la interminable violencia en los campos colombianos. Él y su familia fueron perseguidos, su casa incendiada y forzados al destierro. No obstante lo anterior, no guardó odios ni rencores y estuvo en primera fila para acordar los términos de la reconciliación bipartidista que abrió un capítulo inédito en la historia de Colombia: el Frente Nacional.

Pude apreciar su afán y su sabiduría para contribuir en la reconstrucción del país. Formé parte del equipo técnico del Gobierno Lleras que, con la coordinación de Jorge Valencia, tuvo a su cargo el lanzamiento de un nuevo modelo para el desarrollo latinoamericano, así como la introducción del país en la modernidad internacional. A lo largo de los años posteriores, solicité y obtuve su

* Miembro del Consejo Directivo, Universidad Jorge Tadeo Lozano.

consejo y opiniones para mi desempeño gremial en la Presidencia de Fedemetal y en mis actividades políticas como senador de la República. Me constan tanto su sapiencia de estadista como su inquebrantable probidad democrática.

La fábula del fraude electoral del 19 de marzo

Son conocidos en el país los rumores malintencionados y sospechas sobre una supuesta intervención de la Presidencia en la contienda electoral Rojas-Pastrana. Tengo un total convencimiento en la inexistencia de tal intervención en favor del segundo, y más bien en la rigurosa imparcialidad que guardó el Presidente.

En una conversación muy posterior en mi casa, Rafael Naranjo Villegas me dio un testimonio clarísimo sobre la actitud del Presidente. A la pregunta que le hice sobre los hechos de esa noche, habiendo sido en ese momento Secretario de la Dirección Nacional Conservadora, me dijo que los miembros del Directorio, alarmados por el comportamiento de las primeras cifras electorales, que presentaban una contienda extraordinariamente reñida, le solicitaron audiencia al Presidente. Éste los recibió en las primeras horas de la noche, y ellos fueron explícitos sobre la necesidad de que el Presidente de la República “interviniera” en el proceso electoral. El Presidente reaccionó airado ante tal insinuación, y afirmó de manera contundente que le entregaría el poder a quien resultara triunfador en las elecciones de ese mismo día. Poco faltó, según Rafael Naranjo, para que el indignado Presidente los sacara personalmente del Palacio de San Carlos.

Tan clara fue la actitud y la transparencia del Presidente, que los contactos establecidos con el general Rojas desde esa misma madrugada le dieron a éste último totales garantías en la neutralidad y buena fe presidencial, lo que condujo a la patriótica actitud del general Rojas Pinilla que aceptó los resultados y evitó turbulencias populares mayores. No hay base real ninguna para prolongar la existencia de la fábula de un fraude electoral patrocinado desde el Palacio de San Carlos.

Si bien su integridad democrática constituye el telón de fondo de su desempeño en la vida nacional, su creatividad y accionar en el campo económico y

su derivación en el área internacional constituyen tal vez el hito más importante en su gestión gubernamental. La introducción del país en el mundo económico internacional, que hasta entonces había sido representado casi que exclusivamente a través del cordón umbilical de la Federación Nacional de Cafeteros, y el redescubrimiento de la región latinoamericana largamente ignorada, proporcionan nuevos horizontes y posibilidades de desarrollo insospechados. Los instrumentos fundamentales de la administración Lleras en esta área, se concretan en el Decreto Ley 444/67 y en la estrategia para la integración económica de América Latina. Tanto el uno como el otro se anticipan en el libro *Comercio internacional*, que se editó en 1965 y que la Universidad Jorge Tadeo Lozano decidió reimprimir, como un acto más que forma parte de la conmemoración del centenario de su nacimiento. Simultáneamente, la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano ha celebrado los cuarenta años de creación de la primera Facultad de Comercio Internacional, semillero de miles de profesionales que contribuirán a la expansión internacional del país y cuya fundación fue inspirada en el accionar de la Administración Lleras.

El papel del Estado en el pensamiento de Lleras

De ninguna manera podría afirmarse que la concepción llerista de la función del Estado correspondiese a la noción clásica del liberalismo “smithsoniano” del “*laissez faire, laissez passer*”, reducido a un papel de Estado gendarme y simple espectador de los procesos económicos, o ni siquiera como favorecedor de estructuras económicas regidas y organizadas por “la mano invisible del mercado”, como sí lo logró imponer en gran parte del mundo la conspiración neoliberal de los “Chicago boys”, incluyendo a Colombia, en los años posteriores a la Administración Lleras Restrepo.

Tampoco cedió Lleras a la influencia del auge ideológico socialista que se encontraba en proceso de maduración en Europa desde los extremismos comunistas soviéticos hasta producir las plataformas ideológicas del socialismo contemporáneo europeo que ha influido sanamente en algunos procesos latino-

americanos. Siempre mantuvo Lleras un pensamiento liberal de centro-izquierda dejándole a los líderes del Partido Conservador las tesis del “desarrollismo” neoliberal alvarista, que tenía el propósito confeso de crear riqueza indiscriminadamente, para después abrir un segundo e incierto capítulo sobre redistribución de esa riqueza.

Un Estado intervencionista con responsabilidad social

Para Lleras, el Estado debía tener un papel activo, de orientador de inversiones, de regulador de la actividad privada, de equilibrador en el reparto de los beneficios de la economía, de promotor en nuevas actividades económicas, yendo incluso hasta la inversión pública en empresas del sector productivo, y defensor de las clases menos favorecidas con el desarrollo espontáneo de las economías de mercado. Por lo tanto, el papel intervencionista del Estado, fue determinante en las concepciones políticas que elaboró y puso en práctica.

La gran sensibilidad social de Carlos Lleras fue determinante para la creación de instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que tanta utilidad ha tenido en Colombia al mitigar muchos miles de casos de abandono infantil vinculados a las inmensas tragedias de la interminable violencia colombiana. Su preocupación por la justicia social no fue ajena a proyectos de importancia histórica incalculable, como el de la reforma agraria, frustrada por los intereses reaccionarios de los titulares del latifundismo territorial heredado, complementados hoy por la concentración adicional de propiedad rural, fruto de la violencia del paramilitarismo en sombría pareja con el narcotráfico. Es mucha la sangre y el dolor que se habría ahorrado Colombia con una verdadera reforma agraria, empezando por la neutralización del fenómeno guerrillero, y siguiendo con la limitación de la feroz expansión del narcotráfico. Aún hoy, el tema de la concentración de la propiedad rural sigue siendo determinante en la generación de la violencia colombiana y es el telón de fondo en las mayores tragedias nacionales. Los ideólogos del actual gobierno siguen favoreciendo procesos de concentración en la propiedad rural, alegando razones de eficiencia

productiva internacional, de competencia en los mercados mundiales, desconociendo con ingenuidad culpable o no, las implicaciones sociales y de orden público que se derivan de las injusticias que hoy se protegen. La propiedad de la tierra sigue siendo el trasfondo oscuro de nuestra historia, mientras no se acepte la prioridad de los intereses sociales en la predistribución de la propiedad rural, sobre los intereses de la balanza de pagos, y los de la consolidación de las clases emergentes responsables de violencia moral y física en los campos de Colombia. Sigue siendo hoy inaceptable, como lo era entonces, aplazar indefinidamente legítimas expectativas del campesinado sobre la propiedad de la tierra para que se esperen compensaciones inciertas a través de la economía nacional, derivadas de incrementos en exportaciones agrícolas de procesos altamente mecanizados y extensivos. Para el campesino colombiano la tierra es mucho más que análisis de costos de oportunidad o cifras de productividad. Es la parcela donde se hunden sus raíces y las de su familia; de donde surgió su forma de vida y su visión del mundo. Hoy son millones los que han perdido su contacto con la tierra y han extraviado sus raíces. Pero para un alto funcionario del Gobierno, no son desplazados. De eso no hay en Colombia. Son “migrantes” que van de un sitio a otro por “voluntad propia”. Ante tal despropósito y cinismo, lloverían truenos y relámpagos en la *Nueva Frontera*, de estar entre nosotros nuevamente el doctor Lleras.

La planeación nacional y las políticas económicas

De su concepción del Estado surgía naturalmente para Carlos Lleras su convicción sobre la necesidad de la planeación económica como instrumento del Gobierno. Lo contrario habría sido aceptar, en expresión muy usada por él, que la nave del Estado navegara “al gareté”. El establecimiento de objetivos nacionales, de prioridades en la inversión pública y el estímulo selectivo a la inversión privada, fueron criterios claros en su Gobierno y bases en su concepción de un modelo de integración para América Latina y muy concretamente para la Región Andina. Si bien el Consejo de Planeación Nacional fue creado por

Alberto Lleras, Carlos Lleras impulsó su fortalecimiento y la importancia de sus orientaciones y metodología en la administración pública. Consecuencia de ello fue la elaboración de políticas económicas muy claras que le dieron un vuelco total a la economía nacional.

Una política monetaria y cambiaria en contravía del FMI

La preocupación por los temas sociales lo llevó a centrar al comienzo de su Gobierno el interés en controlar el costo de vida o la “carestía”, como él la denominaba apropiadamente. De allí surgió su política monetaria y cambiaria, que en su momento tuvo características verdaderamente revolucionarias. Se propuso romper el vínculo, inevitable hasta entonces, entre los precios internos y la tasa de cambio. El comportamiento del dólar determinaba diariamente las oscilaciones de los precios hasta en las plazas de mercado y los alimentos, presionando los índices de inflación interna, lo que se resolvía frecuentemente adoptando devaluaciones masivas que golpeaban inclementes los presupuestos familiares.

El sistema era usualmente patrocinado por el Fondo Monetario Internacional, que al comienzo de la Administración Lleras quiso aplicar la receta que era parte de su manual para los países de América Latina. El Gobierno de Colombia se rehusó y en vez de adoptar la receta, resolvió innovar con un sistema de devaluación gradual que se denominó “gota a gota” utilizando la intervención del Banco de la República. El FMI tronó contra las pretensiones independentistas de Colombia, amenazó y finalmente rompió relaciones con nuestro país, suspendiendo nuestro acceso a los créditos internacionales. Entre otras cosas, el presidente Lleras les dijo a los colombianos en una alocución televisada el 29 de noviembre de 1966: “Yo he creído que el Gobierno colombiano –y yo, como Presidente de la República– tiene la obligación de conservar para la República el derecho a manejar sus destinos...”; y además: “El Gobierno de la Nación se nos confió a nosotros y no a los organismos internacionales. Creo que éstos tienen que comprenderlo así”. “No pretendemos imponerles rígidamente nuestro criterio, pero tampoco queremos ni podemos aceptar que nos impongan fórmulas

que nos impidan velar eficazmente por los superiores intereses de la Nación y del pueblo cuyos destinos nos confió la voluntad popular”.¹ Pocos meses fueron suficientes para demostrar la bondad del sistema, viéndose obligado el FMI a reconocerlo y aceptarlo, lo que posteriormente fue seguido por muchos otros países para sus propios manejos cambiarios. Esta coyuntura fue posiblemente la primera confrontación abierta de un país con el Fondo Monetario Internacional. En términos internos, el Gobierno logró quebrar el condicionamiento psicológico de la tasa de cambio del dólar con el comportamiento de los precios.

Este episodio dejó lecciones de enorme importancia para Colombia: la posibilidad real de decir “no” a presiones internacionales; la necesidad de fortalecernos con la unión de los países latinoamericanos; la necesidad de inventarnos instituciones alternativas o complementarias a las creadas en Bretton Woods como apoyo a nuestra soberanía económica; la confianza en nuestros propios talentos en economía.

Una política industrial

De la práctica de una verdadera planeación económica tenía que derivarse la creación de una política industrial. Las cavilaciones de Carlos Lleras con su gran amigo Raúl Prebisch, Director de la CEPAL, fortalecieron su convicción sobre las bondades de formar una política industrial orientadora de la inversión en el sector productivo, lo que impulsó considerablemente la expansión de las manufacturas colombianas, preparándolas para el paso siguiente de la diversificación exportadora con productos que tuviesen valor agregado y fuesen generadores de empleo con buen nivel de remuneración.

En las diversas posiciones que había desempeñado, el presidente Lleras había acumulado una considerable experiencia empresarial que lo hacía un gran conocedor de los sectores productivos. Habiendo sido el primer Presidente que tuvo la Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas (Fedemetal), pudo conocer de primera mano las características del mundo industrial, sus comple-

¹ *Obras selectas*, 2008.

jidades y su relación con el conjunto de la economía, así como las perspectivas en los mercados internacionales. Propósito claro de su política industrial fue impulsar la diversificación de la economía colombiana que, en ese entonces, se encontraba inmersa en la monoexportación cafetera, vinculada en sus ciclos de alzas y bajas al comportamiento de los precios del café en los mercados internacionales. Era indudable para el Presidente, la opción de la diversificación en el sector manufacturero.

De su política industrial surgieron importantes iniciativas que modificaron el panorama industrial colombiano: desde la integración andina, que le otorgó capítulo preferente a los programas industriales, al impulso a la industria liviana, que fortaleció textiles y confecciones, así como la expansión del sector automotor, hasta el desarrollo de industria pesada, que llevó al país a producir turbinas para la producción hidroeléctrica, pasando por el maquinado de piezas industriales, los aceros especiales y otras fundiciones especializadas, el panorama industrial cambió sustancialmente a las perspectivas nacionales con el nuevo modelo de desarrollo que se estaba implantando. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) amplió la cobertura de su formación a estas nuevas áreas, creando técnicos y expertos con alta capacitación que ingresaron al mercado laboral devengando salarios mejor remunerados de lo tradicional en el sector manufacturero, y que fueron las primeras víctimas del proceso de apertura comercial y liberalización de la economía que se impuso al comenzar la década de 1990.

Durante la administración Lleras el país contó con la simpatía y el interés de algunas de las naciones más desarrolladas, que no incluían a los Estados Unidos, en apoyar los propósitos de industrialización de Colombia. Vale la pena mencionar la iniciativa francesa encaminada a proponer la instalación de una planta de la Renault que incluía un ambicioso programa de integración de partes y componentes y al mercado de los países andinos como complementario del colombiano. La intervención directa del general De Gaulle se tradujo en una invitación especialmente cálida, a una visita de Estado del presidente Lleras a París, formulada personalmente al embajador Silvio Villegas en el saludo de

Año Nuevo del cuerpo diplomático en el año de 1969. La iniciativa se concretó felizmente y la presencia y aporte al desarrollo que hizo esa empresa dura exitosamente hasta nuestros días. La visita del Presidente colombiano, en cambio, no pudo concretarse por los acontecimientos del final de su Gobierno.

De la estrategia llerista que combinaba una política industrial junto con el proyecto andino de integración, surgió con gran fuerza la exitosa respuesta al propósito de diversificación de nuestras corrientes exportadoras. La Comunidad Andina de Naciones hoy en día es el segundo destino de nuestras exportaciones en términos absolutos y el primero y con mucho, como comprador de nuestras manufacturas, que lograron romper nuestra dependencia tradicional de los productos básicos incrementando nuestra generación de empleo con buena remuneración.

De la situación actual, sin embargo, hay que lamentar la inexistencia total de una política industrial y una tendencia a incrementar la participación de los productos básicos en nuestra corriente exportadora, así como el desdén absurdo por las instituciones de integración andina que tanto han aportado a la modernización del país. Colombia ha retrocedido décadas en los temas de programación y ordenamiento: no hay una política de desarrollo; mucho menos una política industrial y en materia de integración económica el desconocimiento de esta área es casi total.

La sustitución de importaciones en la estrategia Lleras

Si bien el modelo Lleras tenía estrecho parentesco con la estrategia de la CEPAL, por cuanto surgía en buena parte de los intercambios de ideas de Lleras con Raúl Prebisch, guardó siempre una distancia prudente del esquema cepalino. En el modelo Lleras, la sustitución de importaciones no se buscó a ultranza. De una parte, el comercio internacional tenía que ser un instrumento esencial y de especial dinámica, como se demostró con la expedición del famoso Decreto Ley 444/67, que creó, reordenó y expandió las reglamentaciones y las instituciones vinculadas al comercio exterior, dándole por primera vez al país una coherencia razonable para su desempeño en los mercados internacionales y un impulso de-

finitivo al sector exportador, que nos llevó a desprendernos de la dependencia cafetera, y fue causa evidente de la diversificación de la economía y del sector exportador que hoy tiene el país. El pensamiento de Carlos Lleras al respecto era de total claridad y está expresado en el concepto introductorio redactado por Lleras, para el Informe que la CEPAL presentó a los gobiernos latinoamericanos en octubre y diciembre de 1963: “La formación de zonas de libre comercio y de mercados comunes no debe traducirse en la intensificación de tendencias autárquicas opuestas a una sana expansión del comercio mundial y generadoras de graves distorsiones en las corrientes mercantiles”.²

De otra parte, en el modelo Lleras el papel de la sustitución de importaciones se encontraba limitado y moderado por el desarrollo simultáneo del proceso de integración regional, tanto a nivel latinoamericano, como y especialmente andino, previéndose una apertura regional que implantase gradualmente una sana e inicial competencia a nivel latinoamericano, preparando las estructuras productivas para ingresar a una abierta competencia posterior en los mercados mundiales. Por lo tanto, el concepto de gradualidad era esencial en la estrategia proyectada como mecanismo fortalecedor y no destructor de las empresas industriales, que fue lo que finalmente aconteció.

En el acto de la firma del Pacto Andino el 26 de mayo de 1969, el presidente Lleras dijo: “... en el camino de industrializar a nuestros países tuvimos que apelar a un proteccionismo que en muchos casos fue excesivo”; “... ya deberíamos ir disminuyendo [este proteccionismo], no con respecto a países demasiado fuertes económicamente en comparación con los nuestros, pero sí dentro de grupos económicos de características menos disímiles para establecer cierto grado de libre competencia con beneficio general para el pueblo y sin riesgo de desempleo, de bruscos desajustes, o de distorsiones grandes en la economía”.³

La estrategia Lleras se quedó a mitad de camino debido al manipuleo político egoísta y ambicioso de los jefes liberales, que termina impidiendo la reelec-

² Ver *infra*, p. 58, nota 9.

³ *Obras selectas*, tomo IV, p. 191.

ción de Lleras e imponiendo la candidatura de López, quien nunca creyó ni en la industria ni en la integración latinoamericana: “Nadie hace plata asociándose con pobres”, solía decir. “Qué hago, que yo no creo en la integración”, me dijo una vez siendo Presidente. El escepticismo clásico de López se encontró eficientemente secundado por su ministro de Hacienda, Rodrigo Botero, admirador entrañable de la Escuela de Chicago y discípulo de Milton Friedman. “Hay que meter a la industria colombiana en el agua helada de la competencia internacional” decía Botero. Es decir, sin fórmula de juicio ni gradualidad alguna. Alguna vez me quejé al ex presidente Lleras sobre la destrucción industrial que se iniciaba en la Administración López, impulsada por el Ministro de Hacienda, manifestándole algún reproche por haber tenido a un ideólogo neoliberal en su Gobierno: “fue mi secretario, pero no mi ministro”, me contestó.

La política comercial

La política comercial del presidente Lleras fue la primera que tuvo Colombia en la época moderna y se proyectó en coordinación con la política industrial a que nos hemos referido. El hecho de haber participado en la Conferencia de La Habana, y por lo tanto en el nacimiento del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), y de haber seguido con detenimiento los desarrollos de Bretton Woods, complementados con los grupos de trabajo de la CEPAL en compañía de eminentes expertos y prohombres como Ruperto Campos, de Brasil, y el argentino Prebisch, en conferencias como la de Quitandinha, en ese último país, afinó sus convicciones en materia de desarrollo económico y de política comercial, avanzando hasta las proyecciones en materia de integración regional que tuvo la oportunidad de materializar en su Gobierno.

El doctor Lleras resumió en un párrafo lo que consideraba que debía ser la política de comercio exterior del país: “Después de comentar lo que Raúl Prebisch llama ‘el estrangulamiento externo de la economía en América Latina y el desequilibrio estructural de nuestra balanza de pagos’, dije que la lucha contra esa situación está ligada a la diversificación de la producción y de las exportacio-

nes; a un mejoramiento estable del mercado cafetero; al hecho de que la industrialización, más allá de determinados límites, sólo es posible cuando se produce en cierta escala y, por lo tanto, para amplios mercados, la consecución de medios financieros en magnitud razonable, para hacer las nuevas inversiones y atender a la mayor demanda de productos extranjeros que inevitablemente trae consigo el proceso de desarrollo. Pero, también agregué, necesitamos mecanismos apropiados que faciliten esa evolución y la impulsen: un buen régimen cambiario; el mantenimiento de una buena posición competitiva para nuestras exportaciones; organismos que investiguen los mercados extranjeros; propaganda moderna y eficiente; buenos servicios de transporte portuario, de telecomunicaciones y postales; una amplia red de conexiones bancarias y comerciales; crédito a la exportación y seguro contra los riesgos; la propulsión de exportaciones por el gobierno, dentro de una amplia política de cooperación entre los sectores público y privado”.⁴

La expedición del famoso Decreto-Ley 444 ya mencionado, la creación del Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo) como entidad de apoyo a los exportadores, el Instituto de Comercio Exterior (Incomex), la creación de agencias comerciales dependientes de Proexpo, etc., le dio al país por vez primera una red inteligente y coherente que lo impulsó hacia los mercados internacionales y en especial hacia las áreas vecinas como nuestra zona natural de influencia. Además, el presidente Lleras apoyó el desarrollo del comercio regional dándole respaldo a las organizaciones de los empresarios que se comprometían en él. Participó, por ejemplo, en la creación de la primera Cámara de Comercio Colombo-Venezolana, que impulsamos un grupo de entusiastas al comienzo de su Gobierno.

El modelo Lleras incluía una dosis de sano nacionalismo que nunca llegó a ser “chauvinista”. Se inspiró naturalmente en la ideología bolivariana sin llegar a usarla nunca con fines demagógicos o populistas. El regionalismo latinoamericano, como medio para obtener la indispensable fortaleza en los escenarios mundiales estuvo presente en la dimensión internacional de su política.

⁴ Conferencia en Incolda, Medellín, 1956.

“A nadie se le oculta que una de las ventajas del acuerdo subregional es la de aumentar el poder de negociación de nuestros países”. “Con el mundo exterior el poder de negociación conjunta se hace imperativo”.⁵ En vez de respetar el legado de Lleras, hoy estamos destruyendo la naciente política externa común, clave del éxito de la Unión Europea hoy.

¿Integración con los Estados Unidos? ¿Un TLC?

¿Cual sería la opinión de Carlos Lleras en las actuales circunstancias en las que hemos culminado una negociación que nos llevaría a integrarnos con los Estados Unidos con la aprobación en el Congreso de Washington de un Tratado de Libre Comercio que es mucho más que eso? En la instalación de la Comisión Mixta del Grupo Andino, el 5 de febrero de 1968, el presidente Lleras afirmó: “... una integración justa es casi imposible entre países cuyo grado de desarrollo es demasiado diferente”.⁶ Sabia afirmación, que pese a sus características tan evidentes, no se ha tomado en cuenta por los responsables de la dirección del Estado colombiano, hasta el punto de echar por la borda el sentido común, con tal de lanzarnos incondicionalmente en brazos de los Estados Unidos, la nación más desarrollada del planeta, suplicándoles que accedan a ratificar un Tratado de Libre Comercio que arrasará con los sectores productivos colombianos a cambio de un incremento en inversiones en el sector minero y de productos básicos. Lo que costó tanto tiempo crear como diversificación productiva y exportadora con la formación de mano de obra especializada y de toda una nueva y dinámica mentalidad empresarial, será desechado, ofreciendo empleo compensatorio mal pagado en socavones mineros, pero que se ajusta mejor a la división del trabajo a que están acostumbradas las grandes transnacionales de los Estados Unidos.

El 17 de noviembre de 1966 el presidente Lleras decía, al tratar de las diferentes formas de integración: “Nadie habla de un mercado común compuesto por los Estados Unidos y América Latina. Pero se pueden y se deben buscar

⁵ *Op. cit.*, p. 176.

⁶ *Obras selectas, op. cit.*, p. 171.

cierta formas de complementación económica que contribuyan al bienestar y a la seguridad de aquellos y de ésta”.⁷

El problema está en que el instrumento aceptado por Colombia es mucho más avanzado que el de cualquier mercado común. En el Mensaje al Congreso del 20 de julio de 1970, el Presidente dice en los apartes dedicados a la política económica internacional: “La igualdad del trato comercial para todas las naciones, la aplicación general de la cláusula de la Nación más favorecida, no sólo consolidan las desigualdades de más o menos antiguo origen, sino que las aumentan, como lo demuestra dramáticamente la experiencia de los últimos años”.⁸

El proyecto colombo-estadounidense que se somete a ratificación en Washington, se elaboró en términos de igualdad entre las dos naciones y no contempla ningún tratamiento a favor de nuestro país derivado de las asimetrías en desarrollo económico. Por el contrario, le acepta a los EE.UU. el mantenimiento de sus privilegios derivados de su gigantesca capacidad financiera, a través de su régimen de subsidios a sus productores.

Es comprensible el anhelo de diversificación frente a la relativa dependencia del mercado venezolano. Pero fue el Gobierno colombiano el que le entregó la autonomía arbitraria al presidente Chávez. Y además debe tenerse en cuenta que el Gobierno Chávez durará necesariamente mucho menos que un acuerdo bilateral de Colombia con los Estados Unidos.

La internacionalización del país

Hasta la Administración Lleras Restrepo, Colombia era un país provincial, vinculado al mundo económico de manera exclusiva por el cordón umbilical de la Federación de Cafeteros.

La estrategia de integración latinoamericana puesta en marcha por Carlos Lleras Restrepo desde la Presidencia de Colombia reorientó la política internacional de la región al lograr establecer el conjunto de Acuerdos andinos

⁷ *Ibid.*, p. 208.

⁸ *Ibid.*, p. 364.

que conformó el proyecto de integración más avanzado del mundo después del correspondiente al continente europeo. El presidente Lleras comprendió con claridad meridiana que únicamente la unión de nuestros países podría sacar definitivamente a los pueblos latinoamericanos del atraso social y económico y de la dependencia tradicional de las grandes potencias, y en particular de la correspondiente a los Estados Unidos. En especial, el rompimiento con el Fondo Monetario Internacional en 1966 impulsó su convencimiento hacia la autonomía de nuestros países, lo que se pudo concretar con la creación del Acuerdo de Cartagena como espina dorsal del proyecto integrador, flanqueado en el campo financiero con la creación de la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas de los Bancos Centrales, en el tema cultural y educativo el Convenio Andrés Bello y el Convenio Simón Rodríguez, en el área de salud el Hipólito Unanue, y posteriormente en el campo jurídico el Tribunal Andino de Justicia en la ciudad de Quito. El entusiasmo integrador generado por esos esfuerzos iniciales llevó posteriormente a la creación del Parlamento Andino como simiente de un organismo regional legislativo. Esa institucionalización, junto con otros acuerdos de menor envergadura en el campo de las telecomunicaciones, sectoriales en transporte, complementación automotriz y muchos otros, conformó una importante red de coordinación de esfuerzos hacia la unión de los países andinos, fortaleciendo su autonomía e independencia.

Las instituciones andinas surgieron como reacción a los fracasos de los diferentes conatos de integración económica latinoamericana que habían sido seguidos y analizados por el propio Carlos Lleras, principalmente por sus trabajos con la CEPAL.

El entrenamiento colombiano en los escenarios amplios latinoamericanos se inició con el primer Tratado de Montevideo, firmado en 1961 (Gobierno de Guillermo León Valencia), que nos sorprendió en su dimensión regional y al que adherimos poco tiempo después, sin haberlo estudiado ni discutido ni por técnicos ni por políticos, sino sólo por una presión histórica propiciada por Rodrigo Botero, en su momento Secretario General del Ministerio de Hacienda

y futuro Ministro de Alfonso López. Poco tiempo después y una vez leído el Tratado, se llegó a la conclusión de que no era lo más adecuado a los intereses y características colombianas, por no haber participado en su elaboración ni en su negociación final. Era un producto de los países del Cono Sur, inspirados en la necesidad de multilateralizar su comercio, hasta entonces manejado por canales bilaterales que condujeron a la congelación indefinida de los saldos registrados por los superávits anuales. De esa sencilla concepción inicial se pasó a esperar de él que espontáneamente se convirtiese en un instrumento milagroso para el desarrollo económico de la región, lo que naturalmente no podía darse. Tres años después, Colombia, en compañía de otros ingenuos desilusionados como Perú, Venezuela, Chile y Uruguay, realizó una negociación agotadora manejada muy inteligentemente por Alfonso Patiño Roselli, que dio como resultado la creación de la categoría de “Países de Desarrollo Intermedio”, con la Resolución 53 de la ALALC, lo que fue el antecedente que aprovechó posteriormente el presidente Lleras para la creación del Grupo Andino. Esta Resolución estableció una nueva categoría de países con derecho a un tratamiento asimétrico en las negociaciones comerciales, que sin llegar a las preferencias especiales reconocidas a los países de “menor desarrollo económico relativo”, (Ecuador, Paraguay y Bolivia) sí les reconocían derechos especiales a establecer relaciones no extensivas a los países más desarrollados de la región latinoamericana (Brasil, Argentina, México).

El sistema de liberación comercial en el Acuerdo de Cartagena fue determinado desde un comienzo por el propio presidente Lleras, como de desgravación automática programada, para evitar las frustraciones producidas por el Tratado de Montevideo creador de la ALALC, con la negociación producto a producto, lo que constituyó una verdadera revolución en las tradiciones comerciales latinoamericanas. Las interminables negociaciones de desgravación arancelaria que anualmente realizaban los países, agotaron la credibilidad de la ALALC por cuanto el sistema permitía eludir la liberación comercial sobre productos sensibles que verdaderamente serían generadores de corrientes comerciales. En el sistema andino, por el contrario, se excluyeron las negociaciones, y se adoptó, por

instrucciones presidenciales, un sistema automático que abarcaba todo el arancel aduanero, abriendo los mercados nacionales a la competencia subregional, sin más excepciones que las cláusulas de salvaguardia agropecuarias, que fueron seguidas al cabo de unos años por cláusulas de salvaguardia por razones de balanza de pagos, solicitadas por el gobierno venezolano. Este esquema resultó mucho más eficiente que la negociación selectiva y por lo tanto produjo un notorio crecimiento de las corrientes comerciales intra-andinas.

El presidente Lleras había encontrado que el sistema practicado por los países de la CEE (Comunidad Económica Europea) era el ejemplo apropiado para los países andinos, y logró el consenso necesario para incluirlo en el Acuerdo de Cartagena. Es por ello que podemos afirmar que el modelo Lleras fue diferente al modelo de la CEPAL para el desarrollo económico latinoamericano, y de hecho, esta organización poco o nada tuvo que ver con la negociación y redacción del Acuerdo de Cartagena.

Por lo anterior, es explicable la desazón con la cual hemos sido testigos de la campaña que el presidente Chávez de Venezuela adelantó contra el Grupo Andino. Con la cooperación injustificable del gobierno colombiano, logró crear el ambiente necesario para salirse de los compromisos andinos y retornar a un sistema proteccionista a ultranza que pone a Venezuela en las épocas cavernarias del desarrollo económico. Sólo el menosprecio de la actual Administración del Estado colombiano por las instituciones andinas, hizo posible semejante retroceso, al colocar prioritariamente el interés de darle “el gustico” al capital transnacional destrozando la legislación comunitaria sobre propiedad intelectual, lo que justificaba inevitablemente la salida de Venezuela de lo que consideraba Chávez una camisa de fuerza para su entelequia del “desarrollo endógeno”, con perjuicio evidente de los intereses colombianos.

El antecedente sobre este tema estuvo en el recelo del Gobierno de los EE.UU., que fue evidente desde el comienzo y se fue transformando en una anti-patía activa que se hizo particularmente agresiva al sentir amenazados seriamente sus intereses cuando se aprobó la famosa Decisión 24 sobre propiedad inte-

lectual, habiendo iniciado una campaña sin tregua hasta que logró su derogatoria varios años después.

Desde todo punto de vista, la estrategia puesta en marcha por la Presidencia de Lleras en Colombia, fue anticolonialista, antiimperialista, integral hacia el desarrollo y buscando resultados sociales como meta de la misma estrategia. Se equivoca el Gobierno venezolano cuando afirma que Unasur será la primera organización regional sin la presencia de Estados Unidos. Han existido varias más, principalmente el Grupo Andino y el Grupo de Río, que ha sido marginado por parte de sus actores lamentablemente y para satisfacción del Departamento de Estado en Washington. No puede considerarse que el Grupo de Río haya podido ser reemplazado por la Organización Iberoamericana, a pesar del interés español y precisamente por eso. Por supuesto, el fortalecimiento de la independencia política y económica de nuestros países era inherente a, e impulsado por, la estrategia Lleras-CEPAL, culminando en la creación de un mercado común, en una comunidad de naciones unida en todos sus aspectos.

Por otro lado, y para justificar su salida de la CAN, el Gobierno venezolano se parapetó en la supuesta ignorancia de objetivos sociales en el Grupo Andino. Pero afirmamos que *no es cierto, definitivamente, que la integración andina haya sido exclusivamente comercial sin tener en cuenta propósitos sociales ni políticos*. Más bien fue un diseño particularmente sensato que no confundió las metas del desarrollo con los medios para obtenerlas. La generación de empleo, el aumento en la calidad de vida, la seguridad social, los progresos en la educación y los recursos necesarios para ella y para la atención en salud, *iban a ser los resultados de los progresos en la integración*, la independencia y el desarrollo latinoamericanos. El ejemplo evidente se daba en Europa y no era sino seguirlo. Por lo tanto, no tiene piso alguno el argumento chavista de ataque a la CAN. O es producto de un desconocimiento elemental de la historia regional de nuestros países, o bien lo es de una intención maliciosa que, apoyando de dientes para afuera a la bandera de la integración latinoamericana, justifique la destrucción de la andina, motivada por fines hegemónicos chavistas y de liderazgos personales inconfesables pero evidentes a

todas luces, *complementados por un proteccionismo arcaico bajo el nombre de “desarrollo endógeno” y por una idea de la integración regional, calcada del fracasado Tratado de Varsovia y de la también totalmente fracasada “planeación internacional socialista”, concebida para mantener la preponderancia de la Unión Soviética sobre los países de la Europa del este hacia 1960, como respuesta socialista al Tratado de Roma de 1957 y a la Comunidad Económica Europea. Si éstos van a ser los modelos que se van a aceptar para una “nueva” integración latinoamericana, es válido augurar desde ahora una nueva y costosa frustración para los pueblos latinoamericanos.*

La integración en picada. Un modelo de desarrollo olvidado

Como comentamos anteriormente, el modelo de desarrollo impulsado por Carlos Lleras y Raúl Prebisch se orientaba hacia la sustitución de importaciones en una primera instancia, que logró propiciar un crecimiento económico sin precedentes en la Región, y que sería sustituido en una segunda etapa por la apertura regional a la competencia entre las industrias latinoamericanas surgidas al amparo de la protección arancelaria, es decir, por procesos de integración regional que irían forzando gradualmente el aumento de la competitividad, hasta llegar a una tercera etapa consistente en el relacionamiento abierto con la economía mundial, de unas empresas maduras y vigorosas fortalecidas en la competencia regional y respaldadas en procesos de integración avanzados en términos económicos y políticos.

Infortunadamente, la conspiración internacional neoliberal y el fundamentalismo del libre mercado,⁹ protagonizados por las grandes transnacionales y apadrinados por Milton Friedman, entre otros, condujo a socavar la segunda etapa a que nos hemos referido en América Latina en forma prematura para su capacidad competitiva, adelantando la erosión progresiva de las instituciones e instrumentos creados en el proceso andino de integración y utilizando la ingenuidad y ambición de los jóvenes tecnócratas de nuestros países en las posiciones de poder. Estos personeros del neoliberalismo no son ajenos, ni mucho menos,

⁹ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, 2005.

al proceso de erosión de las instituciones andinas y al bloqueo de las mismas, al menos en Colombia y en Perú. En cuanto a Chile, ya sabemos que fueron los forjadores del retiro de Chile del Grupo Andino en la era pinochetista, y hoy se encuentran camuflados en el gobierno socialista. No pueden estar de acuerdo con ningún tipo de limitación al comportamiento del capital internacional y por principio desconfían de cualquier institución o proyecto en América Latina, que no incluya representantes de los Estados Unidos.

Carlos Lleras nunca estuvo de acuerdo con las tendencias neoliberales. Es sabido que en la década de los 80 esta escuela económica estableció internacionalmente a través del FMI "... el principio de que en caso de conflicto entre la integridad de las instituciones financieras y los ingresos de los tenedores de valores de un lado, y el bienestar de los ciudadanos en el otro, los primeros deberían ser privilegiados. Se enfatizó que el papel del Gobierno era crear un buen clima de negocios, más que atender las necesidades y el bienestar de la población". "Los teóricos neoliberales desconfían profundamente de la democracia. El gobierno de las mayorías es visto como una amenaza potencial a los derechos individuales y a las libertades constitucionales". "Los neoliberales, por lo tanto, tienden a favorecer los sistemas de gobierno manejados por expertos y por las élites".¹⁰ Mal podía Carlos Lleras aceptar o ni siquiera tolerar al neoliberalismo, cuando constituye una abierta contradicción con las tesis liberales de izquierda que defendió toda su vida. Lo que es lamentable es que el Partido Liberal se haya constituido en personero de las tesis neoliberales durante la administración de César Gaviria, característica que se moderó en la administración Samper, pero que fue retomada con más fuerza en los gobiernos posteriores, incluyendo la actual Administración de Álvaro Uribe, y que no ha dejado de golpear a los procesos de integración regional por parte de Colombia.

Para mayor desgracia para la integración, el auge neoliberal en Colombia ha coincidido de manera muy eficiente con la ignorancia, la ambición y la arrogancia chavista al otro lado de la mesa, para propinar graves puntillazos al proceso andino.

¹⁰ David Harvey, *op. cit.*, traducción del autor, pp. 48 y 68.

La era Obama y un cambio en el modelo de desarrollo

Sin embargo, la aparición de la mayor crisis económica internacional desde 1929 y la posesión del Presidente Obama, implican necesariamente un cambio de modelo económico en el mundo que repercutirá necesariamente en las perspectivas colombianas. Resurgen prácticas proteccionistas en los Estados Unidos que serán replicadas en el resto de países y el fracaso de las negociaciones de Doha incrementan esta tendencia. Las contriciones sobre el favorecimiento a los sectores financieros menudean, y los reproches a los excesos del capitalismo salvaje le abren paso a concepciones más generosas en políticas sociales.

La frialdad del Congreso en Washington, ante las angustias del Gobierno colombiano para obtener la aprobación del nefasto proyecto de TLC, nos auguran una buena oportunidad para enmendar los errores cometidos en una mala negociación. Pero es necesaria una nueva mentalidad en el Estado colombiano para poder aprovechar tan buena coyuntura. Nuestros administradores deben entender que afortunadamente el modelo neoliberal ha sido gravemente golpeado y no volverá a ser el mismo. La opción regional latinoamericana vuelve a tener plena vigencia, así como la formación de una política de integración que pueda recuperar lo destruido tan irresponsablemente en los últimos años.

La institucionalidad supranacional en la CAN

El elemento más destacado y que mejor definía el concepto de integración regional en el Acuerdo de Cartagena era, por supuesto, el que conllevaba características de supranacionalidad y que estaba presente en las atribuciones de la Junta del Acuerdo, derivadas de su independencia y autonomía, y especialmente de ser representante de la comunidad andina y no de países o gobiernos individuales como Carlos Lleras lo dispuso y ordenó. Lo anterior le permitió a la Junta, por ejemplo, rechazar presiones burocráticas del presidente Fujimori, o presiones técnicas de Gobiernos interesados en obtener decisiones parcializadas en delicados asuntos de su competencia. Estas atribuciones, incómodas para las burocracias nacionales, fueron demolidas sistemáticamente a iniciativa del nefasto canci-

ller de Bolivia, Carlos Iturralde, que asumió con entusiasmo el protagonismo de recuperación de parcelas de poder para esas burocracias, destruyendo a la Junta del Acuerdo de Cartagena y sustituyéndola por una Secretaría General subordinada a los Gobiernos y a sus Ministros en la Comisión del Acuerdo y ampliada en gastos y posiciones para satisfacer apetitos nacionales de puestos y gabelas.

El alto nivel de la legislación andina y su incorporación privilegiada a las legislaciones nacionales, su consideración en las constituciones nacionales, la exigencia para establecer políticas externas comunes y demás orientaciones constitutivas de supranacionalidad, han sido marginadas progresivamente cometiendo error tras error que sólo han incidido en el debilitamiento de nuestras anteriores fortalezas.

¿Dónde está el principio de supranacionalidad, que es elemento esencial, *sine qua non*, en cualquier concepto de integración internacional, en el proyecto de Unasur, por ejemplo, o en las vaguedades del Alba? ¿Cuál ha sido el respeto del Gobierno de Colombia al objetivo de crear una política externa común, cuando realizó de manera inconsulta e independiente su negociación bilateral para un TLC con los Estados Unidos? ¿Cuál es la compatibilidad de un régimen de control de cambios en Venezuela con los compromisos andinos? ¿Cuál la sinceridad en los supuestos esfuerzos de Perú para cumplir con el arancel externo común? En fin, el memorial de agravios contra la integración, es casi interminable por parte de Gobiernos que en su literatura internacional la alaban y le manifiestan un apoyo hipócrita. En el fondo está la lucha sorda de burócratas y políticos por recuperar las parcelas de soberanía nacional decimonónica que habían entregado a regañadientes a la comunidad andina, a los intereses comunes de la región.

Ideologías y compatibilidad de sistemas de gobierno

Cuando surgió el régimen socialista de Salvador Allende en Chile, este país era miembro pleno del Grupo Andino, lo que inevitablemente suscitó un debate sobre la compatibilidad de un régimen de economía centralmente dirigida con regímenes de economía de mercado donde los actores eran empresarios.

El Gobierno chileno, a través de su Ministro de Hacienda, Pedro Buscovitch, defendía la tesis de la compatibilidad, por cuanto era de interés vital para el Gobierno socialista no dejarse aislar por Estados Unidos. El interesante debate se inició, pero no alcanzó a terminarse. Hoy, esa incógnita vuelve a tener vigencia. ¿Hasta dónde el sistema chileno, peruano y colombiano es compatible con los regímenes de manejo centralizado de la economía donde el actor central es el Estado? El Gobierno colombiano ha puesto todas sus opciones en la canasta del TLC con Estados Unidos, cuando debería estar haciendo un esfuerzo académico para buscar fórmulas de compatibilización con los sistemas venezolano, ecuatoriano y boliviano, dado que forman parte esencial de nuestra zona natural de influencia. Pero ha optado por la fórmula del menor esfuerzo, que consiste en el quebrantamiento del orden multilateral fundamentado en el modelo Lleras. Estamos regresando al bilateralismo anquilosado e ineficiente: Colombia-Venezuela; Colombia-Estados Unidos; Colombia-Unión Europea.

El sendero equivocado

Para Colombia y Venezuela, principales autores del menosprecio a la CAN y a su institucionalidad, ha sido especialmente negativa la canalización bilateral de sus relaciones. En toda la historia de las relaciones entre los dos países, el marco bilateral no ha sido eficiente ni productivo sino más bien traumático y estéril. En 1834 se creó la primera discordia entre los dos países con el absurdo proyecto de Tratado Pombo-Michelena al frustrarse este primer esfuerzo por culpa del negociador colombiano, y debieron transcurrir cincuenta años de indefinición para poder acudir a una tercería que fue la Corona española, la cual fijó las fronteras. Transcurrió un siglo más en que el bilateralismo osciló entre neutro y tormentoso, hasta el ingreso de Venezuela al primer Tratado de Montevideo y luego al Acuerdo de Cartagena, en donde la mesa multilateral de Lima produjo resultados maravillosos que hoy se pueden apreciar y que se encuentran en serio riesgo de destrucción. *Regresar y valorar a esa mesa multilateral sería un camino de solución* a las actuales divergencias y una cierta garantía de estabilidad en las relaciones de los

dos países. Al fin y al cabo, el período de transición previsto en el Acuerdo en su artículo 35 para el retiro de un país, apenas está transcurriendo para Venezuela, y si su Gobierno lo acepta, podría independizar la difícil relación política de la económica que exige cauces más tranquilos para la continuidad de sus éxitos integracionales.

América Latina constituye la séptima civilización viva contemporánea, como lo señala Samuel Huntington en su libro *El choque de las civilizaciones*, pero es la única que no tiene la conciencia de serlo. Continúa perdida en los laberintos de los egoísmos nacionalistas, de los discursos populistas, de los apetitos de caciques que no se diferencian mucho de aquellos que liquidaron a la Gran Colombia o frustraron posibilidades tempranas de unión regional en el siglo XIX, o a los obsesionados con el “*respice pollum*” de Marco Fidel Suárez. Es particularmente doloroso asistir a la destrucción del programa regional más serio y eficaz hacia la integración, como lo ha sido la CAN o Grupo Andino, así como ver las frustraciones en que se debate Mercosur. La obra integracionista de Carlos Lleras ha venido siendo desmontada por los intereses neoliberales al servicio del capital internacional. La apertura para la inversión extranjera en Colombia cada día es más amplia y el crecimiento real en volumen y número de productos de exportación es más modesto. Colombia no podría financiar el monto de sus importaciones si se llega a reducir de manera importante el ingreso de capitales extranjeros. Es decir, estamos viviendo al debe con la plata de inversionistas o especuladores extranjeros, por haber abandonado el modelo productivo que implicaría políticas de desarrollo agropecuarias e industriales.

La destrucción de la integración andina, como instrumento maestro de un modelo de desarrollo, es producto de acciones y omisiones por parte de dos gobiernos principalmente: El colombiano y el venezolano.

Los errores del Gobierno colombiano

1. Considerar agotadas las perspectivas andinas. En palabras de un ex Ministro de Comercio, calificar la integración regional como un “embeleco”,

para valorizar la negociación de un TLC con EE.UU., cuando a pesar del maltrato institucional el mayor crecimiento de exportaciones de Colombia sigue siendo hacia la CAN. Éstas alcanzaron en 2008 niveles cercanos a los US\$ 10.000 millones, de los cuales las exportaciones con valor agregado serán superiores al 90%, avanzando extraordinariamente en la meta de cambios estructurales en nuestra corriente exportadora, fortaleciendo las manufacturas. Estas cifras serían sólo en exportaciones registradas, sin tomar en cuenta las ventas de frontera o no registradas. Es un total contraste con las ventas a EE.UU. que son en un 80% primarias, sin valor agregado y sin generación comparable de empleo, y que para este año han venido señalando una lenta disminución.

2. Romper la tradición colombiana de cumplimiento riguroso de los compromisos jurídicos. Ejemplo: La muestra de “viveza criolla” en abril del 2006 para hacer aprobar de manera forzada e injurídica la validación del Decreto colombiano sobre propiedad intelectual, en ausencia de Venezuela y Bolivia en la Comisión, que fue el florero de Llorente servido en bandeja a Venezuela para precipitar su salida de la CAN.

3. Romper el compromiso de negociación conjunta con nuestros socios andinos al decidir y adelantar la negociación bilateral del TLC con Estados Unidos. La camisa de fuerza que el Gobierno colombiano le impuso a sus negociadores y la debilidad de negociar aisladamente, nos condujo a graves errores de negociación que hacen preferible el hundimiento del Proyecto en el Congreso de Estados Unidos. Por ejemplo, nunca se le cobró a EE.UU. la extensión a ellos, del acceso preferencial que ha tenido Colombia a los mercados andinos con el rompimiento del arancel externo común. Pero este tema es harina de otro costal, si bien incidió definitivamente en la salida de Venezuela de la CAN gracias a los errores de Colombia.

4. La torpeza negociadora en el TLC, que incluyó, entre otros errores, la concesión de la soya a EE.UU., en detrimento de los compromisos con Bolivia. El ceder a un pequeño grupo de “lobbistas” colombianos una mejoría en precios con una soya norteamericana fuertemente subsidiada, nos hizo perder el apoyo

de un país entero, socio y aliado tradicional de Colombia. En general ésta fue una actitud usual en los negociadores colombianos menospreciando los intereses y compromisos andinos, lo que irritó justificadamente a los demás países. No fue inteligente mantener en público una actitud de apoyo al proceso andino y de integración latinoamericana, mientras en las mesas de negociaciones del TLC se negociaba contra los intereses de los socios.

5. El haberle colaborado activamente al entonces canciller boliviano, Carlos Iturralde, en la destrucción de la Junta del Acuerdo de Cartagena con sus características de supranacionalidad hacia 1993, lo que debilitó grandemente la institucionalidad andina. Esa actitud se prolongó por parte de los Gobiernos colombianos posteriores hasta el presente.

6. El creer en la viabilidad de una sustitución de la mesa multilateral de Lima por un acuerdo bilateral que repetiría las frustraciones y los conflictos indefinidamente, como se ha demostrado ampliamente en los últimos meses, en donde las tensiones políticas han afectado inevitablemente los proyectos integracionales. No hay reglas de juego estables que permitan la prosperidad de las relaciones económicas.

Los errores del Gobierno venezolano

1. Un concepto de integración irreal, abstracto y vacío, que no toma en cuenta el hecho de que las dificultades en el proceso vienen de los mismos políticos y burócratas que se oponen a la entrega indispensable de soberanías nacionales para hacer la verdadera integración. Hacer proyectos de infraestructura como gasoductos internacionales o poliductos al Pacífico son obras muy importantes para el desarrollo de nuestros países y para crear escenarios de integración, pero no son la integración. Se vuelven a confundir las metas con los medios.

2. De lo anterior se deriva la sospecha muy fundada de que detrás de los entusiasmos en los desarrollos de infraestructura impulsados por las disponibilidades financieras venezolanas, está un propósito innegable de hegemonía regio-

nal chavista al querer duplicar en Latinoamérica el fracasado modelo soviético de la Planeación Internacional Socialista.

3. En el mismo orden de ideas, al retirarse de la institucionalidad andina, el presidente Chávez establece la supremacía de su legislación interna y de sus decisiones personales sobre los compromisos internacionales que eran y son parte de esa institucionalidad. Valga el ejemplo con la creación del control de cambios, que rompió los compromisos andinos en la materia, siendo este hecho tolerado en forma lamentable por los demás Gobiernos.

4. Desconocer, contra la voluntad misma del pueblo venezolano expresada en el reciente referendo, y contra la racionalidad de la integración regional, el papel y la responsabilidad del empresariado como agente insustituible en el desarrollo de la integración.

5. La actitud chavista de someter a los sobresaltos de su línea política y de su vanidad personal, a los desarrollos internacionales que involucran a su país, lo que le quita toda confiabilidad a la inversión y a los negocios de corto, mediano y largo plazo con Venezuela.

6. La incoherencia evidente entre el discurso chavista y los hechos de su Gobierno, al menos en materia integracional. En particular el acudir permanentemente en su retórica a la *Carta de Jamaica* y a la evocación de la figura de nuestro Libertador para justificar políticas nacionalistas, destructoras de los avances obtenidos tan difícilmente y más bien impulsoras, por reacción, de la influencia de los Estados Unidos en nuestra Región.

7. Establecer como política económica interna de Venezuela un proteccionismo trasnochado, disfrazado con el nombre de “desarrollo endógeno”, imposible de aplicar en un mundo globalizado y que distorsiona cualquier perspectiva diferente de la industria petrolera e impide aproximaciones serias al propósito integrador tan mencionado en las frecuentes intervenciones del presidente Chávez.

8. El mezclar los problemas de carácter político (intercambio humanitario en Colombia) con el proceso de integración, lo que afecta un propósito que debe ser trascendente de situaciones coyunturales.

Conclusiones

A. Ante todo, los Gobiernos deben hacer un examen de conciencia y sincerarse frente a dos preguntas: ¿quieren o no la integración de América Latina? Si la respuesta fuese positiva, ¿están dispuestos a asumir con seriedad los compromisos fundamentales que exige ese propósito? No le hagamos perder más tiempo y más ilusiones a los pueblos y comunidades de nuestros países y reconocamos que nuestros Gobiernos sólo quieren seguir los trillados senderos de la dependencia histórica y de la frustración social.

B. Si, de casualidad, la respuesta a las preguntas anteriores fuese positiva, se debería hacer un esfuerzo por parte de la Academia y de las mentes más lúcidas para proponer caminos de convergencia hacia la integración, respetando las diferencias entre nuestros pueblos y los distintos momentos históricos que están viviendo. Si China logró obtener la receta mágica de su prodigioso progreso aplicando fórmulas como la de “un país y dos sistemas”, nuestra América puede encontrar senderos de conciliación altamente productivos, en la creatividad derivada de la formación de una voluntad real de integrarnos. A los mandatarios hay que insistirles en que la meta de la integración es una meta sagrada; esa sí es el legado verdadero de un Bolívar auténtico que debe estar por encima de ambiciones personales y desacuerdos eminentemente transitorios.

C. La gravedad de la crisis económica internacional y los profundos cambios en el modelo económico exigen reflexiones conjuntas que orienten acciones internacionales de consuno. Colombia debe darse cuenta de que no puede esperar indefinidamente de los Estados Unidos la solución de sus problemas, y Venezuela, que no es el petróleo la solución de los suyos, mucho menos en el escenario con precios internacionales deprimidos y habiendo destruido su sector privado productivo.

D. La base fundamental sobre la que puede edificarse el futuro sigue siendo la CAN y su importante e irremplazable institucionalidad, visualizada y proyectada por Carlos Lleras Restrepo, quien dijo el 5 de febrero de 1968, en la instalación de la Comisión Mixta del Grupo Andino, lo siguiente:

“Hemos esperado demasiado y hoy la tarea se nos vuelve más compleja”. “No esperemos más; no aguardemos a que el mundo se vea todavía más perturbado y ante nuevas situaciones sigamos aislados, navegando a la deriva, mientras otros pueden ponerse de acuerdo para defender sus economías y para librarse de las perturbaciones que irrumpen en la vida contemporánea”. Si estas líneas hubiesen sido escritas hoy, habrían sido tan oportunas como lo fueron en 1968.

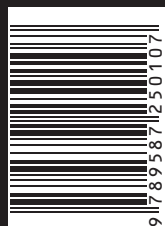
Fernando Sanz Manrique

Guadalajara de Buga, octubre 1° de 2008

«Si bien su integridad democrática constituye el telón de fondo de su desempeño en la vida nacional, la creatividad y accionar de Carlos Lleras Restrepo en el campo económico y su derivación en el área internacional constituyen tal vez el hito más importante en su gestión gubernamental. La introducción del país en el mundo económico internacional, que hasta entonces había sido representado casi que exclusivamente a través del cordón umbilical de la Federación Nacional de Cafeteros, y el redescubrimiento de la región latinoamericana largamente ignorada, proporcionan nuevos horizontes y posibilidades de desarrollo insospechados. Los instrumentos fundamentales de la Administración Lleras en esta área, se concretan en el Decreto Ley 444 de 1967 y en la estrategia para la integración económica de América Latina. Tanto el uno como la otra se anticipan en el libro *Comercio internacional*, que se editó en 1965 y que la Universidad Jorge Tadeo Lozano decidió reimprimir, como parte de la conmemoración del centenario de su nacimiento. Simultáneamente, la Universidad Jorge Tadeo Lozano celebra los cuarenta años de creación de la primera Facultad de Comercio Internacional, semillero de miles de profesionales que contribuirán a la expansión internacional del país, y cuya fundación fue inspirada en el accionar de la Administración Lleras».



Fernando Sanz Manrique



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO

www.utadeo.edu.co