

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
FLACSO - ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL**

**DETERMINANTES DOMÉSTICOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL EN  
COLOMBIA**

**CÉSAR MAURICIO CALDERÓN CEBALLOS**

**DICIEMBRE DE 2013**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
FLACSO - ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL**

**DETERMINANTES DOMÉSTICOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL EN  
COLOMBIA**

**CÉSAR MAURICIO CALDERÓN CEBALLOS**

**ASESOR DE TESIS: ERNESTO VIVARES  
LECTORES/AS: GRACE JARAMILLO  
JUAN FERNANDO TERAN**

**DICIEMBRE DE 2013**

## **DEDICATORIA**

Dedico esta investigación a todos y todas las personas que de una u otra forma hicieron parte de la misma, a los profesores y compañeros del programa de Relaciones Internacionales de FLACSO Ecuador, a mi familia y hermanos. Todos Ustedes han permitido el producto del presente estudio.

## AGRADECIMIENTOS

*A Ernesto Vivares, por su acompañamiento en este proceso, por sus palabras de aliento y por la confianza brindada.*

*A Grace Jaramillo, por sus orientaciones y conocimientos compartidos.*

*A Diego Cardona, por la oportunidad de participar y ser parte de la investigación.*

*A mis Padres y Hermanos, fuerza fundamental para seguir adelante.*

*A Diego Mejía, Ángela Navia, Eduardo Rodríguez, Lenin Miranda, Ronald Urbina, Ángela Castillo, Ximena Zapata, por su apoyo incondicional durante el paso por la Maestría.*

*A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador.*

*A todas y todos los que de alguna manera hicieron parte de la investigación y de mi paso por FLACSO mis más sinceros agradecimientos.*

## ÍNDICE GENERAL

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
<b>CAPITULO I.....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPITULO II.....</b>	<b>14</b>
<b>MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....</b>	<b>14</b>
Lo doméstico y lo internacional en las Relaciones Internacionales.....	14
Lo Interméstico en las RRII.....	18
Realismo periférico.....	19
Economía Política Internacional y la relación Estado – Mercado.....	21
Teorías Internas.....	22
Determinantes domésticos.....	24
Interés nacional.....	25
Elites empresariales y grupos de interés económico.....	28
Formulación de política comercial.....	30
<b>CAPITULO III.....</b>	<b>36</b>
<b>III. MARCO CONTEXTUAL DE LOS DETERMINANTES DOMÉSTICOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL EN COLOMBIA.....</b>	<b>36</b>
Relaciones Internacionales y Política Exterior Colombiana.....	36
La política exterior de Colombia: el rúpice polum y rúpice similia.....	41
La política comercial en Colombia.....	46
<b>CAPITULO IV.....</b>	<b>56</b>

<b>IV LA RELACIÓN ESTADO - ANDI EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y COMERCIAL DE COLOMBIA.....</b>	<b>56</b>
La Política Exterior y Comercial en el Gobierno de Uribe Vélez.....	56
La Política Exterior en el Gobierno de Juan Manuel Santos.....	62
Influencia de los gremios económicos en la toma de decisiones sobre política comercial.....	66
Influencia de los gremios en los de integración comercial bilateral y multilateral.....	83
Participación de la ANDI en la política comercial durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y el de Juan Manuel Santos.....	92
<b>CAPITULO V.....</b>	<b>101</b>
<b>V. CONCLUSIONES.....</b>	<b>101</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>104</b>

#### **INDICE DE TABLAS**

Tabla 1.	Grado de influencia de los gremios en la toma de decisiones sobre la política comercial	69
Tabla 2.	Nivel de importancia que otorga el gobierno a los aspectos referentes con la toma de decisiones de la política comercial.	71
Tabla 3.	Factores que afectan las decisiones de política comercial	73
Tabla 4.	Relación de los gobiernos presidenciales con el sector empresarial e industrial	74
Tabla 5.	Tratados de Inversión y TLC hasta el 2009	86

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Comercio Exterior en Colombia en millones de dólares, 2002 – 2010.	61
Gráfico 2.	Acuerdos comerciales vigentes hasta el 2009	87
Gráfico 3.	Imágenes comparativas de los productos exportados por Colombia en el año 2000 y 2009 respectivamente.	88
Gráfico 4.	Exportaciones de Colombia según participación de sectores 2000 – 2009.	89
Gráfico 5.	Porcentaje de personas en condición de pobreza en A.L para el 2009	90
Gráfico 6.	Coeficiente de Gini 2002 – 2011	90

## RESUMEN

El documento de tesis presenta los resultados de un estudio de caso relacionado con las formas de incidencia de la élite empresarial colombiana organizada en la Asociación Nacional de Industriales y Empresarios Colombianos (ANDI), sobre las decisiones de política comercial asumidas por el Estado Colombiano durante el periodo 2002 – 2012.

El estudio se instaura en el marco de los determinantes domésticos y cómo éstos afectan a las dinámicas del comercio e integración de un País. La investigación se centra en el análisis de dos actores, por un lado el gremio de industriales y empresarios caracterizados por su peso y poder en la economía nacional, y por otro el Estado al cual se le atribuye la capacidad de toma de decisiones, partiendo de la hipótesis de que los actores internos como lo son los sectores económicos y empresariales de un País, inciden en la formulación de la política comercial.

La toma de decisiones sobre la política comercial de un País esta asumida por el poder ejecutivo y legislativo los cuales representan al Estado en su carácter autónomo y soberano. Sin embargo en la actualidad estas decisiones están influenciadas por los intereses de actores nacionales e internacionales no estatales que van a participar en el proceso de toma de decisión buscando obtener ciertos intereses y beneficios para los sectores que representan. Esta relación entre el Estado y la Sociedad Civil ha permitido que los gremios económicos vayan adquiriendo mayor capacidad de orientar las decisiones de interés nacional generando dinámicas y tensiones a nivel doméstico que van a incidir en lo internacional.

En las interacciones entre los grupos que tienen interés por la política comercial a nivel doméstico, encontramos que el gremio con más poder y mejores canales de interlocución con el gobierno es la Asociación Nacional de Industriales y Empresarios Colombianos (ANDI) los cuales representan a la élite empresarial Nacional. La relación entre esta élite empresarial y el Estado en definitiva determinara en alguna medida las políticas comerciales y sus efectos para los demás sectores.

En la medida en que un sector está organizado y tiene una visión y agenda común a seguir, se posibilita el ejercicio de *Lobby*. Para el caso Colombiano, el sector empresarial a través de la Asociación Nacional de empresarios (ANDI), ha venido estableciendo relaciones de convergencia con el Estado a partir de la confluencia de intereses orientados hacia el crecimiento económico y la liberalización del mercado en el marco del modelo de desarrollo Neoliberal adoptado desde finales de los años 80.

Desde la creación de la ANDI en 1944, el gremio industrial y empresarial colombiano ha venido desarrollando diversas estrategias con el objetivo de defender los intereses de sus asociados que conforman la elite empresarial Nacional, con el proceso que implicó el cambio del modelo productivo industrial a la internacionalización entre 1967 – 1996, la ANDI lideró los procesos del llamado salto a la competitividad orientando los rumbos que se debían dar en la política comercial del País. Así mismo la ANDI ha contado con diversos espacios y canales de comunicación directa con los funcionarios de más alto nivel nacional por ejemplo las reuniones anuales ordinarias de afiliados en donde se dispone un espacio de participación para hacer evidente la visión del sector privado en relación a la política comercial y en donde se plantean orientaciones de las políticas que debería asumir el Estado.

En relación a lo anterior el trabajo de investigación está orientado a determinar la incidencia de una organización cúpula que ejerce *lobby* como lo es la ANDI en la política comercial que asume el Estado.

Así mismo se toma el periodo 2002 – 2012 referente a los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y dos años de lo que lleva el gobierno de Juan Manuel Santos con el objetivo de identificar las prioridades y los intereses que en cada gobierno se da a la política exterior y como se ejerce las relaciones de poder entre Estado – sector empresarial.

Finalmente la visión del sector empresarial puede ser una orientación que permita al Estado asumir posturas para mejorar las formas de inserción a la economía mundial debido a que centra su atención en la competitividad, productividad, diversificación, integración regional y las alianzas estratégicas, Sin embargo es necesario analizar los efectos de las decisiones de la política comercial para todos los sectores de la población.

## **CAPITULO I INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA**

Los estudios relacionados con los postulados de los determinantes domésticos en la línea de la Economía Política Internacional y las Relaciones Internacionales comienzan a partir de las discusiones entre los enfoques sistémicos y reflectivistas, en relación a que estos dos enfoques, asumen la existencia de nuevos actores en la arena internacional. Tanto para los sistémicos como para los reflectivistas, el Estado actúa en compañía de nuevas fuerzas, las diferencias entre unos y otros se encuentran en las formas de estudiar estos fenómenos. Mientras para los sistémicos los elementos que componen al sistema internacional son indelebles, para los reflectivistas no existen verdades concretas sino más bien interpretaciones de una realidad.

En relación a lo anterior se han llegado a acuerdos comunes entre las diferentes corrientes, en argumentar que el Estado ha dejado de ser el único actor en la esfera internacional y de aquí la necesidad de nuevas teorías, que permitan estudiar los fenómenos propios de los estudios internacionales en donde se involucre a los nuevos actores, como las teorías de las decisiones o teorías de la integración. Así mismo los enfoques reflectivistas, asumen que el conocimiento está sujeto a la interpretación y que es difícil determinar algo como verdadero e inalterable, en ese sentido la realidad está sujeta a la interpretación de hechos históricos.

En el plano nacional e internacional, el papel que desempeñan los nuevos actores está relacionado con la incidencia sobre las decisiones estatales. En este contexto surge la teoría de los determinantes domésticos, como una forma de entender la dinámica de las fuerzas locales en los procesos de integración e internacionalización.

Dentro de los determinantes domésticos encontramos a la Sociedad Civil que se encuentra conformada por actores públicos, por gremios económicos y por los movimientos sociales, los cuales con una mayor o menor fuerza intentarán incidir sobre las decisiones que asume el Estado en diferentes aspectos. Para el presente estudio se acogió los postulados de los determinantes domésticos para explicar las formas de incidencia de un gremio económico como lo es la Asociación Nacional de Industriales y Empresarios

Colombianos (ANDI) sobre las decisiones de Política Comercial asumidas por el Estado durante el periodo 2002 – 2012, como una forma de entender la participación de este sector sobre la formulación de una política pública y la confluencia existente entre el Estado y el sector privado en el marco del modelo de desarrollo adoptado desde los 90 con la llamada liberalización comercial.

La estructura de la investigación está orientada en primer lugar a sentar las bases conceptuales de los determinantes domésticos, teniendo en cuenta las características del caso colombiano en relación al manejo de su política exterior y comercial y la participación de los gremios económicos. Para llevar a cabo esta parte se tuvo en cuenta aspectos propios del debate entre lo doméstico, lo internacional y lo interméstico en las relaciones internacionales; así mismo se asumieron algunos aspectos propios de la Economía Política Internacional, las teorías internas, el interés nacional y la formulación de la política comercial.

En relación al marco contextual se hace un repaso por aspectos históricos en relación a la política exterior y comercial de Colombia durante la segunda mitad del siglo XX en donde se hace énfasis en las doctrinas del *réspice polum* y *réspice similia*. Por otro lado, se caracteriza la relación existente entre la ANDI y el Estado, en el proceso que significó para Colombia el paso de la industrialización a la liberalización e internacionalización, en donde la ANDI como el sector empresarial con mayor nivel de incidencia se convierte en el primer interlocutor para el gobierno.

El tercer capítulo reúne los resultados del estudio en busca de dar respuesta a la pregunta de investigación: ¿De qué manera la ANDI ha incidido en las decisiones sobre política comercial asumidas por el Estado Colombiano en su política comercial durante el periodo 2002 – 2012?

En relación a los objetivos planteados y para determinar la incidencia de la ANDI en las decisiones que asume el Estado en su política comercial, se tuvieron en cuenta la aplicación de diversas herramientas investigativas que permitieron la recolección de la información con base a los objetivos específicos planteados. Las herramientas e instrumentos para la recolección de la información se tomaron teniendo en cuenta cada

objetivo específico. En ese sentido, para el primer objetivo relacionado con la identificación de la percepción que se tiene sobre la influencia de la ANDI y la relación de éste gremio con el Estado en la toma de decisiones sobre política exterior y comercial durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y los dos primeros años de lo que lleva el gobierno de Juan Manuel Santos, se utilizaron instrumentos como la revisión bibliográfica, encuestas realizadas a diversos gremios económicos, representante del sector público, así como del sector privado y entrevistas a altos funcionarios públicos y reconocidos académicos en el ámbito de las relaciones internacionales. Una vez obtenida la información se hizo necesario subdividir en dos subcapítulos los resultados en esta primer parte. En ese sentido, en el primer subcapítulo se dan a conocer los resultados obtenidos de la revisión bibliográfica sobre la política exterior y comercial tanto en el gobierno de Uribe Vélez como los dos primeros años de lo que lleva el gobierno de Juan Manuel Santos. El segundo subcapítulo está relacionado con los resultados de las 40 encuestas realizadas a representantes del sector académico, público y privado sobre la percepción que tienen de los gremios económicos, la ANDI y la relación existente entre el sector público y el privado sobre la toma de decisiones de la política comercial del País para los años de este estudio. Acompañado del resultado de las encuestas se encontraran las entrevistas a dos representantes del sector académico y público, los cuales nos brindaran su opinión acerca de las diversas miradas que se tiene sobre la influencia de la ANDI y la relación con el Estado en la toma de decisiones.

Para el segundo objetivo relacionado con la influencia de la ANDI en los procesos de integración comercial bilateral y multilateral durante el periodo 2002 – 2012, se utilizó básicamente la revisión bibliográfica en donde se destacan aspectos históricos relevantes en relación a las dinámicas de la integración comercial y el papel desempeñado por la ANDI.

Finalmente y para el tercer objetivo relacionado con la identificación de la participación de la ANDI en la construcción de la política comercial que beneficia al sector industrial y empresarial durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y el de Juan Manuel Santos, se utilizó el análisis de diferentes documentos oficiales tanto de la ANDI, como del gobierno, así como información de fuentes secundarias. Las fuentes primarias se basaron en

informes, pronunciamientos y presentaciones publicadas por la ANDI y el Gobierno. Los documentos de fuentes secundarias se tomaron de editoriales de revistas especializadas en economía política colombiana, las revistas que se tomaron para el análisis son: revista Semana, revista Dinero y revista Portafolio. El análisis de los documentos tanto de los primarios como de fuentes secundarias se tomó teniendo en cuenta el periodo que se asume para la investigación en relación a los procesos de participación en la política comercial por parte de la ANDI.

## **CAPITULO II**

### **MARCO TEÓRICO DE LOS DETERMINANTES DOMÉSTICOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL.**

El presente marco teórico sirve de sustento en la explicación de los determinantes domésticos en la política comercial tomando el caso de Colombia durante el periodo 2002 – 2012, en el cual asumieron la presidencia de la república el ex presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2006), su reelección (2006 – 2010) y los dos primeros años del actual presidente Juan Manuel Santos (2010 - 2012). Se pretende hacer una discusión teórica en relación a los principales elementos que hacen parte los determinantes domésticos como la distinción entre lo doméstico, lo internacional y lo interméstico sustrato epistemológico de las relaciones internacionales, a partir de lo cual, se asumen algunos postulados teóricos generales de las RRII como el realismo periférico, la EPI y la relación Estado – Mercado, para finalmente profundizar en las teorías internas, el interés nacional y la política comercial en el marco del desarrollo en donde finalmente se argumenta que los gremios económicos empresariales nacionales inciden en las decisiones que asume el Estado en relación a su política comercial.

#### **Lo doméstico y lo internacional en las Relaciones Internacionales.**

En el ámbito de las RRII los enfoques sistémicos<sup>1</sup> asumen que las decisiones que adopta cada Estado están determinadas únicamente por ámbitos externos, de tal manera que lo internacional moldea a lo local (Morgenthau, 1986), (Waltz, 1988), (Keohane, 1998). Sin embargo otras corrientes y enfoques reflectivistas<sup>2</sup>, han planteado que en el actual sistema internacional la influencia de nuevos actores estatales y no estatales, tanto en el ámbito internacional, como en el regional y doméstico inciden en el modo de actuar y en la posición que asume cada Estado en sus relaciones con los otros (Hurrell, 1995).

---

<sup>1</sup> Los enfoques sistémicos dentro de las Relaciones Internacionales hacen referencia a las interacciones entre unidades independientes y soberanas en donde se asume a los componentes del sistema internacional como concretos e inalterables. Los enfoques sistémicos miran al sistema internacional de manera holística en la formulación de deducciones.

<sup>2</sup> Los enfoques reflectivistas parten de la asunción que el conocimiento debe partir de la interpretación que se le da a los hechos históricos teniendo en cuenta que las Relaciones Internacionales son un conjunto de hechos socialmente construidos.

Las diferentes teorías de las relaciones internacionales han considerado su postura frente a lo doméstico y lo internacional, desde el realismo clásico de (Morgenthau, 1986), el Neorrealismo con (Waltz, 1988), el institucionalismo neoliberal con (Keohane y Nye, 1998), el constructivismo con (Wendt, 1993), entre otros. Al asumir esta variable, ha existido un enriquecedor debate entre lo doméstico y lo internacional en relación al grado de cientificidad el cual lejos de ser un problema meramente epistemológico, se convierte en un aspecto articulador de una serie de prácticas y discursos hegemónicos que van a posicionar a una o a otra variable explicativa.

Mientras las bases epistemológicas de las teorías racionalistas asumen al Estado como algo establecido, ya dado. Los constructivistas asumen que el Estado se construye y se configura en una estructura de interacciones y de ahí la referencia hacia las identidades, intereses, comportamientos y aprendizajes (Wendt, 1993), de esta manera se separa de la idea de estudiar al Estado como algo inalterable. En este mismo orden de ideas, desde la teoría crítica, tanto el Neorrealismo como el Neoliberalismo, cumplen una función ideológica al asumir los hechos como algo establecido y concreto sin lugar a transformaciones. Según Horkheimer:

La teoría tradicional no sólo no potencia el desarrollo humano sino que lo impide. Ello es así porque, al no reconocer la imbricación entre conocimiento e intereses, presenta los hechos, acciones e ideas prevalecientes como inmutables. Al describirlos contribuye a reproducirlos, y por lo tanto a reproducir sociedades injustas (Horkheimer, 1972: 21 citado en Salomón 2001, 23).

Las pretensiones tanto de lo internacional como de lo doméstico finalmente no se pueden desligar de las relaciones de poder, y en esa medida las comunidades epistémicas que mayormente han desarrollado las teorías predominantes fueron las del primer mundo y posteriormente las norteamericanas en donde se concibe como esquema universal al Estado como unitario, fuerte y soberano en un sistema anárquico. Sin embargo en países en vías de desarrollo los Estados no corresponden al criterio de racionalidad que asumen las teorías predominantes. En América Latina en términos generales los estados aún tienen conflictos intraestatales y no interestatal como se asume en las teorías predominantes, anulando el sentido de soberanía, así mismo los Estados no se entienden en términos de anarquía sino

de jerarquía (Neuman, 1998). En relación a lo anterior resulta un tanto complejo asumir algunos postulados teóricos propios del contexto y experiencia del primer mundo para dar explicación a los diferentes fenómenos presentes en algunos Estados de África, América Latina, y el Caribe.

En la actualidad el debate ha tomado nuevas esferas que asumen que ni lo doméstico ni lo internacional en forma separada logran explicar la dinámica del sistema internacional, sin embargo y en determinados casos cada una adquiere un grado mayor de explicación, en este sentido y para el caso concreto que se analiza aquí, se puede decir que si bien los determinantes externos siguen siendo importantes en el análisis de las relaciones internacionales, existen márgenes de maniobra en donde los determinantes domésticos cobran relevancia para entender por ejemplo la incidencia de éstos factores domésticos en la política exterior que asume un Estado, tal como lo expresa Moravcsik “Todas las teorías sofisticadas sobre las relaciones internacionales, nacionales e internacionales, tienden a reconocer que los actores nacionales son activos participantes en las decisiones de política exterior” (Moravcsik, 1993: 7).

Otro aspecto importante lo constituyen los actores estatales y no estatales ya sean nacionales o externos, los cuales establecen una serie de interacciones de poder que actúan dependiendo de los intereses que persiguen en diferentes ámbitos, permitiendo generar otras formas de análisis en el campo de las relaciones internacionales, uno de ellos está conformado por las teorías que dan importancia a los determinantes domésticos como otra forma de entender las dinámicas del sistema internacional, así como en las decisiones que asumen los Estados.

Por otro lado, el comercio de un país tiene elementos externos e internos determinantes políticamente hablando. Cada uno de estos aspectos pesará más o menos de acuerdo a las situaciones coyunturales o de estructura del momento. A nivel externo entre los fenómenos determinantes encontramos por ejemplo el peso político y económico de los socios en lo referente al comercio, los regímenes supranacionales vigentes, y lo coyuntural con respecto a lo económico y político que en ese momento este dándose en el mundo. Entre los enfoques sistémicos los cuales privilegian los factores externos encontramos los

estudios de (Krasner, 1976), (Anaya, 1993), (Kébabdjian, 1999). A nivel interno los determinantes lo constituyen el interés nacional, los intereses de grupos económicos, las coaliciones políticas, la estructura económica y el modelo de desarrollo (De Lombarde y Garay, 2010).

En lo referente a la toma de decisiones de la política internacional de un país, existe una incidencia de elementos endógenos y exógenos, así como de los elementos externos y domésticos, los cuales han generado una dupla denominada interméstico<sup>3</sup>, en esta dupla podemos observar como intervienen por un lado los factores gubernamentales y no gubernamentales, así como la geopolítica, el tamaño y recursos del país, hasta los rasgos de la personalidad del que toma las decisiones.

En el ámbito internacional hemos visto como el nacimiento, fortalecimiento e influencia de nuevos y diversos actores distintos al Estado han complejizado el proceso de toma de decisiones. Es muy claro que hoy en día los gremios económicos, los líderes de las empresas y de las ONGs en muchas ocasiones son más efectivos y eficaces que las mismas embajadas. Sus alcances y labores son mucho más contundentes. Tras estos cambios en el nivel internacional los modelos propuestos por (Graham, 1971), (Waltz, 1979), (Rosenau, 1990) y (Putman, 1993). Han sido de gran ayuda para comprender los procesos de toma de decisiones en relación a la política exterior de un país, estos enfoques han permitido avanzar en la comprensión e identificación de aspectos relacionados con el Estado, las organizaciones gubernamentales, las ONGs y el papel de algunos sectores burocráticos. Estos nuevos actores han permitido contemplar diferentes factores del sistema estatal en donde es clara la necesidad de ubicar entre el interés nacional y la presión de actores externos e internos un equilibrio (Ardila, 2009).

Es muy importante tener en cuenta los elementos relacionados con la historia, los rasgos de personalidad y recursos naturales, cada uno de ellos juega un papel importante en el tomador de decisiones, con más razón en países como los latinoamericanos en donde la diplomacia predominante es la personalizada, con líderes autoritarios y con excesos de

---

<sup>3</sup> Hace referencia a la unión del término Internacional y Doméstico utilizado en política internacional en relación al vínculo existente entre lo nacional y lo externo o internacional.

controles que implica una concentración del poder en la figura del presidente (Ardila, 2009). A nivel global cada vez es mucho más claro cómo se da la interdependencia de la política internacional con la doméstica, cada vez es más complejo encontrar un límite entre estos dos aspectos en lo económico, lo político, lo social, lo cultural y científico técnico, tal como afirma Roberto Russell “el verdadero actor en las relaciones internacionales no es solo el Estado sino el complejo Estado – Sociedad Civil y en cierta forma la interacción entre lo externo y lo interno” (Russell, 1990: 16).

### **Lo Interméstico en las RRII.**

El hacer una política coherente y compatible entre los asuntos nacionales e internacionales, encontrar esas compatibilidades y formas de hacer caminos entre estas es el eje de la política exterior. La forma en que se articulan o se entrelazan los asuntos nacionales e internacionales a partir del surgimiento de la globalización es lo que podemos denominar como lo interméstico. Este término realmente es una abreviatura que conjuga en su uso lo nacional (doméstico) e internacional, no hace parte de una escuela de pensamiento como tal, es un tipo de enfoque a nivel de la gestión estratégica en el medio de las relaciones exteriores para acercar, analizar y comprender en términos de relativa igualdad los asuntos internos nacionales e internacionales (Pada, 2006).

Dichos asuntos los podemos comprender en términos de la búsqueda de acercamientos entre los factores nacionales e internacionales para comprender y crear respuestas a los diferentes retos que nos presenta el mundo globalizado, procurando utilizar cada uno de los factores a favor del desarrollo interno del país. Al vincular los sectores nacionales en la política internacional es posible generar una mejor comprensión de los asuntos externos e internos con el fin de fortalecer su participación y buscar soluciones entre todos los sectores a los desafíos en la actual dinámica internacional. A nivel teórico, podemos aproximarnos al estudio del entrelazamiento de los componentes nacionales e internacionales de manera clara a través de Rosenau y su desarrollo posterior por parte de Robert Putnam y así comprender como los factores internos ejercen influencia a nivel de la política exterior y lo mismo a la inversa.

A partir de lo anterior se puede decir que los factores internos han logrado constituirse en un referente importante de estudio dentro de las RRII, así como en la formulación de la política exterior de un País. Ahora en el caso de estudio que se asume en esta investigación, retomamos como elemento importante al realismo periférico en relación a las diferentes estrategias que utilizará un Estado en vías de desarrollo frente a sus relaciones con Estados más fuertes, para hacer prevalecer su interés nacional.

En una de estas estrategias es común la aplicación de la llamada diplomacia paralela que es ejercida por actores distintos al Estado que se han fortalecido a partir del proceso de globalización, dado que la interconexión y los múltiples canales con los que ahora se cuentan y que hacen referencia al enfoque de la interdependencia, permiten un mayor flujo de interacciones entre los factores internos y externos. Las actividades de esta diplomacia no se limitan tan solo a lo internacional, cuentan con espacio nacional, regional y local y en cada uno de ellos se da una construcción de redes que permite un flujo de información que facilitan sus interacciones. En algunas ocasiones las labores de estas organizaciones no gubernamentales y sus conexiones tanto con el Estado como con organismos multilaterales facilitan labores de cabildeo y asesoramiento en diferentes temas permitiendo posteriormente que los esfuerzos conduzcan a etapas avanzadas. La diplomacia alternativa ayuda en el avance y apalancamiento de los procesos a distintos niveles. Los niveles de confianza y credibilidad varían y nunca son iguales a nivel del gobierno con los diferentes actores, por lo tanto es más frecuente ver que los sectores empresarial y académico poseen una mayor credibilidad y acogida dentro de los organismos gubernamentales (Ardila, 2009).

### **Realismo periférico.**

Podemos comprender al realismo periférico como el utilitarismo que deben llevar a la práctica los Estados con menor poder para la consecución y construcción de una política a nivel internacional en la que su relacionamiento “especial” le permitirá un mejor lugar y tratos con sus socios (García, 2010).

Siguiendo esta lógica se puede decir que en muchos casos el rumbo de la política exterior de Colombia ha estado relacionado con los postulados del realismo periférico si se observa que el diseño de sus políticas sigue los lineamientos de su socioEEUU. En ese sentido, el país poderoso y su política será la bitácora de navegación de la política del país dependiente, considerando la imbricada elaboración de las relaciones internacionales y provecho que en ella se despliegan y asumiendo un pragmatismo en el sentido en que los límites y particularidades se imponen dado que la vulnerabilidad y la dependencia hacen que el interés de las potencias se centre en la medida en que se apoya y se alinean políticamente a los países dependientes ante sus intereses, sobre todo teniendo en cuenta que es más importante para un país en vías de desarrollo el mantener una balanza comercial positiva que deja mejores dividendos y no una contraría con el país poderoso (García, 2010).

En este sentido, es notorio que la política exterior colombiana, tanto en su diseño como ejecución, se ha sustentado en la aplicación del Realismo Periférico, asumiendo las posiciones, costos políticos y comerciales que ella ha implicado, lo mismo que los beneficios en términos comerciales con Estados Unidos, Europa y otros países de la región (García, 2010: 4).

La política exterior colombiana se ha sustentado en el imperativo que fue formulado con la expresión latina “réspice polum”, que con el tiempo, se convertiría en uno de los principios activos de la política exterior de Colombia (Cardona, 2001). La doctrina de “réspice polum” (“mirar hacia el norte”) durante gran parte del siglo veinte se mantuvo como eje central, y solo a partir de finales de la década del 60, ésta presentó un cambio al respecto cuando se planteó la doctrina réspice similia (“mira a tus semejantes”). Por las características de los distintos contextos internos del país, dichos ajustes en la política exterior han permanecido mucho más claramente vinculados a la doctrina de seguir la estrella del norte, sin descuidar los cambios en las corrientes del comercio internacional ni los hitos claves de la historia que han permitido una diversificación importante a partir de los años 80.

Los problemas domésticos colombianos, han jugado un papel determinante al respecto de su vinculación con debates y políticas en lo interméstico al respecto de temas como la seguridad, el comercio y la integración. De la misma manera su pragmatismo y habilidad le han brindado terreno para jugar a diferentes niveles con la política internacional y aplicar un realismo periférico que le ha granjeado un importante apoyo a nivel de la región por parte de su socio principal EEUU.

### **Economía Política Internacional y la relación Estado – Mercado.**

Para comprender de mejor manera la influencia de los determinantes domésticos en la política comercial, es necesario tener en cuenta algunos aspectos de la EPI, como lo es la relación Estado - Mercado lo cual a su vez ayuda a explicar la unión existente entre lo político y económico, con el fin de argumentar de mejor manera como las decisiones estatales están influenciadas por las fuerzas del mercado nacional e internacional, para Kébadjian (1993), la EPI es un “intento interdisciplinario que pretende analizar la esfera de las relaciones económicas internacionales centrada en los fenómenos de riqueza (...), teniendo en cuenta sus articulaciones con la esfera de lo político, centrada en los fenómenos de poder” (Kébadjian, 1999: 3).

Tanto lo político como lo económico establecen una relación dinámica representada en el Estado y en los agentes económicos que permite la consecución de los diversos intereses con los cuales se actúa en el sistema internacional. Mientras que la teoría convencional de las relaciones internacionales se centra en los Estados y en aspectos de seguridad, soberanía y distribución de poder, la EPI aborda las relaciones Estado, sociedad, los mercados, el dinero, la producción, el comercio, las finanzas, etc. (Underhill, 2000).

En relación a lo anterior la EPI logra explicar las relaciones entre el Estado y el mercado, los cuales son aspectos importantes en los determinantes domésticos, debido a que en éste enfoque se asume que existen relaciones de poder determinadas por actores estatales y no estatales como lo son los gremios económicos y las élites empresariales. De esta manera se acogen para el estudio aspectos generales de la EPI británica en relación a que considera que el poder no se concentra sólo en los Estados, que lo político y lo

económico no debe ser separado y que las estructuras históricas, políticas y económicas son categorías analíticas centrales. Así mismo se tiene en cuenta la utilidad política de la EPI, como en el concepto de autoridad difusa en los Estados, las empresas, los *lobbies*, los mercados, las mafias, etc.

En este mismo orden y para los intereses de la presente investigación se trae a discusión el enfoque de la elección racional mediante el cual se puede describir las preferencias y los intereses de los Estados y otros actores. Para el caso de estudio se establece una clara relación lineal entre el modelo de desarrollo que asume el Estado Colombiano en base al Neoliberalismo y como las acciones y visión encaminada por los gremios económicos y las élites empresariales asumen políticas también Neoliberales, en ese sentido los dos actores convergen e interactúan a partir de preferencias similares. Sin embargo también es necesario tener en cuenta que el enfoque de la elección racional no siempre logrará analizar de manera crítica otros aspectos que quedan por fuera de las preferencias en ésta relación de poder.

A partir de lo anterior el constructivismo nos ayuda a explicar el por qué y cómo los Estados y otros actores han llegado a tener unas preferencias y unos intereses determinados en la formulación de la política comercial.

### **Teorías Internas.**

Para Robert Putman (1993) las actuales teorías internas se pueden dividir en tres categorías, según la fuente de la política interna. En primer lugar, se encuentran las categorías centradas en la sociedad “teorías de los grupos sociales nacionales” los cuales ejercen presión a través de las legislaturas, en esta categoría encontramos a los grupos de interés y la opinión pública. En segundo lugar se encuentran las teorías que centran su análisis en el Estado, estas teorías internas logran vislumbrar la articulación existente entre las fuentes de inversión extranjera, el comportamiento del aparato administrativo y de toma de decisiones de la rama ejecutiva del Estado. Y finalmente encontramos las teorías de las relaciones Estado - sociedad que hacen hincapié en las instituciones de representación, la educación y la administración de ese vínculo Estado y sociedad. (Putman, 1993). Teniendo en cuenta los

aportes de Putman (1993) el sector empresarial se enmarca dentro de la primer categoría identificada por éste autor en relación a los “grupos de interés” que como bien se menciona estos grupos nacionales se encargan de ejercer presión sobre el legislativo en la toma de decisiones sobre la política que para el caso de investigación se centra en la política comercial.

En este punto es necesario tener en cuenta que los grupos de interés no únicamente ejercen presión al legislativo sino también y en el caso del sector empresarial al ejecutivo, al igual que lo realizaran los factores externos y es en esta dinámica en donde cobra relevancia la teoría de doble nivel o juego a doble nivel propuesto por R. Putman.

Las decisiones que asume el Estado en relación a su política exterior van a estar influenciadas tanto por factores externos como internos y así mismo bajo los intereses de la visión que se quiere proyectar sobre política exterior en cada Gobierno. Para el caso de investigación sobre los determinantes domésticos de la política comercial en Colombia entre el 2002 - 2012 se toma dos periodos presidenciales como lo es el del ex presidente Álvaro Uribe Vélez y los dos primeros años que lleva el Gobierno de Juan Manuel Santos. Cada gobierno ha marcado evidentes particularidades en como asume la política exterior, en ese sentido las democracias pluralistas permiten un mayor rango de acción en comparación al sistema parlamentario o el sistema autoritario (Moravcsik; 1993). Si bien en Colombia se lleva a cabo un sistema democrático éste a su vez está caracterizado por ciertas particularidades para cada gobierno y en donde el grado de incidencia del sector empresarial varía en relación a la lucha de intereses con las burocracias estatales y en menor medida con la sociedad civil.

En la teoría de dos niveles o juego de dos niveles Robert Putman empieza por asumir que los Estados suelen tratar de hacer dos cosas a la vez, es decir, que tratan de manipular la política nacional e internacional al mismo tiempo. Las estrategias y tácticas diplomáticas se ven limitadas tanto por lo que otros estados aceptan como por lo que los grupos nacionales ratifican, en ese sentido la diplomacia es un proceso de interacción estratégica en el que los actores Estatales tratan al mismo tiempo de influir en las reacciones esperadas de otros actores tanto en lo doméstico como en lo externo. El

resultado de las negociaciones puede depender de la estrategia adoptada para influir en su propia política exterior (Putman, 1993).

Las teorías internas centran su análisis en el papel que desarrolla el Estado en relación a las presiones que recibe tanto de los factores externos como internos. Sin embargo, también hace mención a que en esa misma dinámica los grupos nacionales entre ellos el sector empresarial pueden aplicar similares estrategias, en esa medida cabe mencionar las posturas de los determinantes domésticos asumidas por autores como (Diana Tussie 2009), (De Lombarde y Garay, 2010), (Zelicovich, 2010) en donde se evidencia la importancia que juega el sector empresarial y su incidencia en la formulación de la política comercial.

### **Determinantes domésticos.**

Los determinantes domésticos constituyen un enfoque que centra su análisis en los factores nacionales y la interacción de la diversidad de actores que se encuentran a nivel local con el Estado, el cual se encarga de presentar un espacio de articulación para la convergencia o la lucha de intereses ya sean políticos, económicos o sociales en relación a la formulación de políticas que permitan una mejor forma de participación de éstos Estados en el sistema internacional caracterizado por la globalización.

En el actual sistema internacional, las reacciones de los actores internos estatales y no estatales frente a los estímulos provenientes del exterior varían visiblemente a partir de dos campos: dentro del proceso de formulación de políticas públicas y por fuera de éste. En este sentido los intereses de los actores internos permiten establecer *lobbies* y acciones concretas para influenciar las decisiones que asume el Estado (Tussie y Trucco, 2010). En este tipo de interacciones entre los factores externos, internos y Estado se establece una pugna constante de intereses alrededor del beneficio propio que cada actor tiene.

Los campos en los cuales se ejerce presión por parte de los actores externos como internos pueden ser de manera formal e informal. Para el caso Colombiano las interacciones generalmente se desarrollan en el ámbito informal y de aquí se trata de incidir en los ámbitos formales ya sea en el legislativo o en el ejecutivo.

Siguiendo las ideas sobre determinantes domésticos se puede decir que se dividen básicamente en tres sectores, el primero es el sector económico y empresarial el cual hace énfasis sobre su objeto de interés que es la política comercial, en esa medida éste sector tiene como prioridad ejercer *lobbies* que permitan tener mayores beneficios a través de las organizaciones cúpula<sup>4</sup> las cuales tienen una agenda común y su dinámica se desarrolla teniendo en cuenta los factores que va determinando la economía internacional y las demandas nacionales, el segundo hace referencia al sector de la sociedad civil y la conformación de movimientos sociales que generalmente se movilizan en oposición a los intereses del sector empresarial y finalmente las burocracias estatales, que buscan intereses a través de la conformación de coaliciones las cuales tienen la capacidad de influir sobre las decisiones de la formulación de la política pública (Tussie y Trucco, 2010).

### **El Interés nacional.**

Para Charles E. Beard en sus estudios sobre la historia y origen conceptual del interés nacional, afirma que este concepto se asocia con dos factores esenciales en la actual dinámica global y diplomacia, los cuales se vienen dando desde finales del siglo XV, uno de ellos es la conformación y consolidación de lo que actualmente se conoce como Estado – nación (Morgenthau,1986), (Rosenau,1971), (Nuechterlein,1979: 75), y el otro ligado a los procesos de crecimiento y expansión del comercio a nivel mundial (Beard, 1934).

A partir de lo anterior se puede decir que el interés nacional se ha constituido en uno de los elementos conceptuales más debatidos en las Relaciones Internacionales, con algunos aspectos comunes en la mayoría de la literatura los cuales lo asocian como instrumento de acción política o como instrumento de análisis político, ya sea únicamente

---

<sup>4</sup>Las organizaciones cúpula hacen parte de la tipología organizacional de los empresarios que se encuentra dividida en cuatro niveles, el primer nivel corresponde a las organizaciones gremiales como la (ANDI), el segundo a las organizaciones nacionales, en el tercer nivel se encuentran las organizaciones cúpula que son formas institucionales y colectivas de organizar el movimiento social privado. Pueden denominarse de diferentes formas tales como asociación de organizaciones, redes, federaciones, centros nacionales, mesas coordinadoras, agencias de coordinación, organizaciones sombrilla, consorcios de ONG's, encuentros o foros, unión, coalición, frente, consejo, entre otras. La ANDI cuenta con la mayor reunión de la élite empresarial nacional a la cual asiste el Presidente de la República y sus Ministros y en donde se establecen temas claves para desarrollar la economía nacional. Las organizaciones cúpula nacen como una necesidad de coordinación ante un interlocutor común: gobierno y las instancias multinacionales.

para analizar la conveniencia de una política o para la ejecución de la misma, en los dos casos se tendrá en cuenta los beneficios para el interés de una sociedad nacional (Rosenau, 1971).

Tanto la acción como el análisis político han permitido que el interés nacional sea una construcción que se crea y renueva dependiendo de los representantes de cada esfera, tanto de la acción a través de las estrategias empleadas por los políticos como por el análisis a estas formas de actuar (Rosenau, 1971), de esa manera el interés nacional debe ser analizado en un contexto y con unos actores determinados en donde sea posible el ejercicio del análisis político.

En relación al interés nacional (Nuechterlein, 1979) sitúa a (Beard, 1934) en la línea según la cual el interés nacional está sustentado en términos básicamente económicos; también se sitúa a (Morgenthau, 1968) quien posiciona al interés nacional en términos de poder y confección de la política exterior como un asunto de las élites.

Una vez el interés nacional se posiciona en el debate académico se adoptan dos posturas la objetivista y la subjetivista, la primera hace referencia al intereses permanente que se establece por los tomadores de decisiones y los formuladores de la política en relación a la seguridad, la geografía, los recursos, la población, etc. La segunda postura hace referencia a las preferencias de un gobierno o élite política en donde se inmiscuyen aspectos como ideología, identidad, creencias, religión entre otras. Este aspecto subjetivista generalmente puede estar sujeto a modificaciones en los cambios de gobierno (Burchill, 2005).

Mientras los objetivistas hacen énfasis en la formulación de la política exterior a través de una investigación sistemática, los subjetivistas argumentan que el interés nacional no es una verdad objetiva, sino un abanico de preferencias que continuamente cambian dependiendo de las necesidades y requerimientos nacionales (Rosenau, 1971), en ese sentido el interés nacional como elemento analítico hace parte de una construcción teórica que ubica en el centro al entendimiento y acción de las personas dentro del Estado.

Es relevante subrayar la idea generalizada con relación al tema del interés nacional teniendo en cuenta que no es una herramienta política inamovible y por esta razón su

análisis y definición están relacionados con el contexto histórico, con las rutinas domésticas y la posición que a nivel del orden internacional tiene el Estado. Por estas razones es que el concepto tiene una alta probabilidad de ser utilizado como bandera por los actores políticos. Los riesgos que se corren y observando la realidad llena de ejemplos, bajo este punto de vista teórico, es que los partidos y sus intereses particulares terminen cubriéndose bajo el discurso del interés nacional, de esta manera es claro que la política exterior y el interés nacional pueden ser los elementos centrales del proyecto político del partido en el poder.

El anterior argumento hace referencia al caso Colombiano, y particularmente como el modelo de desarrollo Neoliberal adoptado desde finales de los años 80 ha servido de sustento para que los partidos políticos tradicionales orientados por la dinámica internacional dirijan sus acciones en relación a los intereses de algunos sectores económicos, los cuales han tenido un cierto grado de éxito en relación a la inserción y crecimiento económico acompañado de mejoras en el índice de desarrollo humano, pero con fuertes rasgos de inequidad y desigualdad en la distribución y concentración de la riqueza.

En estos términos la política será comprendida como una acción racional o plan dirigido por un agente el cual estará orientado por un imperativo condicional, el tendrá la tarea de actuar bajo esta guía las veces que considere necesario hacerlo para lograr los fines que se desean en los sujetos a quienes este dirigido este ejercicio. Cuando cambian las condiciones del imperativo condicional, el agente cambia su modo de operar para adaptar sus acciones a las nuevas condiciones imperantes.

El interés nacional permite una flexibilidad en relación a la toma de decisiones que en cierta medida es controversial, debido a que permite que las élites encargadas del diseño de la política ajusten sus acciones no solo en relación a la dinámica internacional sino también a la dinámica local, permitiendo así modificar ciertos aspectos propios del modelo de desarrollo adoptado por cada Estado y con ello la disminución o incremento de aspectos económicos, sociales, políticos y culturales que van a afectar de manera directa la vida de las personas y su visión frente a la realidad.

En términos generales se puede decir que existe una estrecha relación entre el interés nacional y las metas de política exterior que se propone un Estado (Morgenthau,1986), (Rosenau,1971), (Nuechterlein, 1979). De aquí que la política exterior colombiana en términos generales ha hecho hincapié en la seguridad, con el fin de fortalecer el Estado y su aparato productivo con miras a integrarse en el sistema económico mundial, y su énfasis como política de seguridad hacia adentro se ha centrado en contra de grupos que buscan control sobre algunas zonas con recursos estratégicos en donde históricamente el abandono estatal, la falta de inversión, las NBI, han limitado la legitimidad y el alcance del Estado.

Por otro lado las alianzas de un Estado que desde finales de los 80, en el gobierno de Virgilio Barco, sentó las bases de la política de apertura económica y que a partir del gobierno de Cesar Gaviria en 1990 acelera y profundiza las políticas aperturistas y comienza el desarrollo del modelo neoliberal en el país, ha permitido relaciones bilaterales con EEUU que reforzaron la seguridad nacional con miras a consolidar las estructuras económicas necesarias para la inserción a la dinámica del mercado internacional que hoy es una realidad.

### **Elites empresariales y grupos de interés económico.**

En los Estados democráticos modernos las asociaciones gremiales o los grupos de interés han logrado tomar fuerza debido a su naturaleza organizativa y al grado de confluencia con los modelos económicos adoptados. El modelo democrático ha permitido una liberalización de la organización gremial y así mismo permite se formulen estrategias que buscan intereses específicos contrario a los sistemas autoritarios.

La teoría de élites puede en alguna medida dar algunas pistas en relación a la incidencia de un cierto grupo en la toma de decisiones estatales. Para los pioneros de la teoría de élites Mosca y Pareto, existe un grupo que “detenta el poder debido a sus capacidades económicas que les permite tener acceso e intereses en las distribuciones del poder en el ámbito político” (Ardila, 2009: 71). En el desarrollo de esta teoría uno de sus pioneros en Estados Unidos fue Floyd Hunter quien en los años 50 desarrollo su

investigación que se basó en un estudio reputacional, en donde se logra identificar los niveles de cercanía entre las elites y autoridades locales de la ciudad de Atlanta. En esta lógica sostiene que:

Which they reign supreme in matters of decision affecting large numbers of the citizenry. They are persons of dominance, prestige, and influence. They are, in part, the decision-makers for the total community. They are able to enforce their decisions by persuasion, intimidation, coercion, and, if necessary, force. Because of these elements of compulsion, power-wielding is often a hidden process. The men involved do not wish to become identified with the negative aspects which the process implies, and their anonymity will be respected (Hunter 1953: 24 citado en Douglas y Samuels, 1971: 152).

Por los niveles de influencia que adquieren las elites se puede ver claramente su incidencia en las decisiones políticas. Es así como comprendiendo los altos niveles de relacionamiento podemos observar como confluyen y se centran alrededor de los intereses económicos, en donde se encuentran las élites empresariales y demás sectores de la ciudad. Hunter considera que su esquema de dominación empresarial en los asuntos civiles en la ciudad es indudable, dado que las instituciones económicas son las determinantes en la cotidianidad de la ciudad. En la misma línea se demuestra que los dirigentes tienen un relacionamiento entre sí, permitiendo de cierta manera una coordinación de sus intereses económicos (Hunter 1953).

En este mismo sentido John Walton, señalo los aspectos positivos de la intervención de las élites en los procesos de desarrollo económico. Señala que la parte correspondiente a la toma de decisiones pasa del plano individual a uno en donde interviene lo organizacional y de esta manera las relaciones de poder y autoridad se descentralizan permitiendo que las responsabilidades se asuman en el conjunto de este entramado organizacional compuesto por diversos actores con una capacidad económica capaz de incidir ya sea en los círculos de poder o en los tomadores de decisiones para la formulación de políticas que los beneficien (Ardila, 2009).

### **Formulación de política comercial.**

En relación al análisis de la política comercial y la formación de los grupos de interés es necesario tener en cuenta a los modelos neoclásicos del comercio por su capacidad para predecir los efectos de la apertura sobre la redistribución de los ingresos. El modelo de factores específicos (Samuel y Jones 1971) y el modelo de Heckscher – Ohlin muestran el papel crucial que desempeña la movilidad de los factores de producción (De Lombarde y Garay, 2010).

Cuando los factores son móviles entre sectores (no entre países) los grupos de presión se organizaran por factores (gremios supra sectoriales que defienden los intereses de los capitalistas, sindicatos “cúpula” que representan los intereses de los trabajadores, asociaciones de trabajadores) los grupos se organizarán por sectores económicos. En este caso los intereses de los empresarios de un sector guardan cierta coincidencia con los intereses del sindicato del mismo sector(De Lombarde y Garay, 2010: 270).

La organización y el peso político relativo de los distintos grupos determinarán la orientación de la política comercial (Tussie, 2010). Es por esa razón que se toma como unidad de análisis a la élite empresarial Colombiana teniendo en cuenta que es la que mayor peso político y poder en el sector empresarial ejerce sobre las decisiones que asume el Estado en su política comercial.

La política exterior así como la comercial de un país responde a los intereses nacionales, los cuales según Alexander Wendt están conformados por personas y Estados. Para Wendt, “los seres humanos y sus organizaciones son actores con propósitos e intereses cuyas acciones contribuyen a reproducir y transformar la sociedad en la que viven” (Wendt, 1999 citado en Herrero 2011: 4). Para el caso de Colombia los intereses se han percibido en relación a las ideas liberales de libre comercio y apertura y esto se define en la estrategia de desarrollo, así como en su política exterior, en este sentido las organizaciones gremiales y los actores económicos estatales y no estatales han logrado percibir intereses comunes por los cuales orientan sus acciones en el horizonte del crecimiento económico y así mismo se observa que dentro de los intereses nacionales existe una fuerte presión del sector

empresarial por la puesta en marcha de políticas que van a beneficiar a este importante sector de la economía nacional.

Para De Lombarde y Garay la observación del caso Colombiano sugiere que no deben subestimarse a los grados de movilidad de los factores. La importancia de organizaciones “cúpula” como la ANDI, la ANALDEX y el Consejo Gremial Ampliado, es un indicio de que el factor capital se organiza y se manifiesta más de manera horizontal (intersectorial, por factores) que de manera vertical (sectorial) por lo tanto el modelo Heckscher – Ohlin parecería más aproximado que el modelo de factores específicos para analizar el caso Colombiano. La existencia de los grandes grupos económicos en Colombia, con intereses en diferentes sectores, como lo hace la ANDI con más de 1.000 empresarios afiliados en una amplia gama de sectores de la industria, fortalecería este argumento. Aunque la diversificación y la movilidad son dos conceptos diferentes, si resultan conducentes al mismo tipo de comportamiento (De Lombarde y Garay, 2010).

El modelo factorial parece entonces tener relevancia en el contexto Colombiano. Esto a su vez podría indicar que los factores de producción son relativamente móviles entre otros sectores, tal como lo muestra la ANDI que se caracterizan por un portafolio diversificado de actividades y sectores, mientras que los sindicatos no logran ponerse de acuerdo para organizar el *lobbying* a nivel sectorial (a pesar de tener intereses coincidentes). Para Juárez Anaya algunos gremios sectoriales propios de la economía primaria como ASOCAÑA y ASOCOLFLORES, han logrado eficazmente ejercer una influencia significativa sobre el ejecutivo cuando en la primera mitad del siglo XX los intereses agrarios y comerciales todavía pesaban mucho en materia de política comercial (Anaya, 1993). En la actualidad y tras el cambio del modelo productivo del industrial al de libre mercado entre 1967 y 1996 los gremios empresariales han tomado fuerza en los procesos de organización, análisis, institucionalidad y eficacia en las agendas que se proponen y así mismo, en la forma de incidir sobre la política comercial, teniendo en cuenta que prácticamente son ellos quienes cuentan no solo con la capacidad económica para incidir sino también con la experiencia, conocimiento e información sobre el tema.

Para el caso colombiano tenemos al Consejo Superior de Comercio Exterior que es el organismo gubernamental el cual tomando los lineamientos del Conpes orienta las líneas a seguir en la política comercial. Lo preside el Presidente de la República o el Ministro de Comercio Exterior, éste reemplazó en sus funciones al Consejo Directivo de Comercio Exterior y al Consejo Nacional de Política Aduanera. Sus líneas de trabajo se centran en torno a la política comercial en cuanto a aranceles, control del comercio y prácticas desleales, estrategias para las negociaciones internacionales, convenios e interlocución con organismos internacionales (Garay, 2004).

Por su parte y de manera adicional el gobierno nacional tiene a disposición un ente asesor quien trabaja en el diseño de la política comercial: la Comisión Mixta de Comercio Exterior. Esta comisión, conformada por el Consejo Superior de Comercio Exterior y el sector privado, busca encauzar las distintas propuestas y lineamientos bosquejados por el sector privado y ubicarlos en la discusión para el posterior diseño y aplicación de las acciones gubernamentales en materia de comercio exterior e integración económica (Garay, 2004).

Desde una óptica institucionalista, se sustenta una existencia de restricciones de economía política provenientes de fallas del mercado, en fallas de la intervención del Estado, que problematizan la eficacia de las políticas públicas. Dentro de la teoría de los escogimientos públicos se señala que los burócratas y políticos en el momento de tomar una decisión sobre el bienestar general, lo hacen más en busca de su beneficio propio e inmediato que en el de quienes dicen representar o tomar dichas decisiones, en este caso se observa que lo definido obedece a la interpretación que hace el burócrata de los intereses colectivos, lo cual no necesariamente concuerda con la voluntad general real (Garay, 2004).

En este caso podemos ver como desde distintas latitudes el avance de los sectores empresariales del país ha logrado impulsar tratados de libre comercio, este se puede considerar como un elemento claro del poder e incidencia en la política comercial de las elites empresariales y es producto del trabajo de la ANDI junto con los elementos que se comparten entre direcciones ejecutivas del Estado y los gremios económicos.

Dadas las características de los sectores productivos en Colombia, se han presentado algunos casos en donde los agentes buscadores de renta, sobre todo en el caso del sector primario que se usufructúan de las rentas a partir de la desviación de recursos públicos, han reproducido conductas oportunistas y altamente egoístas a favor de intereses de particulares de ciertos grupos específicos y en contra de los intereses de las mayorías. Los niveles de injerencia de los sectores privados a partir de acciones de cabildeo y la clara participación de agentes estatales para sus propios intereses y de terceros, han generado graves fallas en las acciones del gobierno que desdican y afectan seriamente la implantación de políticas socialmente necesarias, urgentes y deseables (Garay, 2004).

En este contexto se argumenta que la acción del Estado no sólo acarrea ineficiencias en la asignación de los recursos, sino que también desvía recursos hacia actividades improductivas. Así, por ejemplo, en el caso de políticas de protección de naturaleza discrecional y selectiva bajo criterios *ad hoc* no claramente establecidos, se afirma que a la pérdida de bienestar generada por las barreras al comercio, deben sumarse los costos derivados de las acciones encaminadas a la búsqueda de rentas que los potenciales beneficiarios o perjudicados despliegan ante el gobierno para influir en sus decisiones (Krueger, 1974 citado en Garay, 2004: 54).

La formulación de la política comercial se desarrolla a partir de negociaciones multilaterales debido a los intereses que se juegan y que afectan a una serie de actores de la sociedad civil comercial y no comercial. La compleja estructura en la política comercial supone una mayor coordinación interministerial, teniendo en cuenta que se trata de procesos intermésticos (interacción permanente entre el plano sistémico - internacional y el doméstico) en donde se adopta el esquema de Putman (1998) en la Teoría del Doble Nivel, el negociador (el gobierno) enfrenta al menos dos mesas de negociación simultáneas aunque con lógicas diferentes.

Siguiendo a Zelicovich (2010) en el nivel nacional, los actores estatales y no estatales presionan al gobierno en pos de políticas favorables a sus intereses, al tiempo que los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el plano internacional, los gobiernos nacionales intentan maximizar su capacidad de satisfacer las

demandas internas, y simultáneamente minimizar el impacto de los acontecimientos internacionales y las presiones externas en el plano nacional (Zelicovich, 2010).

En este orden de ideas la formulación de la política comercial debe considerar tanto el escenario global como la diversidad de actores a varios niveles en el plano doméstico, el cual está conformado por dos conjuntos de determinantes propios de la esfera nacional: los estructurales, que comprenden las preferencias, tanto ideológicas como materiales de los actores parte del proceso, y los institucionales, que abarcan los canales de acción formales e informales que dan cauce a la formulación de las políticas (Zelicovich, 2010).

En cuanto a los intereses, o preferencias, se puede decir que se convierten en las verdaderas fuerzas detrás de las decisiones políticas, es decir la base material se convierte en un factor importante dentro del análisis de los determinantes domésticos y la toma de decisiones. Algunos autores tratan esta postura como (Rodrik, 1995), (Milner, 1999), (Frieden y Martin 2001), (Moravcsik, 1997), (Bouzas, 2006), (Keohane y Goldstein, 1993), (Milner, 1999), (Botto, 2007), (Tussie, 2009).

En relación a lo anterior Zelicovich argumenta que “la fundamentación material guarda estrecha relación con los efectos distributivos de las negociaciones comerciales” (Zelicovich, 2010: 5). Es decir que cualquier modificación de la política comercial puede favorecer o perjudicar a los diferentes grupos, para éste caso a los empresarios, industriales, productores y consumidores dentro de un territorio. De aquí que se propone enfoques tales como el de la dotación de los factores como los de (Stopel-Samuelson.) o de (Heckscher-Ohlin), basados en los factores de producción, u otros basados en las industrias a fin de conocer cuáles son los intereses en juego y quiénes son los actores involucrados, así mismo es necesario conocer el peso de los grupos debido a que cualquier cambio sobre las variables modificará la relación de las preferencias en el resultado de la determinación de la política comercial y exterior (Frieden y Martin, 2001).

Otro factor importante en relación a lo doméstico son las ideas, las cuales se convierten en elementos de los intereses de los actores en la política exterior. Las ideas forman mapas mentales para las acciones, afectan la selección de resultados ante múltiples opciones y constituyen a su vez instituciones (Keohane y Goldstein, 1993).

Dentro de tal conjunto la noción de identidad, en cuanto a la auto-percepción que los actores tienen respecto de su lugar en el mundo, resulta un elemento destacado para los análisis del proceso de formulación de políticas. El mismo constituye un elemento de peso en los discursos prevaletentes y actúa como marco para las políticas que son posibles de ser pensadas (Zelicovich, 2010: 6).

### **CAPITULO III**

## **MARCO CONTEXTUAL DE LOS DETERMINANTES DOMÉSTICOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL EN COLOMBIA.**

#### **Relaciones Internacionales y Política Exterior Colombiana.**

Partimos del estudio de las RRII y la política exterior para el caso Colombiano con el inicio de la postguerra y las condiciones de inserción tras el triunfo hegemónico de Estados Unidos y las relaciones que esto significó para la gran mayoría de países Latinoamericanos. En estas condiciones geopolíticas las estrategias de inserción en la dinámica internacional parten de las relaciones bilaterales con EEUU y solo subsidiariamente con los países vecinos (Cardona, 1990).

Los primeros estudios de política exterior Colombiana muestran la falta de preparación e institucionalización de los procesos propios de la cancillería en sus relaciones con otros Estados y en general de sus relaciones internacionales. Así mismo ya desde los años ochenta se resalta las relaciones marcadas con EEUU y su nivel de influencia en la política exterior nacional, no solo a nivel teórico sino también práctico en busca de fortalecer el nivel negociador según la ruta y cambio productivo que Colombia comenzó a forjar (Drekonja, 1983), (Pardo, 1996), (Tokatlian, 1998), (Cardona, 1990).

Con la independencia de los países de Asia y África en la década de los 70 y la importancia que cobra Europa occidental, pronto se observa un mundo multipolar en el cual Colombia en el gobierno de Lleras Restrepo inicia los vínculos con los países semejantes, a través de procesos integracionistas como el pacto andino y la participación en la UNCTAD que propiciaban fomentar la capacidad negociadora del país aunque en términos de desigualdad. Este proceso también se dio en los posteriores gobiernos como el de Turbay Ayala (1978 - 1982) y Belisario Betancur (1982 - 1986) (Cardona, 1990). Aunque la fuerte influencia que construyó EEUU en sus relaciones con Colombia y el vínculo de dependencia hacia el hegemón han seguido fortaleciéndose durante los 80 y 90, así mismo se ha venido abriendo caminos en busca de relaciones con otros países (Ardila, 1991). En relación a lo anterior, el argumento común entre los académicos es que la política exterior

de Colombia ha dependido de la voluntad política del gobernante de turno (Cardona, 1997), (Ardila, 1991), (Charry, 1997), (Drekonja, 1983), (Pardo, 1996), (Tokatlian, 1998).

Con el agotamiento y posterior desaparición de la guerra fría se ampliaron las posibilidades de establecer relaciones con otros Estados, muestra de ello es la consecución de los lineamientos de la política exterior de Brasil y México en los 80. Así mismo la dinámica internacional muestra nuevas características que van a ir orientando la forma de inserción de los Estados a partir de una serie de características que brindan relevancia a la integración regional, como los procesos liderados por la Comunidad Económica Europea, el NAFTA y el gran auge del Pacífico Asiático que fueron orientando las nuevas condiciones de inserción.

En estas nuevas condiciones el interés nacional de Colombia ha estado ligado a las relaciones bilaterales con los EEUU, sin embargo también se ha desarrollado acercamientos con el Pacífico Asiático y Europa. Las relaciones con EEUU se han basado a través del modelo “réspice polum” y “réspice similia” sin que uno excluya al otro, en términos generales se puede decir que esta relación bilateral en el eje económico ha encontrado más confluencias que confrontación, debido a varios factores como el modelo de desarrollo Neoliberal que ha adoptado el Estado Colombiano desde el gobierno de César Gaviria, las decisiones de la política comercial en relación al libre mercado y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

En relación a este último aspecto si bien ha generado mayores lazos de cooperación, también ha impedido se desarrollen concesiones en aspectos como deuda externa, transferencia de tecnología, comercial y migratoria. Esto a su vez conlleva a que el interés nacional no esté orientado por las prioridades nacionales hablando en términos de bienestar social, económico, político y cultural para la nación, sino más bien por las orientaciones que establecen los centros hegemónicos y que se hacen evidentes en los procesos de negociación.

En la medida en que las relaciones comerciales se van descentralizando del bipolarismo con EEUU a un multipolarismo, se observa un interés aperturista que busca interacciones ya sea con países más desarrollados o con países semejantes a partir de

aspectos como el fortalecimiento en la exportación de bienes primarios (70 - 80), el libre comercio (80 - 90) la exportación de petróleo, minería y servicios (90 - actualmente) y en todos estos aspectos ha existido un denominador común en relación al grado de desigualdad, inequidad y concentración de la riqueza en pocas manos.

A partir de lo anterior se puede decir que las condiciones de relativa soberanía para los Estados en un mundo interdependiente permiten que los intereses nacionales estén sujetos tanto a presiones externas como internas, las primeras hacen parte de las presiones de poderes hegemónicos, multinacionales y actores externos y el segundo orden a nivel doméstico en relación a los grupos de poder locales, los cuales buscan incidir en las decisiones y políticas estatales. Para Cardona “las presiones de los gremios pueden propiciar giros o matices de la política exterior”(Cardona, 1990: 4).

La política exterior para el caso Colombiano puede entenderse por algunos rasgos característicos como el marcado corte “juridicista” propio de un realismo político que se convierte en algunos casos en un valioso instrumento de defensa a falta de un potencial económico o bélico, otro aspecto importante es el que realiza la diplomacia económica alternativo al de la diplomacia tradicional y dinamizado por los gremios industriales y empresariales (Cardona, 1990).

La diplomacia multilateral por su parte muestra que en muchas ocasiones las asociaciones con países semejantes o complementarios pueden brindar una serie de aspectos provechosos en la agenda de política exterior, de aquí los esfuerzos por la participación en Naciones Unidas y el seguimiento de los procesos de integración regional con el objetivo de ampliar los márgenes de negociación.

Los actores no estatales en la última década han sido un factor importante en la política exterior y en el proceso de toma de decisiones estatales, sin embargo es necesario aclarar que no todo actor no estatal a nivel doméstico tiene un nivel de influencia alto. Así, se puede determinar por las dinámicas del contexto Colombiano que mientras los movimientos sociales no tienen un grado influyente sobre las decisiones estatales, los sectores académicos y en una mayor medida el sector industrial y empresarial si influyen en la formulación de la política exterior y la política comercial (De Lombarde, 2000), (Garay,

1998), (Ardila, 2009), (Cardona y Ardila, 2005), (Echavarría, 1999), (Sáenz, 1992), (Anaya, 1993).

El sector académico que logró ser tenido en cuenta en los últimos años por parte del Estado en relación a los temas internacionales hace parte de los académicos que colaboraron con el programa “Colombia nos une”, y a nivel doméstico en el proyecto “destino Colombia” mientras que el sector empresarial ha logrado incidir mucho antes de manera individual, por sectores específicos o representantes de gremios o conglomerados nacionales. Según Martha Ardila “el poder económico de estos sectores permite presionar ciertas decisiones o políticas tanto en el plano nacional como en el internacional” (Ardila, 2009: 13)

En el análisis de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisión, es importante tener en cuenta el tema del presidencialismo, en relación a la diplomacia personalizada y la concentración de poder en una sola persona que vincula solo a ciertos sectores dotados de algunas características particulares en la agenda internacional. Este es el caso al parecer que caracteriza a la ANDI en relación a que es un gremio que se encuentra representado por una de las personas más influyentes en el país, así mismo es la agremiación más grande y que conglobera a los industriales y empresarios de más alto prestigio de Colombia, cuenta con una vasta experiencia en aspectos de política comercial, agenda internacional y política exterior, con sectores de información estratégica que brinda desde sus intereses un panorama sobre las dinámicas internacionales y el rumbo del País.

A partir de lo anterior se observa claramente una estrecha relación entre los intereses del poder económico y el poder político, entre los sistemas presidencialistas y la voluntad política de quienes toman las decisiones, entre el nivel de influencia de actores que inciden desde lo local así como a nivel internacional y finalmente no se puede dejar a tras los procesos de participación de los temas emergentes que se prestan para la negociación de los actores no estatales con el Estado (Ardila, 2009).

Para el caso Colombiano desde los años 60 comenzaron a incidir de alguna forma actores no estatales sobre la política exterior y la toma de decisiones, en alguna medida esta tendencia fue tomando fuerza con el fin de la guerra fría, el auge de nuevos actores y con la

nueva agenda internacional en donde los agentes internos y externos van a incidir en los diferentes procesos que se llevan a cabo para la construcción de una política exterior. A nivel doméstico, ha existido un creciente interés por parte de partidos políticos, gremios empresariales, medios de comunicación y movimientos sociales en los aspectos referentes a los asuntos globales (Tussie y Trucco, 2010). Así mismo es importante observar el comportamiento y las decisiones asumidas en política exterior por muchos jefes de Estado, entre ellos los Colombianos que han hecho de la política exterior un instrumento doméstico de los conflictos externos, principalmente vecinales (Cardona, 1990), (Buelvas, 2012), (Ardila, 2009). Sin embargo también es cierto que los actores no estatales “poco a poco han incidido en la toma de decisiones por ejemplo las presiones de los gremios en momentos de crisis diplomáticas como las ocurridas en Colombia con Venezuela y Ecuador” (Ardila, 2009: 18).

Las relaciones que poco a poco se han venido estableciendo entre la sociedad civil y el Estado para el caso Colombiano comprenden ciertas formas que permiten entender la participación de estos sectores de la sociedad civil en la formulación de la política exterior y dentro de ésta la política comercial, así por ejemplo se hace mención al corporativismo o los diferentes grupos sociales que cuentan con la capacidad económica capaz de incidir en las decisiones que benefician al sector que representan por encima de los beneficios para la mayoría, tal como lo hacen los diversos gremios económicos o las cámaras de comercio, los cuales han logrado entablar de manera directa intereses comunes y armónicos con el modelo de desarrollo y las decisiones que asume el Estado (Pecaut, 2006 citado en Ardila, 2009: 64 - 65).

Junto al corporativismo se encuentra lo que Martha Ardila llama el mercantilismo de Estado que hace relación a la posición que asume el Estado como el “dueño de la riqueza de la sociedad y, por tanto, el único que puede distribuirla y asignarla eficientemente en los diversos sectores productivos” (Ardila, 2009: 65). Finalmente y siguiendo a esta secuencia, se encuentran los llamados privilegios que el Estado en calidad de tomador de decisiones políticas y poseedor de la riqueza nacional le puede brindar a ciertos grupos sociales influyentes en la economía y la política doméstica, a través de la

formulación de marcos legales por los cuales se sustenta el accionar estatal. En el proceso que se lleva a cabo para la formulación, diseño y aplicación de una política pública van a actuar los actores no gubernamentales a través de *Lobby* ya sea con información, evaluación o negociación. Estos nuevos actores van a tratar de presionar sobre las decisiones y así mismo el Estado contará con un mejor nivel de selección, participación y proyección en las fallos que asume, sin embargo hay que tener en cuenta que no toda la sociedad civil tendrá la misma capacidad de incidencia y que el Estado tratará de orientar sus acciones según el intereses nacionales y su modelo de desarrollo en donde encontrara aliados con intereses comunes y opositores. Para el caso colombiano este círculo de apoyos entre el Estado y algunos sectores de la sociedad civil, ha permitido que en lugar de existir una distribución de la riqueza haya una concentración de la misma en pocas manos, lo que conlleva a problemas históricos como el índice de Gini.

### **La política exterior de Colombia: el *réspice polum* y *réspice similia*.**

Durante el siglo XX y hasta la actualidad en mayor o menor medida la política exterior Colombiana se ha conducido de manera permanente “mirando la estrella del norte”. EEUU ha sido un actor determinante del comportamiento del País, y en esa medida las relaciones con el hegemon se han ido fortaleciendo, mientras durante mucho tiempo las relaciones con sus vecinos no fueron tan cercanas.

Se puede decir que gran parte de la política exterior Colombiana durante el siglo XX ha estado señalada por la doctrina del *réspice polum* - mirar hacia la estrella norte – mirar hacia EEUU, lema que acoge el ex presidente Marco Fidel Suarez para señalar el horizonte que Colombia debe darle a su política exterior o en otras palabras consintiendo la subordinación hacia Washington. Con los procesos de integración regional Sudamericana como el Pacto Andino 1969, los vínculos entre Argentina y Brasil a finales del 70, la consolidación de la democracia y el avance de los proyectos Neoliberales, Colombia asume al *réspice similia* – mirar a tus semejantes – mirar a los países Sudamericanos, como una nueva estrategia que permitirá ampliar las relaciones diplomáticas con los vecinos al tiempo que reafirma posibles formas de integración, sin que esto signifique dejar a un lado los

procesos y relaciones que históricamente se han mantenido con los EEUU (Tokatlian, 2000).

A partir de lo anterior los estudios y análisis de política exterior en Colombia contemplan como variables los niveles de autonomía, niveles de dependencia, intervención del hegemón a nivel interno y los de diversificación de las relaciones con otros Estados teniendo como un común denominador el grado de afinidad y el interés de los gobernantes de turno con el interés y la orientación de la política exterior de EEUU y de algunos países vecinos (Pismataro, 2011).

Esta característica de la política exterior de Colombia no es nueva, el gobierno de Turbay 1978 - 1982 tuvo muchas afinidades con el presidente de EEUU Reagan, en donde la política exterior Colombiana fue denominada la alianza Washington – Bogotá (Carvajal, 2005).

La influencia de EEUU es una constante en la política exterior de Colombia y en el gobierno de Uribe Vélez esta relación se fortaleció en temas como la lucha contra el terrorismo, el respaldo en la guerra contra Iraq, la afinidad de posiciones en relación a la seguridad y el alejamiento político con proyectos políticos y regionales antiimperialistas (Tickner, 2008). Así mismo el grado de afinidad entre Uribe y Bush permitió incrementar de manera notoria los acuerdos entre los dos países haciendo énfasis en el tema de seguridad, narcotráfico y el tratado de libre comercio.

Uno de los elementos importantes dentro de la política exterior de los Países es la política comercial, la cual se constituye por determinantes externos e internos de los cuales depende en gran medida las decisiones que asume cada Estado en su condición de autonomía, pero con las presiones externas o internas a las que se ven obligados a responder, tratando de dar prioridad al interés nacional.

El nivel de coerción de los determinantes ya sean externos o internos se mide a través de factores estructurales y coyunturales, entre los determinantes externos se encuentra el peso económico y poder político de los socios comerciales, los regímenes supranacionales vigentes y la coyuntura económica y política en el mundo (Krasner, 1976), (Juárez, 1993), (Kébabdjian, 1999), mientras que para los determinantes internos está el

interés nacional, los intereses de grupos subnacionales, las coaliciones políticas, la estructura económica y la estrategia de desarrollo (De Lombaerde, 2000). A partir de lo anterior se puede decir que a nivel local los determinantes domésticos han logrado consolidar un poder económico y político el cual presenta una serie de características a nivel organizacional y de gestión validas de un estudio. Este es el caso del sector empresario e industrial en Colombia.

En relación a los determinantes domésticos es necesario tener en cuenta la importancia que el Estado Colombiano le da a su interés nacional. Es evidente que las estrategias de Colombia aparentemente estaban subordinadas a los intereses de EEUU y de ahí su histórica relación, sin embargo otra lectura permite ver cómo esa relación armónica fue permitiendo poco a poco abrir las relaciones comerciales con otros países incluso de los no alineados, aspectos que hacen pensar que la estrategia de Colombia fue ganarse la confianza a través de una diplomacia paralela o alterna y esto demuestra que si bien existen presiones externas fuertes, al interior del Estado se dan estrategias efectivas en términos comerciales que han sido en parte beneficiosas para el País.

En este contexto se puede decir que los determinantes domésticos juegan un papel importante e influyente en la toma de decisiones, así como en la formulación de la política comercial que asume un País, partiendo de sus intereses y de las tensiones que entran en juego debido a la influencia y presión que ejercen sectores con un relativo poder económico y político como los gremios de producción. Numerosos han sido en este aspecto los estudios a nivel nacional que han permitido percibir el grado de influencia de gremios y grupos económicos en la política comercial Colombiana, de aquí la importante referencia a autores como (Juárez, 1993), (Urrutia, 1993), (Santos, 1994), (Hallberg y Takacs, 1995), (Camacho, 1995), (García, 1995), (Mazuera, 1995), (Sarmiento, 1996), (Ronderos, 1997), (Bejarano, 1998), (Bonilla, 1998), (Mesa, 1999), (De Lombaerde, 1999), los cuales han logrado describir y analizar aspectos importantes que han servido de base para esta investigación.

La política comercial y los determinantes domésticos son temas relativamente poco estudiado en Colombia. Sin embargo, existen algunos estudios que han analizado directa o

indirectamente el papel de los grupos de presión, de los políticos, de los burócratas y de las instituciones en la toma de decisiones sobre la política comercial. Entre éstos se destacan (Echavarría, 1999) sobre el aumento de los niveles de protección en los años treinta, (Sáenz Rovner, 1992) sobre el lobby de los industriales para conseguir protección en los años cuarenta, (Martínez, 1986) sobre las reformas arancelarias en el período 1950 - 1982 y (Juárez, 1993) sobre la política comercial en el período 1967 - 1991. Parece haber un cierto consenso en cuanto a la importancia de considerar la influencia de los gremios empresariales e industriales para entender la dinámica de la política comercial en Colombia. Sin embargo, hay diferentes puntos sobre los cuales no hay necesariamente claridad o sobre los cuales hay discrepancias; por ejemplo: la existencia o no de una autonomía a nivel del gobierno nacional frente a los intereses particulares, la influencia relativamente alta o baja de algunos gremios más que de otros y la relación entre los arreglos institucionales a nivel del Estado (De Lombaerde, 2000).

Desde mediados de los 90 se asume que la forma más adecuada en el proceso de internacionalización sería la renovación tecnológica, modernización de la maquinaria obsoleta y el apoyo a nuevas iniciativas de tipo empresarial teniendo presente generar una mayor productividad y así mismo mejores niveles de competitividad, sin embargo y teniendo en cuenta por un lado los intereses tradicionales nacionales y por otro el plan de Uribe Vélez, prevalecieron las acciones orientadas en el tema de la seguridad y defensa (Pismataro, 2011).

En conclusión se puede decir que gran parte de la experiencia Colombiana en sus relaciones con otros Estados ha sido marcada por problemas internos de tipo político y económico que desde el siglo XX condicionó la elaboración de estrategias en la construcción de la política exterior, a partir de las coyunturas del momento y de los intereses del gobernante de turno. Concretamente se hace referencia a hechos históricos que evidencian un conflicto a nivel interno como el del frente nacional en los años cincuenta, que consistía en un traspaso del poder y al mismo tiempo en una exclusión a otros partidos políticos, la conformación de grupos de oposición llamados “repúblicas independientes” como FARC y ELN, las características y los impactos de los dueños de gran parte del

territorio, las polaridades de la población entre la riqueza y la pobreza, el surgimiento de grupos paramilitares, los problemas de un Estado débil y que no hace presencia en la zonas periféricas del País, el aumento creciente del índice de Gini, entre otros (Pismataro, 2011).

En relación al sector político, gran parte de la financiación tanto de unos como de otros partidos fue producto del narcotráfico y con ello el ingreso en la arena política y económica de un nuevo actor que construye un discurso desde la ilegalidad y que permeará a todas las esferas. Ya para 1990 Colombia se convierte en el primer país productor de cocaína, teniendo en cuenta que en 1986 EEUU ya tenía en la agenda el tema de lucha contra las drogas en su política exterior y de aquí que el narcotráfico se convertiría en un tema prioritario que enmarcaría las relaciones con los EEUU y que con el tiempo se han ido incrementado a temas propios de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Los años noventa significaron para Colombia un debilitamiento estatal y con ello una oportunidad para reforzar a los grupos de derecha y de izquierda financiados por el narcotráfico (Pismataro, 2011). Este panorama de Colombia para finales de los 90 vienen a ser confrontado con el llamado plan Colombia y la llegada de Álvaro Uribe Vélez al poder, los acontecimientos del 11 de septiembre y la lucha contra el terrorismo van a influenciar la orientación que asume Colombia en su política exterior para esta época.

En lo económico se observa como Colombia ha logrado diversificar su mercado sin embargo la tecnología y maquinarias utilizadas son obsoletas y eso detiene en cierta forma la productividad. Existe una mayor diversificación pero no una mayor productividad costos que deberá asumir con la entrada en vigor de la firma de TLC y los acuerdos comerciales.

En este panorama nacional inicia el primer periodo del presidente Álvaro Uribe Vélez. Las prioridades nacionales se revierten y Uribe a través del discurso de “retomar el territorio” y de la derrota contra las FARC logra hacer eco en algunos sectores importantes a nivel nacional e internacional y con consecuencias rotundas en la política exterior en sus dos gobiernos.

## **La política comercial en Colombia**

En relación a la política comercial se hace necesario destacar algunas investigaciones importantes desarrolladas en Colombia durante el siglo XX que permitieron dar una mirada general alrededor de los grupos de presión en la toma de decisiones. En ese sentido comenzamos hablando de las características de la política comercial en los años 30 en donde se da un aumento en los aranceles superior al de los países latinoamericanos debido al fuerte *Lobby* que ejercieron los industriales por la poca o nula importancia que se le presta por parte del Estado al sector industrial. La oposición de los comerciantes y de otros sectores como los agrícolas, brindaron en alguna medida las bases para la organización, movilización y presión por parte del sector industrial a través de estrategias como el nombramiento de familias de industriales en altos cargos públicos, contratación de servicios de altos funcionarios y la canalización de las negociaciones a través de la Federación Nacional de Industriales (creada en 1930 en Bogotá) y la Industria Nacional Colombiana (creada en 1930 en Medellín), que tuvieron como uno de sus objetivos principales justamente el ejercicio de influencia en materia arancelaria (Echavarría, 1999 citado en De Lombaerde, 2000: 83). La política económica para esta época estuvo caracterizada por un sesgo proteccionista y la única organización de industriales que pudo representar a todos los industriales del país fue la ANDI (Echavarría, 1999).

En los cuarenta la ANDI ejerce un mayor nivel de influencia tanto en los gobiernos como en los partidos políticos a través de la experiencia que se venía ejerciendo desde la anterior década como las estrategias que eficientemente fueron implantadas y el papel de *Lobistas* profesionales como Gonzalo Restrepo Gutiérrez, Alfonso Araújo y Carlos Lleras Restrepo (Rovner, 1992). Lo anterior demuestra la influencia sobre la junta nacional de Aduanas, los casos de Coltabaco y los textileros (Tejicondor, Fabricato, Coltejer), así mismo se fortalecieron los vínculos entre figuras representativas de la ANDI como Carlos Lleras y del sector público como el congresista Luis Carlos Mesa (De Lombaerde, 2000).

Otro aspecto importante dentro de las estrategias de *Lobby* desarrolladas por la ANDI son las de ser un árbitro o intermediario que logra conciliar los intereses de los diferentes sectores que hacen parte de la ANDI, este tipo de acuerdos permite que todos los

sectores de la ANDI tengan un interés común previo al encuentro con el gobierno evitando posibles rupturas o tensiones a nivel interno en la negociación con el ejecutivo.

La influencia de la ANDI sobre las decisiones estatales en todo el siglo XX permitieron la especialización de la labor de *Lobby*, así como una mayor organización que permitirá adaptarse a los diversos y variados intereses del sector de empresarios y de industriales más grande del País, así como al dinamismo impregnado en el mercado internacional y las características coyunturales a nivel global.

Al interior de la ANDI también es visible el nivel de organización e influencia de ciertos sectores frente a otros. Hasta finales de los cuarenta los grupos dominantes eran los caficultores, latifundistas, comerciante e industriales (Rovner, 1992). A pesar de la influencia de la ANDI, Sáenz Rovner afirma que el gobierno tuvo una relativa autonomía en la toma de decisiones y esta autonomía en algunas ocasiones desfavoreció al sector industrial.

Posteriormente con el periodo de posguerra, la influencia de los grupos de presión se dio en varias ocasiones debido a las reformas arancelarias. El sector cafetero por ejemplo mostro resistencia a la devaluación antes de la expedición del Decreto de Ley 444 del 22 de marzo de 1967 (Estatuto Cambiario y de Comercio) (Martínez, 1986). Así mismo el decreto 305 de 1972 proponía resolver problemas de transporte público y la reducción de gravámenes de posiciones arancelarias aspecto que se criticó de manera muy fuerte por la Asociación Nacional de Industriales y la Federación de Industriales Metalúrgicos de Colombia y que impidió que se diera gran parte de esta reforma arancelaria (Martínez, 1986).

Otro aspecto importante es el aislamiento burocrático en la política comercial que permitió en alguna medida autonomía y estabilidad en las políticas macroeconómicas y comerciales, avances logrados por las élites políticas a través de la ley 6ª de 1971, que han favorecido a las élites empresariales (Martínez ,1986), (Juárez Anaya, 1993). Así mismo las élites políticas han obtenido cierta independencia permitiendo que se generen en ocasiones ciertas tensiones entre el sector público y privado a la hora de hacer efectiva la política comercial. De aquí que dentro de los determinantes internos de la política comercial es

necesario analizar tanto al sector estatal como al sector privado el cual buscara conseguir el máximo beneficio orientado por su interés particular.

Es importante destacar en relación al contexto y fortalecimiento de las organizaciones gremiales, los logros en su relacionamiento e inserción en las dinámicas internacionales para finales de los 70 y el fortalecimiento del sistema capitalista y de EEUU como hegemón junto a todas las consecuencias para países cercanos con relaciones “amigables”, la confluencia de un sistema democrático que propende por el liberalismo y el interés nacional de los gobiernos de turno que crearon las condiciones necesarias para la conformación de gremios económicos en el país y con ello el fortalecimiento de la ANDI.

En el discurso de inauguración de la trigésima segunda Asamblea general de la ANDI, su presidente Fabio Echeverri Correa menciona que “la libertad gremial es consecuencia necesaria del sistema de democracia pluralista que nos rige y que hemos elegido en lugar de sistemas totalitarios que se inclinan hacia la omnipotencia gubernamental y al crecimiento ilimitado de las tareas estatales” (Echeverri, 1976: 2).

Dentro del sector privado ya desde los años cuarenta encontramos a la ANDI como la organización de mayor importancia nacional (Juárez Anaya, 1993 citado en De Lombaerde, 2000: 90). De aquí en adelante los diferentes autores coinciden en afirmar que para los gremios el *Lobby* ha sido la principal herramienta y el objetivo de los grupos económicos (Echavarría, 1999), (Rovner, 1992), (Vesga, 1992).

Es sabido que las grandes empresas tratan de influir de manera directa en las negociaciones y acuerdos de integración regional. Al mismo tiempo se sabe que esas empresas muchas veces prefieren los canales informales en sus relaciones con el ejecutivo o el legislativo. Desde el surgimiento de la ANDI como un gremio económico importante del País las críticas no se hicieron esperar, así mismo las respuestas de sus directivos han sido enfáticas en razón de no negar que sus intereses solo representan a un sector “respetable de la nacionalidad Colombiana” (Echeverri, 1976: 5).

La ANDI desde su creación ha propiciado la búsqueda de canales que permitan una convergencia sobre las decisiones estatales, en esa medida procura participar activamente en la concepción, decisión y ejecución de las tareas estatales a través de la presentación de

documentos e iniciativas que busquen un camino adecuado sobre las decisiones que afecten a los sectores que representa (Echeverri, 1976).

En relación a lo anterior se puede observar que en los discursos de las Asambleas generales ordinarias de afiliados celebrados anualmente, así como en las intervenciones de altos funcionarios, existe un mensaje defensivo y dedicado casi exclusivamente hacia la negación de acciones que impliquen ejercer presión sobre funcionarios públicos. Muestra de lo anterior en el discurso de inauguración de la XXXII Asamblea general ordinaria de afiliados, el presidente de aquel momento Fabio Echeverri Correa en gran parte del documento enfatiza en que la ANDI no ejerce presiones pero si da orientaciones y perspectivas de cómo debe marchar la economía y en general la visión de Colombia.

En Colombia la fuerza de los gremios está en su honestidad, capacidad técnica y representatividad y no en su poder de intriga ni en su posibilidad de atemorizar o halagar a los funcionarios. A pesar de la corrupción que aflige al País, puedo declarar con plena satisfacción que nuestra gestión gremial es rigurosamente honesta. Ningún congresista, ningún funcionario del gobierno, ningún juez de la república, puede afirmar que la ANDI haya ejercido presiones sobre él (Echeverri, 1976: 7)

La visión concertadora de la ANDI buscaba ya desde sus inicios, una construcción de la política comercial conjunta con el sector público, “una política concertada de precios, ingresos y salarios” (Echeverri, 1976: 15).

Según De Lombaerde (2000) existe acuerdos entre los concedores de los gremios económicos de Colombia y académicos investigadores en afirmar que los intereses que más compiten con el interés nacional a la hora de toma de decisiones, son los intereses de los gremios de producción “Las respuestas sugieren que la burocracia tiene intereses propios y que es capaz de influir en la toma de decisiones” (De Lombaerde, 2000: 92).

En las investigaciones realizadas por De Lombaerde (2000) en relación a percepción, el papel y la influencia de los gremios en la formulación de la política comercial en Colombia afirma que para el tiempo de su estudio 1999 – 2000 la ANDI y Analdex, son los interlocutores más importantes para el gobierno (De Lombaerde, 2000). De aquí que en las Asambleas anuales de la ANDI el presidente de la Nación y sus Ministros participan de manera activa y están prestos a escuchar las orientaciones que

presenta la ANDI en diversos temas coyunturales a nivel doméstico como externo. Los discursos y presentaciones de las Asambleas generales de la ANDI no solo hacen parte del aspecto político comercial sino de todo aspecto que pueda afectar la economía nacional y los intereses del gremio.

En este sentido durante los últimos años se ha venido reapareciendo a la luz del debate académico, así como de los medios de comunicación y personalidades reconocidas tanto del sector público como privado, opiniones muy diferenciadas en relación a los grupos de presión y su poder de influencia sobre las decisiones que principalmente en materia económica asume el Estado en cabeza del Presidente, junto al Congreso de la República y los Ministros asignados para cada gobierno.

Las opiniones en términos generales se polarizan en dos sectores, por un lado están quienes consideran que las élites empresariales y los gremios industriales representan intereses opuestos al bien común, aumentando la brecha de desigualdad, inequidad y exclusión entre quienes poseen los medios de producción y los que no.

Por otro lado están quienes opinan que las élites empresariales y los gremios industriales han aportado al desarrollo del país, buscando mejorar las condiciones laborales, generando empleo, crecimiento económico, mejorando los niveles de tecnificación y las condiciones de competencia en el mercado internacional.

Cabe mencionar que cada sector tiene fuertes argumentos que respaldan su opinión. El primer grupo encuentra evidencia en el alto índice de Gini 55,9 para el 2010 (Datos Banco Mundial, 2010) ubicando a Colombia entre los seis países con mayor desigualdad económica en el mundo. Únicamente está superado por Haití, Bolivia, Ecuador y Brasil en América Latina, otro fuerte argumento son los grandes contrastes entre sectores de clase media y alta, y las proporciones de población urbana y rural, esto se evidencia teniendo en cuenta los monopolios locales que se encuentran distribuidos en pocas manos o familias y por el problema de la tierra - el 41% de la tierra en todo el territorio Colombiano tiene menos de 100 mil dueños (Igac, 2010). Un porcentaje de minifundistas que cada vez se va disminuyendo (del 66,7% al 49,8% entre 1960 – 2009) ante la expansión del latifundista en una región de tradición agrícola, productora de materia prima y productos primarios.

Según el DANE, en agosto de 2012 la tasa de desempleo fue de 9,7 por ciento. Sin embargo, las cifras ponen de presente que, aunque efectivamente el mercado laboral está generando empleo, este no es, como cabe esperar en un país con altas tasas de informalidad (DANE, 2012).

Pese a que durante la última década se dinamizó la economía, en forma significativa, "El país ha venido ampliando la brecha de desigualdad en los últimos 25 años" (Armando Montenegro, ex director del Departamento Nacional de Planeación, 2010).

En relación al índice de desarrollo humano (IDH) entre 1980 y el 2011 este aumento de 0,550 a 0,710 es decir un incremento del 29%. En el IDH 2010, Colombia ocupó el puesto 79 de 169 países. Entre 1980 y 2011, la esperanza de vida al nacer aumentó 8,2 años, al igual que la media de años de escolaridad en 3,1 (PNUD, 2011).

Aunque en los últimos 30 años los informes del programa de naciones unidas para el desarrollo (PNUD) muestran un aumento en las cifras sobre el IDH cabe mencionar que el IDH resulta de la combinación de la información sobre ingresos, educación y salud de la población y es muy sensible al indicador de desigualdad, el IDH registra caídas importantes cuando se ajusta por el índice de desigualdad, lo cual crea un círculo vicioso que es necesario romper a través de formulación e implementación de políticas públicas tendientes a reducir la desigualdad (López Calva – Coordinador dirección regional PNUD, 2011).

Mientras los argumentos para el sector que sugiere que las élites empresariales y gremios industriales en Colombia han aportado al desarrollo de País encuentran su argumento en la importante participación del PIB, el ascendente crecimiento económico, los convenios y diferentes procesos de integración comercial como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Grupo de los 3 (G3), el Sistema Generalizado de Preferencias para los Países Andinos (SGP), la ley de preferencias Andinas y erradicación de la droga (ATPDEA), entre otros, que han permitido cierta dinámica en la inserción del País a la economía internacional.

Así mismo se destacan los procesos de industrialización y tecnificación desde finales de los 40 que han permitido mejorar la producción en primer lugar de productos

primarios, así como el continuo proceso de diversificación de otros sectores como el manufacturero, servicios, minería y petróleo.

Los procesos de industrialización y tecnificación han permitido la creación del sector formal de la industria Colombiana generando 56.300 empleos por año entre 1977 y 1999), sin embargo así mismo ha destruido a 57.600 empleos en definidas etapas de recesión económica, es decir que en las épocas de expansión económica hay la posibilidad de creación de empleo, pero así mismo en las épocas de recesión la destrucción del mismo (Mayorga, 2000).

Es evidente que la receta neoliberal y el modelo de desarrollo asumido por el Estado Colombiano ha logrado avances según las metas planteadas en términos de crecimiento económico, sin embargo así mismo es cuestionable el rol del Estado y los problemas de empleo, conflicto armado y equidad social que aún quedan por resolver. Así mismo se sigue cuestionando la interacción Estado – Mercado y los intereses nacionales en el marco del modelo de desarrollo que ha adoptado el gobierno en los últimos periodos presidenciales.

Los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez como lo que lleva el del presidente actual Juan Manuel Santos han aportado de manera positiva un crecimiento económico siguiendo la receta neoliberal y las orientaciones del sector empresarial e industrial, sin embargo los impactos para el bienestar social aún están lejos de lograr un balance positivo.

En todo el entretejido de opiniones existe un denominador común y es que el sector industrial y empresarial colombiano afecta de manera directa o indirecta y así mismo se ve afectado por las políticas que asume el Estado en la formulación y ejecución de la política comercial. En esta misma dinámica los impactos también son evidentes para todos los sectores que dependen del segundo sector más importante dentro de la economía del país.

En todo este panorama cabe resaltar el papel de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) como la agremiación que aglomera al sector más grande de los industriales y empresarios de Colombia, fundada en 1944 que nace con objetivo difundir y propiciar los principios políticos, económicos y sociales de un sano sistema de

libre empresa, así como ser la unidad que hace evidente sus intereses ante las entidades internacionales, nacionales y regionales, de esta manera la ANDI se crea con el propósito de participar con criterio unificado en la política económica nacional (ANDI, 2013).

El claro interés de la ANDI se hace visible en las asambleas anuales a través de las declaraciones oficiales, presentaciones y entrega de documentos mediante las cuales se dan a conocer unas orientaciones y sugerencias a los dirigentes del País sobre el camino a seguir en materia económica y comercial. Los documentos son elaborados por especialistas con trayectoria en el tema comercial y económico que en muchas ocasiones han estado vinculados tanto en el sector público como en el privado. Desde el mismo nacimiento de la ANDI han existido claros indicios de la influencia de éste gremio sobre las decisiones estatales, en un contexto en el cual la práctica de *lobby* todavía no se ejerce como una acción legal y legítima.

La incidencia se observa a través de las orientaciones y movilizaciones que se ejercen en las asambleas de la ANDI, documentos, informes y declaraciones que tienen en cuenta los actores estatales de alto nivel, los cuales a su vez toman decisiones y decretos presidenciales o los presentan como proyectos de ley que se analizan en la comisión segunda encargada de las relaciones internacionales del País.

Así mismo la organización del sector empresarial e industrial Colombiano ha permitido que tras una situación caracterizada por conflictos entre los grupos de industriales de diferentes sectores, se abra un espacio para que las cúpulas gremiales como la ANDI, puedan desempeñar un papel como intermediario e interlocutor ante el Estado. Es decir, antes de acudir al gobierno, a los empresarios les puede resultar más conveniente intentar conciliar sus intereses previamente. Los organismos como la ANDI evitan de esta manera el debilitamiento de la posición negociadora de los empresarios frente al ejecutivo y la sociedad (Garay y De Lombarde, 2009).

Hay opiniones diversas en relación al peso político de los gremios. Algunos autores afirman que la incidencia de los grupos económicos sobre la política en las últimas décadas fue en cierta forma moderada, Sin embargo hay quienes argumentan que en el último siglo el ejercicio de *lobby* frente a la política comercial ha sido uno de los objetivos más

importante de los gremios de la producción y además el *Lobby* ha sido muy eficaz en este campo (Echavarría, 1999),(Rovnet, 1992), (Vesga, 1992).

En la actualidad la ANDI y ANALDEX son los gremios más influyentes y con más relacionamiento con las instancias gubernamentales. La importancia creciente de la industria y posteriormente del comercio, así como el debilitamiento del sector agrario, han permitido un giro en la persecución de los intereses del sector económico con más poder así como una nueva perspectiva en la persecución del interés nacional.

Por otra parte la manera en que se realiza el proceso desde el diseño hasta la ejecución de la política comercial también ha sufrido algunos cambios, en la actualidad la toma de decisiones sobre política exterior y comercial dependen de si los intereses de determinado sector se busca en relación al ejecutivo o legislativo a través del congreso. La organización de la Rama Legislativa dividida en Senado y Cámara de Representantes permite reformar la Constitución y la Legislación, son varias las funciones que tiene el Congreso, en particular dentro de las comisiones constitucionales permanentes la Comisión Segunda que es la encargada de las Relaciones Internacionales del país, tiene la función de tratar temas de política internacional, defensa nacional, fuerza pública, tratados públicos, carrera diplomática y consular, comercio exterior e integración económica, política portuaria, relaciones parlamentarias, asuntos no diplomáticos, fronteras, nacionalidad, extranjeros, migración, honores y monumentos públicos, zonas francas y libre comercio (Constitución Política de Colombia 1991, Art. 136).

El proceso de toma de decisiones va a depender en gran medida del tipo de régimen y así mismo los actores beneficiados o no también dependerán del interés nacional que se persigue y del modelo de desarrollo adoptado. En un régimen más autoritario existirá una mayor centralidad y control por parte del Estado sobre los actores no gubernamentales y por tanto estos no tendrán un amplio campo de acción, mientras que en un régimen más democrático existirá una mayor relevancia para los nuevos actores. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) en conjunto con el congreso debe desarrollar procedimientos organizacionales propios y diferenciados, permitiendo que la burocracia naturalmente se modifique.

En relación a lo anterior para el caso colombiano la política comercial se formula en el Consejo Superior de Comercio Exterior que “es el organismo gubernamental que, siguiendo los lineamientos del Conpes, traza la política comercial a seguir. Este Consejo está presidido por el Presidente de la República o por el Ministro de Comercio Exterior” (Banco de la República 2012). Así mismo el diseño de la política comercial recibe la asesoría de la Comisión Mixta de Comercio Exterior que se encuentra conformada por el Consejo Superior de Comercio Exterior y el sector privado (Banco de la República, 2012). Este Consejo va a propender por la canalización de las orientaciones que establece el sector privado, para que sea considerado en la ejecución de las acciones que finalmente tome el Estado en relación a la política comercial e integración económica.

Con el objetivo de determinar la incidencia de la ANDI en las decisiones Estatales sobre política comercial durante el periodo 2002 - 2012 en ésta investigación se pretendió en primer lugar determinar la percepción que tiene el sector público, el privado y el académico sobre la influencia de la ANDI y su relación con el Estado en la toma de decisiones sobre política exterior y comercial. En segundo lugar se identificó la influencia de la ANDI en los procesos de integración comercial bilateral y multilateral durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y el de Juan Manuel Santos. Y finalmente se identificó la participación de la ANDI en la construcción de la política comercial que benefician al sector industrial y empresarial durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y el de Juan Manuel Santos.

## **CAPITULO IV**

### **LA RELACIÓN ESTADO - ANDI EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y COMERCIAL DE COLOMBIA.**

#### **La Política Exterior y Comercial en el Gobierno de Uribe Vélez.**

En este apartado se trata de analizar la política exterior y comercial de Colombia en el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, con el objetivo de establecer elementos claves en las estrategias utilizadas por su gobierno en relación a la inserción en el mercado internacional, el manejo de las relaciones con otros Países y la toma de decisiones según el interés nacional, aspectos generales que nos brindaran un idea de cómo se formuló la política comercial y así mismo, el tipo de relación que existió con la ANDI en el marco de la estrategia de desarrollo adoptada en los gobiernos estudiados.

En la revisión de la literatura referente al manejo de la política exterior en el gobierno del Ex presidente Álvaro Uribe Vélez, existe un común denominador en relación a que la mayoría de autores afirman que el mandatario asumió la política exterior tal como se maneja la política interior “la política exterior del gobierno del Ex presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), se acusa de ser un reflejo de la política interna de seguridad democrática” (Forero, 2012: 235). En relación a la política exterior durante el gobierno de Uribe, se ejecutó una política de gobierno conocida como seguridad democrática, en una política de Estado y exterior, con lo cual se explica cómo en Colombia se da un aislamiento a nivel internacional e incluso se amplió la brecha con los Países vecinos como es el caso de Venezuela y Ecuador. Así mismo se fortalecen las relaciones con EEUU. Esta situación no solo se ha dado en el gobierno de Uribe Vélez, sino en términos generales se puede decir que Colombiano no ha contado con una política exterior de Estado, de hecho la política exterior ha dependido de la voluntad y el interés del gobernante de turno (Ardila 1991, Cardona 1997).

El eje de acción del Estado tiene dos vertientes generales, una dedicada a la relaciones entre Estados o a nivel internacional mientras que la otra se orienta hacia lo interno o lo domestico, por lo tanto la construcción y aplicación de las políticas va a

depender en gran medida de lo doméstico o lo internacional, que aunque se enmarquen dentro del mismo modelo de desarrollo tendrán características diferenciadas. De lo anterior se puede concluir que la política exterior está orientada hacia las relaciones interestatales y cómo el interés nacional ejecuta estrategias en sus relaciones con otros países, sin dejar de considerar que las acciones y políticas externas necesariamente tendrán efectos a nivel doméstico o viceversa, y donde todos los actores involucrados sean estatales o no estatales van a tratar de intervenir y de influenciar en la toma de decisiones.

Los tradicionales debates entre que es lo más importante si lo doméstico o lo internacional permiten evidenciar que en la actualidad la confluencia de lo interno y lo externo se constituyen mutuamente configurando “ámbitos intermésticos” (Russell, 1990). Así mismo la globalización ha permitido incidir de manera tangencial algunos cambios sobre la forma de hacer la política exterior y es así como la dinámica del mercado internacional ha generado lazos de interdependencia en donde actores que antes no eran influyentes ahora son parte importante en la toma de decisiones como las ONG, elites empresariales nacionales, gremios económicos, multinacionales, medios de comunicación y movimientos sociales, que permiten evidenciar en cierta forma que la distinción entre lo externo y lo interno se ha transformado hacia otros ámbitos o ha desaparecido (Merle, 1991), (Lasagna, 1995), (Russell, 1990).

Con las dinámicas propias de la globalización económica se intensifica la participación de multinacionales, así como de élites empresariales y gremios industriales a nivel nacional en la toma de decisiones para la formulación de la política a nivel de Estado, por otro lado, los movimientos sociales a escala internacional comienzan a tomar fuerza y hacer injerencia tanto en lo público como en lo privado a un nivel mundial en aspectos como Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Derechos Laborales y Género, haciendo evidente la importancia que adquieren los espacios intermésticos en la construcción de la política exterior y el fortalecimiento de la democracia que supone la participación de nuevos actores que pueden influenciar la toma de decisiones.

La política exterior de Colombia entre el 2002 y el 2006 lejos de establecer predominio en las relaciones con otros Países se concentró básicamente en la realidad para

ese momento del contexto nacional, y su agenda privilegio principalmente el tema de seguridad interna, lucha contra el terrorismo, integración internacional y la aplicación de la política de seguridad democrática (Barco, 2006).

En este sentido la política exterior en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se focalizo en tratar los temas internos a través de un eje articulador determinado por el tema de seguridad en el tratamiento del conflicto interno y del fortalecimiento y aumento de las fuerzas armadas con el objetivo de fortalecer el poder del Estado, recuperación de la soberanía y del territorio por parte de los llamados “enemigos internos” y generar la confianza en la inversión extranjera. Así mismo en este periodo el interés nacional estuvo orientado por avanzar en el tema de seguridad, en el potencial energético, proyección económica en los TLC y prestar más atención a la cuestión ambiental (Forero, 2012).

Al parecer la estructura de la política externa formulada desde los problemas internos, tiene algunos aspectos interesantes en la medida que el gobierno prioriza como un potencial económico la explotación de materias primas, dando énfasis a la explotación y búsqueda de petróleo a cielo abierto y el procesamiento y exportación de los biocombustibles. Para poder llevar a cabo este proceso es necesario tener el control del territorio y asegurar la seguridad con lo cual se fortalece la soberanía y se incrementa el poder del Estado, punto clave para legitimizar el interés nacional en relación al tema de seguridad, la ampliación de acuerdos comerciales, firma de TLC, y finalmente generar ambientes de confianza en la inversión externa.

Para algunos autores la falta de una política de Estado en el plano internacional es la principal razón de la carencia de una identidad definida con metas y objetivos a mediano y largo plazo que orientan la posición estatal en el plano internacional debido a que dicha identidad se ha construido en relación a los intereses del gobernante de turno, el grado de afinidad con EEUU y las coyunturas domésticas y las internacionales (Pismataro, 2011), (Tokatlian, 2008), (Bonilla, 2004).

En relación a lo anterior, el manejo de la política exterior y comercial en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez no fue la excepción a la regla, por un lado su estilo personalista y con cierto grado de autoritarismo frente a las decisiones a todo nivel de acción

gubernamental evidenciaron que la formulación y ejecución de la política exterior y comercial del País estuvo basada en la primacía que el gobernante le dio al tema de seguridad influenciado en gran medida por su estrecha relación con los EEUU y por la búsqueda de acuerdos comerciales y el tan anhelado TLC.

Con Uribe se ha ratificado que el presidencialismo y el personalismo son rasgos sobresalientes de una política exterior que, según los textos académicos, debería ser más estatal e institucionalizada, para superar así los vaivenes del cambio de gobiernos y jefes de Estado (Carvajal, 2009: 35).

Así mismo es necesario tener en cuenta aspectos coyunturales que permitieron un mayor grado de interdependencia entre Colombia y EEUU, en relación a que es en el gobierno de Uribe Vélez y su homólogo George Bush que la relación entre EEUU y Colombia es más fuerte que en otros gobiernos, debido a los intereses que los dos líderes tienen en fortalecer el tema de seguridad, la llamada lucha contra el narcotráfico y el logro de acuerdos comerciales. Tanto las coyunturas presentes para ese momento en el mundo como a nivel local y el perfil de cada gobernante permitieron crear condiciones de afinidad en relación a la llamada lucha contra el terrorismo que para el caso colombiano significaría un fortalecimiento del Estado en algunas zonas donde no se percibía su presencia, recuperación de territorio y búsqueda de yacimientos mineros y de hidrocarburos aspectos relevantes para iniciar procesos de negociación. Por su parte EEUU brinda lazos de cooperación técnica y financiera para la lucha contra el narcotráfico. En definitiva se sientan las bases para un fortalecimiento del modelo neoliberal (Pecaut, 2001), (Ardila, 2009).

El grado de afinidad entre los gobernantes y su visión frente a los temas globales y locales, permitió en gran medida que los EEUU se inmiscuyan más en los temas nacionales de tal manera que la autonomía se empeña en la asistencia militar de EEUU, tal como se observa con el acceso a las siete bases militares (Tickner 2008), (Pismataro, 2011).

La estrecha relación entre EEUU y Colombia para el primer periodo de Gobierno de Uribe y su homólogo Bush quizá se deba entre otros aspectos a la afinidad que existe entre los académicos, congresistas Estadounidenses y altos funcionarios de los dos gobiernos en

relación al diagnóstico de la situación interna que vive Colombia para el año 2000; Así mismo tras los acontecimientos del 11 de septiembre y el llamado a la “lucha contra el terrorismo que sirvo de base para argumentar la política de seguridad democrática y finalmente la simpatía guardada entre los dos mandatarios” (Pismataro, 2011: 22).

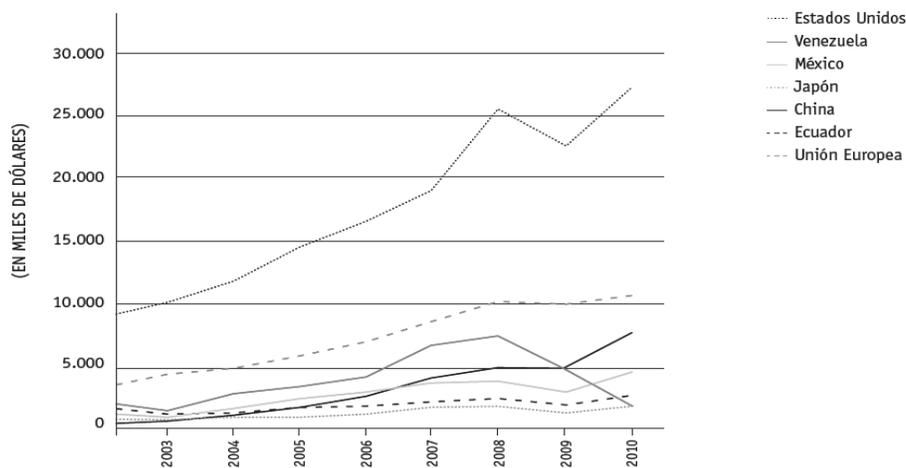
Sumado a lo anterior, el modelo de integración económica denominado regionalismo abierto adoptado por Colombia desde el gobierno Gaviria en los 90 permitió sentar las bases de la liberalización económica dejando a tras modelos proteccionistas. Sin embargo y aunque se observa un notable crecimiento económico en los años que siguieron a la adopción del regionalismo abierto y las políticas aperturistas, también es cierto que muchas empresas del sector primario y secundario no lograron modernizarse y mucho menos ser competitivas, empresas para las cuales el gobierno no había establecido una estrategia para minimizar los costos de las perdidas generando incrementos en el desempleo, acrecentando la brecha de la desigualdad y el ya conocido problema de la riqueza concentrada en pocas manos. Así mismo los costos políticos y sociales a nivel regional no se hicieron esperar, las buenas relaciones que se tenía con los vecinos Ecuador y Venezuela se fueron deteriorando hasta el punto de romper relaciones, en este sentido el regionalismo abierto y la forma de asumirlo en el gobierno Uribe, permitió abrir nuevas puertas hacia el crecimiento económico cerrando las ventanas a las reformas estructurales, ampliando la brecha de los grandes problemas sociales que padece el País.

La puesta en marcha de la política exterior y comercial para Colombia en este sentido evidenció una superioridad de intereses en lo económico más que en lo político y social y en ese orden de ideas tal como afirma Martha Ardila “los beneficios y los perjuicios producto del mercado tienen su explicación en decisiones tomadas por las instituciones estatales” (Ardila 2009: 67).

Una vez entrada en ejecución la política exterior y comercial durante el gobierno de Álvaro Uribe es evidente los grandes avances en crecimiento económico, liberalización comercial, acuerdos bilaterales y multilaterales, así como seguridad y confianza en la inversión extranjera (Tickner, 2007), (Ardila 2008), (González, 2004), (Carvajal, 2008),(González, 2006).

Según los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Ministerio de Comercio y otras entidades como el Banco de la República, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez las exportaciones se elevaron al 300% en relación a periodos anteriores al año 2000. Entre el año 2000 hasta el 2010 se dio para Colombia un crecimiento e internacionalización como no se había observado antes, según los datos de Vargas y Sosa al finalizar el periodo de Uribe Colombia tenía acuerdos comerciales con Costa Rica, Cuba, Nicaragua, Panamá y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), así mismo TLC en vigor con Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras y México; acuerdos multilaterales con la Comunidad Andina, Mercosur, Caricom y Aladi. Así mismo EEUU se mantiene como el principal socio comercial, sin descuidar la creciente dinámica con China. A nivel regional existieron grandes avances en las relaciones comerciales con Venezuela hasta el 2009 año en que sufre una fuerte crisis de tipo político que afecto a los dos países (Vargas y Sosa, 2012).

Grafico 1. Comercio Exterior en Colombia en millones de dólares, 2002 – 2010.



Fuente: (Vargas y Sosa, 2012: 275) basado en datos del DANE.

Los logros en materia económica y comercial durante la administración Uribe se fortalecieron con la importante participación del sector privado y en términos generales con la confluencia de intereses entre el Estado y el sector empresarial e industrial que permitió una dinamización y eficacia en los procesos tendientes a la internacionalización económica

del País. Siguiendo a Moravcsik, “las preferencias estatales se forman de acuerdo con los intereses de una muestra de la sociedad doméstica” (Moravcsik, 1997: 235).

En este sentido es necesario resaltar la estructura organizativa, la eficacia, la experiencia y la gran capacidad de *lobby* de la ANDI como el gremio empresarial más importante e influyente del País en relación a la participación en todos los procesos que comprende una política pública (Vargas y Sosa, 2012).

### **La Política Exterior en el Gobierno de Juan Manuel Santos**

Mientras que la política exterior en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se caracteriza por ser fuerte y se orienta por aspectos como la defensa, la seguridad, el personalismo, el juego de suma cero y la nula posibilidades de dialogo con los actores armados. En lo que lleva del gobierno de Juan Manuel Santos la política exterior se ha encontrado orientada por la cooperación en donde todos se benefician dependiendo de sus intereses e independientemente de aspectos ideológicos, formas de inserción internacional o modelos de desarrollo. Estos intereses y la forma de cooperación para conseguirlos han sido hasta ahora la forma de llevar a cabo la política exterior y comercial en el gobierno Santos “los países se insertan exitosamente en el mundo a través de mediaciones de preferencia regionales” (Cardona, 2011: 26).

En relación a lo anterior, tanto en los temas internos como en los externos las estrategias políticas del gobierno de Santos están orientadas a tejer un mismo hilo conductos y ve una relación profunda entre lo doméstico y lo internacional en el marco del modelo de desarrollo adoptado y en donde el interés nacional se orienta por mejorar las relaciones políticas deterioradas a nivel interno y externo, así como los vínculos económicos con actores estatales y no estatales.

En relación a lo anterior, tanto en los temas internos como en los externos las estrategias políticas del gobierno de Santos están orientadas a tejer un mismo hilo conductos y ve una relación profunda entre lo doméstico y lo internacional en el marco del modelo de desarrollo adoptado y en donde el interés nacional se orienta por mejorar las relaciones políticas deterioradas a nivel interno y externo y los vínculos económicos con

actores estatales y no estatales. Para (Buelvas 2012: 58) durante la administración Santos han existido algunos cambios que evidencian un giro positivo de la política exterior colombiana con respecto de la anterior administración. El profesor Buelvas menciona estos cambios que se retoman en esta investigación como lo son:

1. El regreso de Colombia a la región latinoamericana.
2. El papel mediador de Colombia en diferentes eventos con países de la región.
3. El nombramiento de María Emma Mejía en la Secretaría de Unasur.
4. La redefinición de la agenda entre Estados Unidos y Colombia.
5. La búsqueda de liderazgo regional.
6. La estabilidad de las relaciones con el vecindario.
7. La diversificación de la política y su búsqueda hacia el Asia-Pacífico (Buelvas, 2012 citado en Forero, 2012: 248).

En relación a lo anterior, es evidente que en el gobierno de Juan Manuel Santos la política exterior y comercial colombiana ha sido más estratégica en relación a los intereses que persigue, y aunque sigue mirando a la “estrella norte” también ha girado su mirada a sus vecinos y a nuevas “estrellas” y regiones con los cuales se brinda un horizonte prometedor y en donde los actores no gubernamentales pueden tener un mayor nivel de participación. Así mismo, la toma de decisiones en cierta forma ha reflejado los alcances y las limitaciones que puede ofrecer la política interna en relación a que una política que ofrece mejores canales de participación y diversificación en los temas comerciales permitirá la búsqueda de nuevos aliados y fortalecer las relaciones con ya existentes.

Se puede decir que la política exterior durante el gobierno Uribe Vélez basada en la securitización a través de la seguridad democrática logra dar las bases para el posterior establecimiento de una política orientada más hacia el crecimiento económico y en lo que se denominó como “prosperidad para todos”, es decir que los procesos de seguridad y defensa permitieron crear las condiciones necesarias para la inserción y consolidación de sus relaciones con otros Estados (Vergara, 2012).

Las intenciones de posicionamiento de Colombia como actor importante en la dinámica internacional se observan gracias a la gestión que Santos realiza incluso antes de su posesión con las visitas a algunos gobernantes de Europa (España, Francia y Alemania), Latinoamericanos y Caribeños (Chile, Argentina, Perú, Panamá, Costa Rica, México y

Haití). La política exterior en Santos pretende orientarse por ampliar la diversificación de sus relaciones comerciales, así mismo se propende por mejorar los canales de cooperación y a diferencia de la política exterior en Uribe se busca una asociación más estrecha con actores estratégicos para los intereses nacionales. Así mismo se hace evidente las aspiraciones en profundizar las relaciones con los países de Asia Pacífico.

A partir de la posesión de Santos y como el primer acto de su mandato se entregó al presidente Rafael Correa la información de las computadoras encontradas en la base guerrillera tras los hechos del 1 de Marzo del 2008. Así mismo los ministros colombianos han estado atentos a participar en soluciones para el tema de refugiados colombianos en el Ecuador y así mismo retomar la agenda bilateral en relación a infraestructura, educación e integración fronteriza.

En cuanto a las relaciones con Venezuela se restablecieron los canales diplomáticos y la comunicación de alto nivel en torno a temas importantes para los dos Estados, así mismo se crearon algunas comisiones sobre aspectos puntuales como “pago de la deuda de Venezuela a empresarios colombianos, mecanismo de complementación económica, infraestructura y energía, frontera y seguridad” (Ramírez, 2011: 83).

La decisión de reinsertarse a las dinámicas de la nueva ola de regionalismo sudamericano permitió que Santos en sus primeros cinco meses como presidente restablezca y mejore las relaciones con sus vecinos y fortalezca las ya establecidas, de aquí que tras los encuentros con sus homólogos de Ecuador y Venezuela, su próximo interés se centró en Brasil y Argentina. El primer país visitado por Santos fue Brasil es necesario tener en cuenta que en el gobierno de Uribe y Lula se estableció una agenda bilateral que ha beneficiado a los dos Estados y que se quiere seguir fortaleciendo. En el caso de Argentina, las relaciones que se habían tenido con Uribe y su homólogo Néstor Kirchner no habían sido las mejores, el nuevo gobierno le propuso al ex presidente argentino ser árbitro y testigo de la voluntad de acercamiento con el Estado Venezolano y su gobernante Hugo Chávez. Así mismo, en su decisión por hacer parte de los nuevos procesos de regionalismo sudamericano, el gobierno de Santos participo en varios acontecimientos con los cuales se buscó mejorar las relaciones con otros estados sudamericanos como el apoyo al presidente

Rafael Correa tras los acontecimientos del 30 de septiembre y la muerte del ex presidente Néstor Kirchner.

Las acciones diplomáticas y de restablecimiento de las relaciones con varios países y gobernantes permitieron que a nivel de la UNASUR se propusiera a la ex-canciller María Emma Mejía como nueva secretaria general (Ramírez, 2011).

Por otro lado el interés en establecer relaciones con países del Asia Pacífico ha permitido mejorar los canales de información y fortalecer las relaciones con países como México, Perú y Chile con quienes se dio lugar a la reunión de los cuatro en el marco de la XX Cumbre Iberoamericana. Países con los que Colombia encuentra una mayor afinidad en términos de modelo de desarrollo e interés nacional.

En relación a la región caribeña el gobierno de Santos ha procurado mejorar las relaciones y tener vínculos más cercanos, así lo demuestran las visitas y los acuerdos a los que se llegaron tras su visita a Haití y Jamaica. Entre los acuerdos se destaca el de explotación petrolera en una zona compartida de más de 15.000 kilómetros cuadrados y un plan de exportación de gas de Colombia a Jamaica (Ramírez, 2011: 86).

Se puede decir que las anteriores acciones y estrategias emprendidas por el gobierno de Santos muestran su claro interés por restablecer las relaciones no solo con sus vecinos, sino también a nivel Latinoamericano y a nivel global dando especial atención a los vínculos con Asia Pacífico y Europa. Esta diversificación de las relaciones no implica necesariamente un abandono al histórico y tradicional vínculo con los EEUU, sin embargo el gobierno de Santos no es ajeno a la crisis económica por la que atraviesa el hegemon, así mismo la polarización interna, la baja popularidad por la que atraviesa Obama, la agudización de la guerra en Afganistán, las amenazas de Irán y Corea del Norte y la constante lucha antimperialista de los pueblos del ALBA permitieron que el gobierno de Santos asumiera una posición realista en relación al momento y las situaciones que se están dando en EEUU y al mismo tiempo existe una disposición abierta hacia la diversificación teniendo en cuenta las dinámicas regionales e internacionales.

A pesar de que el gobierno de Santos busca diversificar sus relaciones, el principal socio sigue siendo EEUU en los temas que hacen parte de la prioridad nacional como es el

de Seguridad, cooperación militar, comercio e inversión “EEUUsigue siendo el principal destino de las exportaciones colombianas y el primer origen de las importaciones e inversiones externas” (Ramírez, 2011: 87).

Por su parte el gobierno de los EEUU aunque considera que no son prioridad o de su interés nacional los actuales procesos regionales a nivel Sudamericano y Latinoamericano no desconoce su interés en mantener buenas relaciones con aliados estratégicos como es el caso de México y Colombia.

Para el caso colombiano quizá el mayor acuerdo este determinado por el TLC que en el gobierno Obama encontró varios opositores por razones económicas y políticas, así como por el tema de derechos humanos en Colombia. Esto fue evidenciado en la continuación a la ayuda militar al gobierno colombiano condicionada a asegurar una cultura de los derechos humanos a todo nivel de la fuerza pública, investigar las interceptaciones telefónicas y otra serie de espionaje ilegal por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), juzgar los casos de “falsos positivos” por miembros de las fuerzas armadas del Estado - de 1.368 casos, a solo 305 se les ha abierto investigación, involucrando en ellos a 3.700 militares – retomar y reajustar el proceso de “justicia y paz” para la restitución de tierras y los desmovilizados y finalmente la protección hacia los defensores de los derechos humanos (Ramírez, 2011: 88).

### **Influencia de los gremios económicos en la toma de decisiones sobre política comercial**

El primer objetivo de la investigación está relacionado con la percepción que se tiene sobre la influencia de los gremios económicos y su relación con el Estado en la toma de decisiones sobre política comercial. Como acabamos de ver en la parte anterior, utilizando la revisión bibliográfica dimos a conocer aspectos relevantes sobre la política exterior y comercial en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, en esta parte que sigue se pasa a presentar los resultados de la realización de tres encuestas aplicadas a tres sectores entre los cuales se encuentra el sector privado representado por los gremios económicos que hacen parte del Suroccidente Colombiano, el sector público representado en funcionarios de alto nivel que hacen parte de la comisión segunda encargada de la

política internacional, comercio exterior e integración económica, zonas francas y de libre comercio y finalmente el sector académico.

Por otra parte se realizaron tres entrevistas a representantes del sector público y académico mediante las cuales se determinó la percepción del rol que ejerce la ANDI sobre la política comercial de Colombia.

En relación a las encuestas se tomó una muestra de 40 personas encuestadas que se encuentran vinculadas a los temas de política comercial:

- Viceministro 1 (Diego Cardona Ex viceministro de Relaciones Exteriores 1992 - 1994)
- Senadores 1 (Camilo Romero comisión segunda encarga de la política internacional)
- Funcionarios públicos 3
- Sindicalistas 3
- Académicos en el área de Relaciones Internacionales 1 ( Diego Cardona)
- Representantes del sector comercial del Sur Occidente Colombiano 8 (FENALCO, ACOPI, ADICAONAR, FEDIPETROLEOS, ADICOMEX, CCC, CCP, CAMARA DE COMERCIO)
- Representantes del sector agrícola del Sur Occidente Colombiano 5 (ASOCAÑA, CAFETEROS CUACA, FEDEPAPA, ORTOFRUTICULA DE NARIÑO, SAG)
- Representante del sector ganadero del Sur Occidente Colombiano 2 (SAGAN, FEDEGAN)
- Representante del sector de Industria y empresa del Sur Occidente Colombiano 6 (PROCAÑA, FENAVI, FENALCE, ANDI VALLE, ACICAM VALLE, Manuelita)
- Representante del sector de Construcciones del Sur Occidente Colombiano 5 (CAMACOL, CCI, Asociación Nacional de Arquitectos, ANI, ACA)
- Representante del sector Hotelero y de Turismo del Sur Occidente Colombiano 2

(ANATO, COTELCO)

- Representante del sector de Transportadores del Sur Occidente Colombiano  
1

(ACC)

Los resultados obtenidos muestran que en relación a la percepción sobre la influencia de los gremios económicos en las decisiones de la política comercial existen ciertos grupos que han adquirido un mayor peso y poder en su capacidad para llevar a cabo los intereses que persigue su sector, así como la capacidad de adaptarse a los cambios y dinámicas internas y externas. En esa medida y tal como se muestra en la tabla 1, la ANDI es el gremio más representativo a nivel nacional. Para el total de las personas encuestadas la ANDI tiene un grado de influencia “alto” en relación a la toma de decisiones sobre la política comercial, a este gremio le sigue ANALDEX, FENALCO, ACOPI, FEDERACAFE, CAMACOL Y ASOBANCARIA. Así mismo es importante resaltar que tanto el sector público, como el privado y el académico, confluyen en afirmar que los gremios económicos participan activamente en la orientación y elaboración de la política comercial junto al Estado que finalmente establece el marco jurídico por el cual se determinará las políticas a seguir en términos comerciales para un periodo determinado teniendo en cuenta estudios y análisis prospectivos basados en las tendencias y dinámicas del mercado a nivel internacional, los efectos a nivel doméstico, las preferencias arancelarias, la fluctuación, entre otros aspectos que permitirán dar una visión futura de hacia dónde debe ir la economía nacional para proteger los intereses de los gremios que fomentan el crecimiento económico.

En relación a lo anterior y teniendo en cuenta la pregunta 1 de la encuesta la ANDI junto a ANALDEX y FENALCO en la actualidad son los gremios más importantes en su interlocución con el gobierno. Aspecto que demuestra que la organización, expansión y evolución de estos grupos económicos no estuvo rezagada a los cambios y transformaciones que adoptó el gobierno tras el paso de lo industrial a la internacionalización y libre mercado entre 1967 – 1996. Así mismo se puede observar que gremios del sector primario como la Federación Nacional de Cafeteros que hasta finales de los 80 fue el gremio más importante del país, con la llegada del nuevo modelo de

desarrollo, la desprotección y la adaptación de otros sectores de la producción nacional este gremio del sector primario fue perdiendo su nivel de injerencia sobre las políticas comerciales.

A continuación presentamos la tabulación de la primera pregunta de la encuesta realizado a representantes del sector privado, público y académico.

1. Desde su opinión ¿qué grado de influencia han tenido los gremios en la toma de decisiones sobre la política comercial en Colombia?

Tabla 1. Grado de influencia de los gremios en la toma de decisiones sobre la política comercial

<b>Gremio</b>	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>	<b>Ns/Nr</b>
ACODAL	5	10	17	8
ANDI	25	14	1	0
ACODRES	10	7	15	8
ACOPI	20	10	10	0
ANALDEX	23	11	6	0
ANATO	10	8	16	4
ANIF	0	6	23	11
ASOCAÑA	10	16	10	0
ASOCOFLORES	12	14	14	0
ASOPARTES	12	15	10	3
CCEE	6	12	10	12
CECODES	0	5	10	25
COLTABACO	6	14	20	0
COTELCO	8	12	15	5
FEDEGAN	12	14	14	0
FEDEPANELA	6	8	24	2
FEDEPAPA	5	9	26	0

FEDERACAFÉ	16	18	6	0
FENALCO	23	10	7	0
SAGAN	7	10	23	0
ASOBANCARIA	14	17	9	0
CAMACOL	15	17	8	0
FEDECAMARAS	12	6	19	3

Fuente: elaboración propia 2013.

Se puede decir que en la actualidad los intereses de los empresarios y los industriales pesan más que los intereses de otros sectores como el primario, y por lo tanto los intereses de los primeros van a ejercer más influencia sobre el resto. A lo anterior se debe sumar toda la experiencia de gremios como la ANDI que tras 79 años de creación y constante crecimiento han logrado consolidar los mayores centros de información, investigación y asesoría económica a nivel nacional e internacional. Así mismo desde su nacimiento la ANDI ha contado con centros de estudios económicos que permiten dar información constante y actualizada sobre las tendencias macroeconómicas. Otro aspecto que cabe resaltar es la experiencia de sus funcionarios quienes conocen tanto el sector público como el privado y por lo tanto se desenvuelven de la mejor manera ante los problemas más generales en la política comercial que son los burocráticos. Finalmente la ANDI logra conglomerar a los sectores industriales y empresariales más representativos del País, además es el más numeroso con más de 1000 empresarios de alto nivel alrededor de todo el país. Actualmente la ANDI cuenta con Cámaras sectoriales de Armadores, de Servicios Legales, de Asomineros, de la Industria Automotriz, de Fedemetal, Fedemol, Grandes Consumidores de Energía y Gas, InduArroz, de la Industria de Alimentos, Comité de Confitería de la Cámara de Alimentos, de la Industria de Alimentos Balanceados, de la Industria de Productos Cosméticos y de Aseo de la Industria Farmacéutica, de la Industria de Gases Industriales y Medicinales, de la Industria de Pulpa, Papel y Cartón, de la Industria de Sabores y Fragancias, de Proveedores y Canales de Distribución, de Proveedores de la Salud, de Procultivos, Sectorial de la Salud, Sectorial Algodón - Fibras -

Textil – Confecciones, del Sector de Electrodomésticos, Colombiana de Zonas Francas, Sectorial del Cuero, de la Industria de la Pesca y de Grandes Usuarios de Servicios Logísticos.

En relación a la segunda pregunta realizada en la encuesta dirigida a representantes del sector privado, público y académico tendiente a percibir el nivel de importancia de los intereses que el gobierno le da a los aspectos de política comercial se observa que los intereses nacionales y los intereses burocráticos son los más importantes en la toma de decisiones seguidos de los intereses de los gremios y de las multinacionales. En este punto es necesario mencionar que los intereses de los cuatro factores hasta el momento mencionados tuvieron un puntaje casi igual diferenciado por uno y dos puntos respectivamente y en esa medida se puede interpretar que no hay un factor de interés que sobresalga ante los otros sino más bien que existe una opinión generalizada en relación a que tanto los intereses nacionales, burocráticos, de los gremios y de las multinacionales respectivamente van a tener un nivel de importancia superior para el gobierno en la toma de decisiones respecto a otros factores como las ONG o el de los Sindicatos a los cuales no se les da un papel preponderante.

2. Para cada uno de los intereses que se mencionan a continuación, califique de acuerdo con el nivel de importancia que otorga el gobierno a los aspectos referentes con la toma de decisiones de la política comercial.

Tabla 2. Nivel de importancia que otorga el gobierno a los aspectos referentes con la toma de decisiones de la política comercial.

<b>Factores</b>	<b>Muy Importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Modesto</b>	<b>Poco</b>	<b>Ns/Nr</b>
Interés del País	37	3	0	0	0
Intereses sectoriales (gremios)	35	5	0	0	0

Intereses de los trabajadores (sindicatos)	0	9	21	10	0
Intereses de las ONG	0	0	4	36	0
Intereses de los partidos políticos	17	16	4	3	0
Intereses burocráticos	36	3	1	0	0
Intereses de las multinacionales	34	5	1	0	0
Opinión de la academia	0	15	22	3	0

Fuente: elaboración propia 2013.

Otro aspecto importante del resultado de la encuesta en este punto, es resaltar que aunque no hay un nivel amplio de distinción entre los intereses de factores nacionales y burocráticos respectivamente, aún el interés nacional sigue siendo el más importante en la toma de decisiones. Lo anterior puede ser el resultado de la opinión que tiene la mayoría de la población encuestada la cual hace parte de los representantes del sector privado (29) para los cuales el interés nacional va a primar frente a los intereses que este mismo sector representa sobre las decisiones de la política comercial, aun así el tercer lugar lo ocupan los gremios aspecto que confirma la percepción que el mismo sector tiene sobre la importancia que el gobierno le brinda y de la relación Estado – Mercado en la toma de decisiones.

La tercera pregunta está relacionada con los factores que afectan la toma de decisiones de la política comercial teniendo en cuenta las tendencias partidistas. Los resultados de la encuesta muestran que las tendencias partidistas del presidente tienen la mayor influencia sobre la formulación de la política comercial, seguida de la tendencia

partidista influenciada por los gremios y élites empresariales, posteriormente encontramos las tendencias partidistas del congreso y de los ministros.

En relación a lo anterior cabe resaltar que el total de las personas encuestadas mencionan que las tendencias partidistas del presidente afectan las decisiones de la política comercial, existe una confluencia en las opiniones de los tres sectores encuestados a razón de varios factores como la estrategia de desarrollo asumida por el gobierno y de su interés central por desarrollar políticas comerciales que le permitan entrar al mercado internacional, otro factor puede estar relacionado con el papel que juega el Presidente de la República quien preside el Consejo Superior de Comercio Exterior el cual siguiendo los lineamientos del Conpes traza la política comercial a seguir y así mismo se tienen en cuenta que las tendencias partidistas del actual presidente representan a la mayoría de los congresistas quienes van a apoyar en la mayoría de los casos las propuestas sobre los proyectos de ley de la política comercial.

3. ¿Considera Usted que han afectado en las decisiones de política comercial los siguientes factores?

Tabla 3. Factores que afectan las decisiones de política comercial

<b>Factores</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Ns/Nr</b>
TendenciasPartidistas del presidente	40	0	0
Tendencias Partidistas de los Ministros	32	8	0
Tendencias Partidistas Influenciadas por los gremios y élites empresariales	36	4	0

Fuente: elaboración propia 2013.

Las tendencias partidistas influenciadas por los gremios y élites empresariales ocupan el segundo lugar en relación a los factores que afectan las decisiones de política comercial.

Varios factores pueden estar relacionados con los resultados de la encuesta teniendo en cuenta que en los últimos gobiernos ha existido coincidencia de intereses entre las tendencias partidistas que representa el presidente y las que representan a los gremios económicos. Esta última ola de gobiernos en Colombia desde César Gaviria hasta Juan Manuel Santos apostó por el paso a la internacionalización de la economía nacional adoptando el modelo de desarrollo neoliberal en el cual los gremios económicos y empresariales ocupan un lugar privilegiado al constituirse en los focos de crecimiento económico y del desarrollo, en esa medida las tendencias que representan los intereses de los gremios y élites empresariales también representaría los intereses nacionales.

En la actualidad gremios como la ANDI se han logrado constituir como un trampolín político muy eficiente, debido a que en los encuentros de afiliados o en las asambleas anuales se invita a los candidatos presidenciales para que presenten propuestas referentes a su plan de gobierno, haciendo énfasis en la orientación de la política comercial que se pretende seguir en los próximos años, y es ahí donde los empresarios pueden ver reflejado o no sus intereses, y por lo tanto se hace visible el apoyo económico hasta los topes legales para ciertas campañas que en su mayoría tienen éxito.

Finalmente la cuarta pregunta de la encuesta pretendió conocer la perspectiva que tienen los encuestados en relación a los gobiernos que tienen mejores relaciones con el sector empresarial e industrial teniendo en cuenta a los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y lo que lleva del gobierno de Juan Manuel Santos.

Los resultados de la encuesta muestran que para los encuestados existió mejores relaciones entre gobierno y empresarios e industriales durante el gobierno de Álvaro Uribe y esto se debe en gran medida a varios factores internos y externos que incidieron en mejores condiciones para el sector privado y en un crecimiento económico que no se había presentado en el país en años anteriores.

La llegada al poder de Álvaro Uribe Vélez estableció un panorama óptimo para el regreso de la confianza en la inversión nacional y extranjera a partir del seguimiento de algunos puntos clave que se toman del Plan Colombia en relación a retomar y aprovechar de la mejor manera las relaciones bilaterales con los EEUU y fortalecer su lucha contra los

grupos al margen de la ley a través del programa seguridad democrática. Tras el fortalecimiento de grupos guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y delincuencia común uno de los sectores más perjudicados fue el privado teniendo en cuenta que el interés nacional en relación al crecimiento económico estaba sentado sobre las bases de los gremios industriales y empresariales de País. A partir de lo anterior el programa seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez pretendía retomar el control de Estado en el territorio nacional y generar la confianza y la seguridad necesaria para entrar en la agenda de competitividad, durante este gobierno en temas de integración comercial fortaleció las relaciones bilaterales y multilaterales con la CAN, UE, Venezuela, Centroamérica, México, Estados Unidos, Canadá, Cuba, Mercosur, EFTA (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein), Rusia, APEC, Cuenca del Pacífico, Japón y Canadá.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez se preocupó por la firma del TLC con EEUU y la ampliación del ATDEA, aspectos que han beneficiado notoriamente a una parte del sector empresarial que desde años atrás se preparó y adaptado para el salto a la competitividad. Así mismo la dinámica internacional y el crecimiento económico nacional posterior a la crisis de 1999 comenzó su recuperación entre el 2000 - 2007 (periodo de gobierno de Uribe) aspecto que generó en el sector empresarial e industrial un gran cambio y confianza para las inversiones y de aquí una mayor relación con los gremios económicos que han apoyado el seguimiento de la estrategia de desarrollo neoliberal y la implementación de políticas comerciales que benefician a estos sectores. Ahora los sectores primarios dentro de una economía neoliberal en donde el Estado se ha venido alejando de las políticas proteccionistas, los precios de sustentación, los créditos subsidiados, la asistencia técnica y los precios de los insumos a favor de la producción nacional y fortaleciendo la privatización, han permitido impactos negativos sobre la mayoría población, a costa del crecimiento económico pero con una alta concentración de la riqueza en pocas manos, reformas salariales y laborales que disminuyen la calidad de los trabajadores y concentración de la tierra que en últimas ha permitido una agudización de los problemas estructurales del País.

4. ¿En cuál de los dos gobiernos presidenciales aquí mencionados considera que hay una mayor y mejor relación entre el Estado y el sector empresarial e industrial?

Tabla 4. Relación de los gobiernos presidenciales con el sector empresarial e industrial

<b>Presidente</b>	<b>Relación muy importante</b>	<b>Relación importante</b>
Álvaro Uribe Vélez	36	4
Juan Manuel Santos	30	10

Fuente: elaboración propia 2013.

En lo concerniente a lo que lleva el gobierno de Juan Manuel Santos según los resultados de la encuesta se puede decir que aunque la mayoría menciona que existen relaciones muy importantes entre el Estado y el sector empresarial e industrial, esta relación no es tan fuerte como en el anterior gobierno, las razones podrían responder a que si bien el gobierno de Santos ha procurado ampliar y diversificar sus relaciones con otros socios comerciales sin descuidar los que ya se lograron tras la firma del TLC con EEUU muchos sectores organizados tanto del sector empresarial como el industrial y en mayor medida del sector primario han sido perjudicados, es decir que algunos sectores no lograron buenos términos en las mesas de negociación. Sin embargo se resalta el papel diplomático que ha jugado Santos en la reconstrucción de las relaciones con los países vecinos quienes constituyen un factor muy importante para el comercio, la integración regional y la economía del país.

Las encuestas constituyeron una herramienta valiosa a la hora de percibir la influencia de los gremios económicos sobre las decisiones de la política comercial, sin embargo es necesario mencionar que el número de representantes de cada sector encuestado varió (sector privado con 29 representantes, sector público con 9 representantes, sector académico con 2 representantes) y de aquí que los resultados reflejan mayormente la visión de los representantes de los gremios empresariales e industriales en cuanto a su relación con el Estado y con la política comercial.

En relación a lo anterior fue necesaria la realización de entrevistas que permitan evidenciar de manera más clara la percepción que tienen representantes del sector público,

académico y empresarial, acerca de los gremios económicos y en particular de la ANDI en su ejercicio de influencia sobre la política comercial.

Las entrevistas se realizaron a un representante del sector público - Camilo Romero - y a un representante del sector académico – Diego Cardona – el primero en la actualidad es Senador de la República de Colombia y miembro de la segunda comisión del Congreso encargada de la política internacional. El segundo ha trabajado tanto en lo público como en el sector privado, sin embargo en la actualidad desempeña funciones académicas e investigativas en la Universidad Javeriana de Bogotá en temas pertinentes al área de las Relaciones Internacionales y Política Económica. Diego Cardona es Director del Centro de Pensamiento Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Es PhD en Relaciones Internacionales por el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra. Ha sido Viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Coordinador de Política Exterior Común en la Secretaría General de la CAN y asesor de la Secretaría General de Unasur.

El diseño de las preguntas para la entrevista pretendió por un lado descubrir la visión que se tiene sobre el papel que desempeña la ANDI en la política comercial y por otro lado la relación existente entre la ANDI y el gobierno, haciendo referencia al tema comercial y a la estrategia de desarrollo asumida en los periodos presidenciales asumidos para este estudio.

La primera pregunta de la entrevista estuvo referida a la relación entre la ANDI y el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, a esta pregunta Diego Cardona menciona que la ANDI tiene una fortaleza propia y una agregada, la fortaleza propia debido a que reúne a un grupo empresarial e industrial muy importante, digamos que 4/5 de la actividad empresarial grande en Colombia hace parte de éste gremio. Lo agregado está relacionado con la coordinación que tiene la ANDI ante el Consejo Gremial Nacional que de por si tiene un peso muy importante no solamente en el sector productivo, sino también con la política comercial exterior por mecanismos de Lobby naturales. La ANDI tuvo una sinergia importante con la administración de Álvaro Uribe, así como la ha tenido con la administración de Santos, debido a las acciones tras los bloqueos políticos que podían

afectar los intereses de los empresarios y algunos industriales Colombianos, me refiero al tema del mercado Venezolano que se vio afectado de la noche a la mañana y se redujo casi a 1/3 de las exportaciones nacionales hacia el año 2007, y en ese sentido ha existido una sinergia importante de apoyos mutuos, de puntos de vista que implicaban cierta semejanza y un Lobby muy importante, y el otro factor de interés es que el presidente de la ANDI de ese momento quien también era presidente del Consejo Gremial Nacional, el Doctor Luis Carlos Villegas tiene una integración orgánica importante con el mundo político y es consciente que los temas políticos y los empresariales no van cada cual por su lado sino que hay muchos vasos comunicantes, y aunque ha estado alejado de la política como ejercicio, ha estado cercano a la política como mecanismo de toma de decisiones, porque ya sea una decisión política o de acuerdos comerciales, o decisiones en materia tributaria, o en materia de atracción de inversiones van a impactar de una u otra manera en los actores económicos. Por lo tanto se puede decir que hay una relación orgánica importante que no está escrita y que no se encuentra en un marco Constitucional sino que se da en la práctica (Diego Cardona, 2013, entrevista para esta investigación).

En relación a la primera pregunta referida a la relación entre la ANDI y el gobierno la respuesta del Senador de la República Camilo Romero miembro de la comisión segunda encargada de la política internacional, mencionó que el ejercicio de Lobby y la participación de los sectores privados y públicos en la orientación de la política comercial es una práctica natural ejercida y necesaria en todos los países y en ese sentido la ANDI no es ajena a orientar sus acciones en beneficio de los miembros que hacen parte de este gremio y en el fortalecimiento de políticas que propenden por la internacionalización y por el seguimiento de la estrategia de desarrollo neoliberal (Camilo Romero, 2013, entrevista para esta investigación).

La segunda pregunta está referida a la influencia de la ANDI sobre las decisiones de política comercial. Para Diego Cardona es probable que si exista una influencia del gremio empresarial. En términos generales los gremios económicos en muchos países del mundo inciden sobre las decisiones gubernamentales y aquí cabe citar varios casos, por ejemplo la incidencia de los gremios económicos mexicanos sobre la política comercial exterior, así

mismo, es claro que la política comercial de los EEUU está motivada por los intereses de los gremios empresariales y solo de manera secundaria puede haber presiones de otro nivel. Hay decisiones de política comercial francesa o Alemana e inglesa que tienen que ver sobre todo con los intereses de sus propias empresas. Paradójicamente en el caso francés existe influencia con empresas que son de carácter público que inciden sobre las decisiones del gobierno, por lo tanto se puede decir que este tipo de influencia en muchos sitios del mundo sucede, incluso hay algunos aspectos de la política exterior Brasileña que tienden a concesionar algunas de las empresas Brasileñas en contratos internacionales y licitaciones en obras públicas en países de la región y en algunos Africanos. Incluso el sector productivo Chino que es casi todo oficial se está ubicando de manera muy importante en África lo cual quiere decir que la política comercial China tiene que ver con su propio sector productivo. Por tal razón no es excepcional ni rara la incidencia de los gremios empresariales, no de manera total como en casos donde la Política prima sobre lo comercial como en la crisis con Venezuela en el 2007 en donde el sector empresarial se vio perjudicado, o el otro caso que es interesante es cuando se negocian acuerdos comerciales sean de libre comercio o de otra naturaleza, siempre van a existir descontentos que puedes ser de empresarios, o de otros sectores como el agrícola en algún tipo de producto que se verá afectado con el acuerdo, y esto sucede siempre. En esa medida los acuerdos no siempre van a favorecer al sector empresarial. Por lo tanto puedo decir que sí, que efectiva existe una influencia pero esta influencia no es absoluta, hay temas que son políticos, por ejemplo Colombia ha tenido una relación muy dispareja con América Central y han existido consideraciones políticas en donde el sector empresarial no ha sido tan importante en los temas empresariales como se pretendiera, entonces si hay una influencia pero no es exclusiva de Colombia y no es exclusiva de estas dos administraciones porque también se ha dado con otras (Diego Cardona, 2013, entrevista para esta investigación).

Es importante resaltar que hay cierto tipo de empresarios de ciertos sectores que de pronto tienen más peso que otros en un momento dado, en ocasiones son los empresarios de manufactura, en otras son los que se dedican a lo financiero, los agrícolas, en otras el presidente tiene más peso por algunas razones, pero en general la política comercial

exterior no actúa sola y es aquí donde viene toda la interacción entre los sectores productivos y la política por decirlo de alguna forma (Diego Cardona, 2013, entrevista para esta investigación).

Para el Senador Camilo Romero la relación entre gremios productivos y el gobierno es una relación natural que se da entre los actores que intervienen y se ven afectados por las políticas comerciales, éste tipo de relaciones se dan aquí y en la mayoría de países del mundo en la actualidad. Ahora que si esta influencia de la ANDI en las decisiones de política comercial está mediada por términos fuera de la legalidad desconocería cualquier juicio objetivo y serio para argumentar esta postura (Camilo Romero, 2013, entrevista para esta investigación).

Otra pregunta tiene que ver con la relación existente entre la orientación sobre política comercial dada por la ANDI y la estrategia de desarrollo adoptada por el país. Para el académico Diego Cardona las orientaciones de la ANDI son muy consistentes con el modelo Colombiano debido a que este modelo es abierto con continuidad orientado a la inserción internacional, a bajar ligeramente los aranceles y buscar las prórrogas por ejemplo del Atpdea en donde los empresarios han buscado proteger la industria nacional, en relación a lo anterior se puede decir que existe una relación conveniente tanto para el sector empresarial como para el gobierno en la consecución del modelo Colombiano (Diego Cardona, 2013, entrevista para esta investigación).

Para Senador de la República es evidente que existe una relación entre la visión y orientación que tienen los gremios empresariales y el modelo neoliberal en cuanto a que los dos van a buscar mantener unos intereses particulares que van a beneficiar a un sector de la población minoritario, causa y razón de varios de los problemas estructurales del País (Camilo Romero, 2013, entrevista para esta investigación).

En el cuarto punto se planteó una pregunta que está relacionada con la representación de los intereses de la ANDI para Diego Cardona la ANDI como gremio debe representar y respaldar los intereses de su gremio y ese no es el problema, para Cardona el problema en Colombia está orientado a los contrapesos por parte de la sociedad civil debido a que son muy débiles. Por ejemplo encontramos asociaciones gremiales en Alemania o

Francia que son importantes pero encuentra también una sociedad civil que se manifiesta y que esta de alguna manera estableciendo un balance de peticiones frente al gobierno. Entonces el problema no es que la ANDI vele por sus intereses, sino que falta una sociedad civil como los actores sindicales que en un momento dado puedan equilibrar el proceso de toma de decisiones (Diego Cardona, 2013, entrevista para esta investigación).

Para Cardona, la ANDI vela por su visión de interés nacional que es la visión de los empresarios. Sin embargo dentro de la ANDI se encuentran representados los grandes empresarios los medianos y los pequeños, pero obviamente los grandes empresarios cuentan con más peso en el ejercicio de Lobby que los otros (Diego Cardona, 2013, entrevista para esta investigación).

Finalmente la quinta pregunta tiene que ver con la relación entre los intereses de la ANDI y los problemas estructurales del país como el desempleo, índice de Gini, redistribución de la riqueza, violencia entre otros. A esta pregunta Diego Cardona argumenta que no se puede negar que la ANDI generan empleo y que hay sectores productivos dentro de la misma ANDI que generan menos empleos que otros como la minería o hidrocarburos, ahora en términos de Gini creo que se debe estimular las Pymes, considero que estas empresas familiares y no las grandes empresas son las que pueden mejorar aspectos sobre redistribución de la riqueza y mejores condiciones para empleados (Diego Cardona, 2013, entrevista para esta investigación).

En esa misma dirección Camilo Romero menciona que los gremios económicos y las élites empresariales en el País representan a un sector reducido de la población y en esa medida difícilmente van a orientar sus acciones en soluciones estructurales, sin embargo también se debe destacar el papel que juega algunos sectores de la producción en la generación de empleo (Camilo Romero, 2013, entrevista para esta investigación).

En términos generales se puede decir que tanto el representante del sector público como el privado están de acuerdo en que existe una relación convergente entre los intereses del sector empresarial y el gobierno, para los dos actores, el interés nacional debe estar orientado hacia la internacionalización del mercado nacional, crecimiento económico, competitividad y en términos generales fortalecimiento de las dinámicas presentes dentro

del modelo neoliberal. Así mismo, los dos entrevistados argumentan que si bien la ANDI juega un papel importante dentro del modelo de desarrollo adoptado éste no aporta en la solución de problemas estructurales, aunque si incide sobre ellos por ejemplo en las mesas de negociación en el actual proceso de paz en donde el Ex presidente de la ANDI Luis Carlos Villegas es uno de los actores estratégicos en el proceso de negociación y quien renunció a la presidencia de la ANDI para ocupar el cargo de embajador de Colombia en EEUU.

En conclusión para esta primera parte se puede decir que al determinar la percepción sobre la influencia de la ANDI y su relación con el Estado se encontraron elementos tanto en las encuestas como en las entrevistas que evidencian que el gremio empresarial más importante del País es un actor estratégico en la participación y orientación sobre la política comercial. Aunque en Colombia no se encuentra legalizado el ejercicio de *lobby*, la ANDI ha logrado establecer vínculos y confluencia de intereses con el interés nacional, con las tendencias partidistas presidenciales y con el modelo de desarrollo adoptado por los últimos gobiernos, de tal manera que se habla de un ejercicio de *lobby* natural, de una confluencia armónica sobre las decisiones de política comercial y exterior. Así mismo es importante resaltar que en gobiernos democráticos la influencia sobre la toma de decisiones puede ser de cualquier actor de la sociedad civil. El nivel de organización y participación y fuerza van en definitiva a marcar la diferencia entre quienes logran influir y quiénes no, por ejemplo para este caso de estudio los movimientos sociales colombiano inciden poco sobre este tipo de decisiones. Finalmente existen algunos elementos que fortalecen las orientaciones de la ANDI como su trayectoria, la continua expansión y renovación, la organización a nivel técnico y de información, la experiencia en procesos de negociación, la rotación de funcionarios de alto nivel que han trabajado tanto en el sector público como el privado y quienes conocen bien donde generalmente pueden existir problemas en el proceso de negociación y las buenas relaciones históricas que han existido en Colombia entre el gremio más importante y los gobiernos de turno.

## **Influencia de los gremios en los procesos de integración comercial bilateral y multilateral.**

Teniendo en cuenta el segundo objetivo planteado en este estudio, para esta sección se pretendió identificar algunos elementos importantes en relación a la influencia de los gremios económicos entre ellos la ANDI en el proceso de integración comercial bilateral y multilateral durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y el de Juan Manuel Santos 2002 – 2012.

La metodología planteada en esta parte es la revisión y análisis de documentos relacionados con el papel de los gremios y el tema de integración comercial colombiana. Es evidente que el interés del sector privado tiene dos aspectos importantes por los cuales pretenderá ejercer su influencia, por un lado la reapertura de las relaciones bilaterales con EEUU tras la ruptura por inconvenientes como los generados en el gobierno de Samper tras el llamado proceso 8.000, y por otro lado el proceso de negociación del conflicto armado debido a la desconfianza en la inversión extranjera que sería una traba en los posibles acuerdos comerciales de Colombia con el hegemón. Este interés es compartido con el interés nacional y el modelo de desarrollo neoliberal que augura el cambio del modelo productivo que paso del industrial al de libre mercado e internacionalización entre 1967 – 1996.

La influencia de los gremios económicos en los procesos de integración comercial ha tomado fuerza con los procesos que se llevaron a cabo a nivel nacional en relación al cambio del modelo productivo que paso del proteccionismo de algunos sectores industriales pertenecientes al sector primario a la liberalización y la internalización, en donde el sector empresarial toma fuerza en su relación con el Estado y con la toma de decisiones sobre la orientaciones que se deben seguir a nivel de la política comercial y las relaciones comerciales con otros Estados.

La estrategia de desarrollo asumida desde los 90 no únicamente estuvo liderada por actores estatales, la participación activa de gremios económicos como la ANDI fue fundamental en relación al llamado salto a la competitividad. Tanto gobierno como el

sector privado encontraron intereses compartidos en relación al camino de crecimiento económico que debía seguir el País.

Por otro lado con el salto de la industrialización a la internacionalización de 1967 – 1996 tanto el Estado como algunos gremios económicos se han venido preparando para entrar a la dinámica de la internacionalización. Los gremios que entraron en este proceso de transformación en la actualidad han logrado mantenerse y expandir su radio de influencia, sin embargo otros grupos y empresas que en su mayoría hacen parte del sector primario e industrial no lograron establecer procesos de transformación y renovación tecnológica con lo cual estos sectores han tenido que padecer en la mayoría de los casos las consecuencias de las desventajas en los términos de intercambio, mientras que los sectores con más capacidad de influencia han logrado buenos acuerdos en términos relativos en las mesas de negociación comercial.

Durante el periodo de Álvaro Uribe Vélez esta confluencia de intereses entre el gobierno y los gremios económicos y en especial con la ANDI se hizo evidente más que en otros periodos, la influencia de *lobby* en todo el proceso de la política comercial, permitió en gran medida los avances en relación a los procesos de integración comercial, con especial énfasis en las relaciones bilaterales con su socio principal EEUU en lo que respecta a las ampliaciones del Atpdea en donde la ANDI hizo un riguroso lobby que beneficiaría a sus afiliados. Así mismo la llamada “agenda interna para la competitividad” permitió que tanto gremios como gobierno llevaran a cabo proyectos de inversión orientados a sentar las bases para la internacionalización.

Estos primeros pasos comenzaron con los documentos conpes que desde 1994 con la creación del Consejo Nacional de Competitividad, la Comisión Mixta de Comercio Exterior asumió las funciones del Consejo de asesoría al presidente de la república en los temas de productividad y competitividad. Esta comisión promovió el desarrollo del Plan estratégico exportador 1999 – 2009 y, como parte de este plan, en el año 1999 el Ministerio de Comercio Exterior lanzó la Política Nacional de Productividad y Competitividad (PNPC), en donde el sector empresarial jugó un papel importante en relación a la confluencia de intereses para el salto de la productividad nacional en la dinámica

internacional, esto se evidencia en los temas, discursos y documentos presentados por la ANDI. Para el año 2003 durante la asamblea ordinaria anual de la ANDI Salvador Otero Ospina presidente de la junta general ANDI menciona que ANDI

Cuenta con el respaldo de la población colombiana y por esta razón han aceptado su autoridad como la principal entidad gestora de los intereses nacionales motivados en el bien común, de intereses irrevocablemente comprometidos con la mejor solución para Colombia y sus habitantes (Ospina, 2003:8).

En el paso del modelo productivo nacional el proceso integracionista se desarrolló a través de estrategias multilaterales, bilaterales y el aprovechamiento de las preferencias arancelarias en la lucha contra el narcotráfico. En lo multilateral antes del 2002 Colombia ya hacía parte de la OMC, ALADI, ALCA instancias bases para una liberalización comercial, en el plano bilateral y regional se encontraba la CAN y el G3.

De igual forma, Colombia antes del año 2002 había ratificado varios Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), a través de los cuales se fijaron descuentos recíprocos en los gravámenes de acceso a las importaciones. Estos convenios y su fecha de suscripción fueron: Guatemala AAP N° 5 (1984), Nicaragua AAP N° 6 (1984), Costa Rica AAP N° 7 (1984), El Salvador AAP N° 8 (1984), Honduras AAP N° 9 (1984), AAP N° 2 Agrícola con Cuba y Suramérica (1991), Panamá AAP N° 29 (1993), Chile AAP N° 24 (1993), CARICOM AAP N° 31 (1994), Cuba AAP. CE N° 49 (2000), y otros acuerdos con Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, que más adelante pasaron a conformar el ACE N° 59 con Mercosur (2004) (García, 2010: 7).

Con el inicio del gobierno de Álvaro Uribe Vélez en términos de inserción internacional en la esfera económica se buscó conformar acuerdos con socios comerciales tradicionales y no tradicionales en razón de la supuesta relación positiva en la sumatoria de las exportaciones, importaciones, el PIB y la permanencia de preferencias obtenidas. En ese sentido en el plan nacional de desarrollo *“hacia un estado comunitario 2002 - 2006”* están delineados las acciones a nivel bilateral y multilateral con la CAN, UE, Venezuela, Centroamérica, México, Estados Unidos, Canadá, Cuba, Mercosur, EFTA (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein), Rusia, APEC, Cuenca del Pacífico, ALCA y OMC, así mismo el Consejo Superior de Comercio Exterior dio a conocer la agenda de integración dinámica de

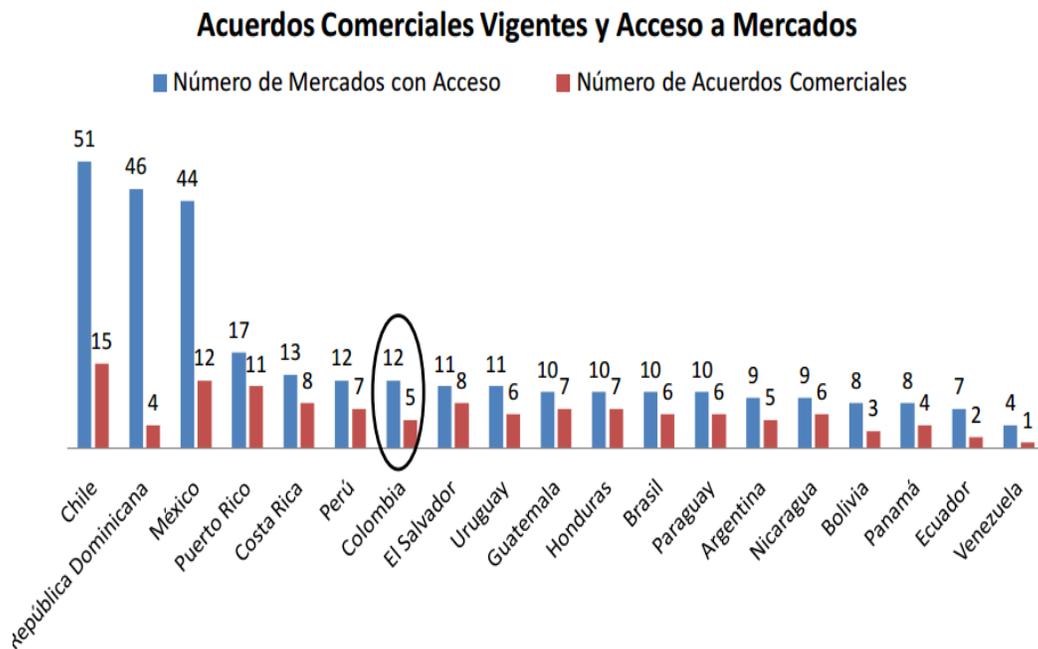
Colombia en donde se establece orientar acciones comerciales con Canadá, Panamá, Japón, India, CARICOM y MCCA (García, 2010: 8).

Tabla 5. Tratados de Inversión y TLC hasta el 2009

	<b>PAÍSES FIRMANTES</b>
Alianzas de paz y seguridad	Costa Rica, Guatemala, Jamaica, Honduras, Haití y México.
TLC vigentes	CAN, Mercosur, Chile, G-2 (México), Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador), Suiza, Liechtenstein y Canadá.
TLC suscritos	Estados Unidos, EFTA (parcial) y la Unión Europea.
TLC en negociación	Corea del Sur, Panamá y Turquía.
TLC a futuro	Japón, Consejo de Cooperación del Golfo (Gulf Cooperation Council) y Australia.
Tratados de doble tributación	21 con 22 países.
Tratados de inversión bilaterales vigentes	Perú, Suiza y España.
Tratados de inversión bilaterales suscritos	Reino Unido, Corea del Sur, Bélgica y China.
Tratados de inversión bilaterales en negociación	Kuwait, Japón y Emiratos Árabes Unidos (primeros acercamientos).
Alianza del Pacífico	Chile, México, Perú y Panamá.

Fuente: MRE y Vargas, Sosa y Rodríguez, 2011.

Gráfico 2. Acuerdos comerciales vigentes hasta el 2009



Fuente: Saúl Pineda Hoyos. Director CEPEC, 2010.

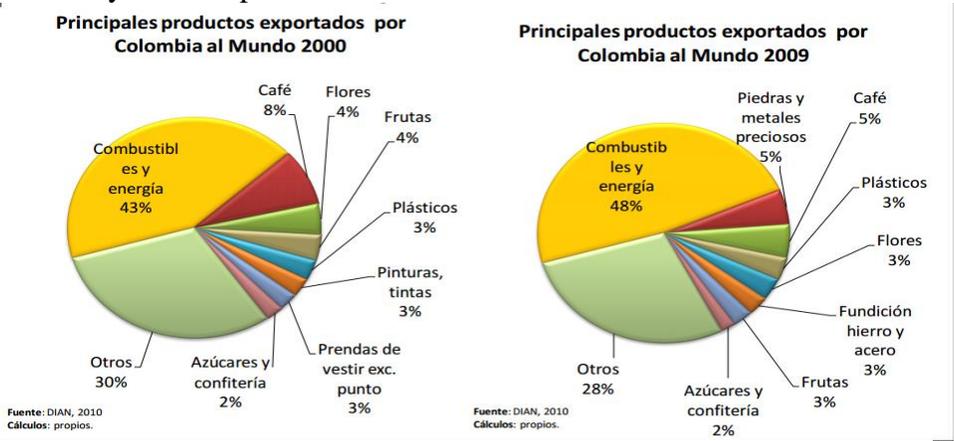
En relación a lo anterior se puede decir que durante la administración Uribe se fortalecieron las relaciones comerciales con los EEUU, así mismo se buscaron acuerdos multilaterales y bilaterales con nuevos y tradicionales socios bajo el eslogan de los beneficios que puede traer la liberalización del mercado y la atracción de la inversión extranjera. Al parecer la estrategia del gobierno fue ganarse la confianza de su socio principal para poder posteriormente ampliar sus relaciones comerciales con otros actores.

Así mismo es el sector privado quien tiene una clara orientación y experiencia en los temas comerciales, por esa razón fue importante que tras las negociaciones de la firma del TLC con EEUU se establecieran mecanismos como el cuarto de al lado, los cuartos de lectura, el cuarto de acompañamiento del congreso, los informes a la sociedad civil, los foros, conferencias y la información dispuesta vía internet que permitían dar un ambiente democrático al proceso de toma de decisión en donde la sociedad civil hace parte del proceso. Para Rodrik haciendo referencia a los temas comerciales, menciona que la estructura burocrática necesita trabajar integrada al sector privado debido a que

esencialmente este sector cuenta con la información necesaria, y conocen bien los obstáculos, regulaciones y excesiva tramitación del gobierno y por lo tanto dar respuestas y soluciones en los procesos de negociación y acuerdos comerciales (Rodrik, 2005).

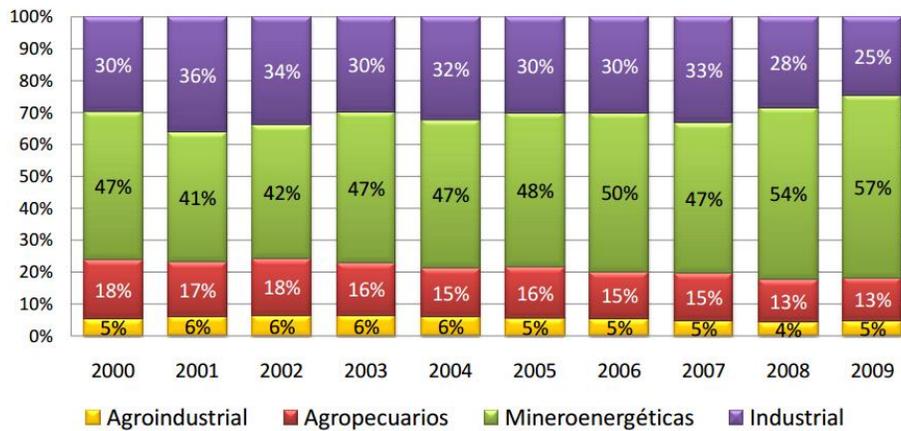
El gobierno de Álvaro Uribe aprovechando el trabajo de recuperación de las relaciones con los EEUU que se desarrollaron durante el gobierno Pastrana a través del plan Colombia, movilizó estrategias de su diplomacia comercial en relación a la prórroga del Atpdea y es aquí donde encontró gran respaldo y asesoría con los gremios más fuertes del país y del sector privado en general. Producto de ellos los grandes beneficiarios han sido la ANDI en productos como las flores que tras el vencimiento del Atpdea se impuso un arancel del 3,2 al 7%. Otro beneficiado fue la producción textil que creció su exportación en un 17,4% y los artículos de cuero, el café, plásticos, confitería, fundición de hierro entre otros. En este punto es necesario nombrar que dentro de la ANDI también se encuentra el sector de combustibles. Aunque es generalizada a nivel global la demanda de materias primas como el biocombustible, también es cierto que otros sectores que no hacen parte del sector primario han logrado estabilidad y crecimiento y esto en parte se debe al nivel organizativo, de información y de negociación de los representantes del gremio empresarial colombiano.

Gráfico 3. Imágenes comparativas de los productos exportados por Colombia en el año 2000 y 2009 respectivamente.



Fuente: Saúl Pineda Hoyos CEPEC y datos DIAN, 2010.

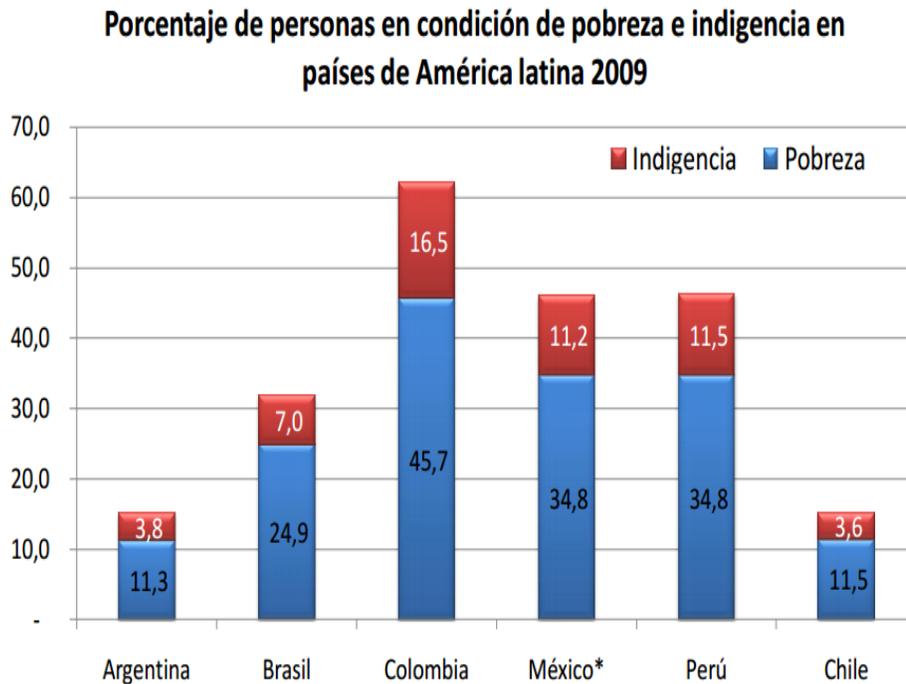
Gráfico 4. Exportaciones de Colombia según participación de sectores 2000 – 2009.



Fuente: Centro de pensamiento en estrategias competitivas, CEPEC, Universidad Rosario, 2011.

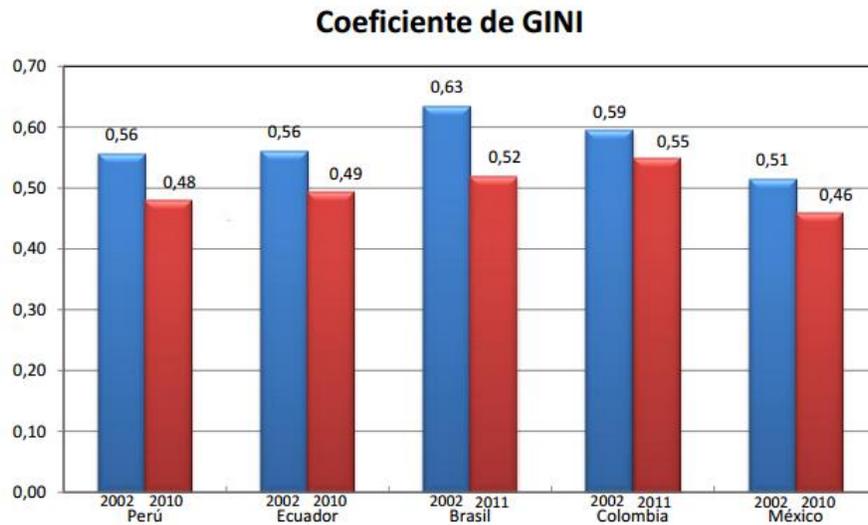
Para algunos sectores primarios las condiciones fueron diferentes, por ejemplo en el sector agropecuario en productos como el arroz, el maíz, el pollo, el café, la papa, productos lácteos, teniendo en cuenta que el sector primario es el que logra conglomerar al mayor sector de la población es evidente que el efecto negativo se reflejará así mismo sobre la mayoría de la población. En primera instancia se tiene en cuenta que Colombia sigue siendo un País exportador de materias primas y que el sector primario agrícola es el mayor generador de empleo a diferencia el sector empresarial o el minero y que este tipo de decisiones generan un aumento al desempleo, así mismo estas dinámicas van a ampliar la brecha de desigualdad y concentración de la riqueza, por otro lado el gobierno con el modelo adoptado ha logrado desprenderse del proteccionismo sin que exista una verdadera estrategia para los sectores afectados, producto de esto los continuos levantamientos y movilizaciones campesinas consecuencia de los efectos del TLC con EEUU.

Gráfico 5: Porcentaje de personas en condición de pobreza en A.L para el 2009.



Fuente: CEPEC, Basado en CEPAL, Panorama social en A.L, 2010.

Gráfico 6: Coeficiente de Gini 2002 – 2011



Fuente: Banco Mundial 2012, Banco Central de Ecuador 2012, Mesepe DNP 2012 y CiatheWorldfactbook 2012 citado en CEPAL tomado de Saúl Pineda Hoyos. Director CEPEC, 2012.

Las relaciones bilaterales y multilaterales colombianas han contado con preferencias arancelarias en donde los gremios como la ANDI han participado activamente para mantenerlas, es así como el ejercicio intenso de influencia logró en varias ocasiones prorrogas de las preferencias ante los EEUU y por otro lado logró la prórroga hasta el 2015 de los beneficios unilaterales SGO – Droga que otorga la Unión Europea como aliciente a la lucha contra el tráfico de estupefacientes en el marco de la responsabilidad compartida. Estos proceso de participación activa entre el gobierno y el sector privado también generaron nuevos acuerdos en relación al Sistema Generalizado de Preferencias, con el SGP-Plus, “se brindó acceso a nuevos productos y miembros, transfirió algunos productos clasificados como sensibles a la categoría de no sensibles, e hizo énfasis en el fomento del desarrollo sostenible y buen gobierno” (García, 2010: 17).

En relación a lo anterior es importante tener en cuenta que para generar mejores beneficios para el sector productivo del país es necesario que este trabaje de la mano con el gobierno en los temas sensibles y que pongan trabas para la firma de TLC o acuerdos comerciales y de cooperación. De esta manera se puede observar como la ANDI ha estado constantemente preocupada por los temas de narcotráfico, conflicto armado, seguridad. Así mismo actualmente el presidente de la ANDI Luis Carlos Villegas hace parte de las mesas de negociación en el actual proceso de paz.

La ANDI tras la experiencia adquirida del TLC con EEUU ha participado en nuevos tratados como el TLC con Canadá, EFTA y Triángulo Norte, que son destinos fundamentales para Colombia en la medida en que pueden contribuir a promover la diversificación y apertura de mercados, y facilitar la acumulación de los beneficios del libre comercio. El ejercicio influyente de la ANDI y el sector empresarial e industrial en términos generales alcanzó un buen balance. El 99,9% de las exportaciones colombianas cuentan con acceso libre de aranceles y existe una tendencia generalizada hacia la flexibilización de las normas de origen y finalmente se incorporaron nuevos productos que se espera sean competitivos en el sector de artesanía, ropa interior, calzado, etanol, fuel – oil entre otros (García, 2010).

## **Participación de la ANDI en la política comercial durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y el de Juan Manuel Santos.**

En esta parte de la investigación se realizó una revisión de documentos oficiales en donde se tuvieron en cuenta por un lado las orientaciones y sugerencias que la ANDI realiza al gobierno en las asambleas generales ordinarias anuales de afiliados, por otro las opiniones a representantes del sector privado, público y académico que se destacan en las editoriales de revistas que tratan temas económicos y financieros como Semana, Portafolio, Dinero y Poder y finalmente las leyes y decretos relacionados con política comercial, reformas tributarias, integración comercial, aranceles y estrategias para las negociaciones internacionales que el gobierno Colombiano elaboró durante el periodo 2002 – 2012 a través del senado de la república, con el fin de establecer un vínculo entre el sector público y privado y en donde se puede determinar en cierta forma la influencia del gremio empresarial sobre las decisiones estatales durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y el de Juan Manuel Santos.

La ANDI desde su nacimiento ha tenido una clara orientación en relación a sus objetivos y misión, los cuales están orientados hacia la intervención ante entidades internacionales, nacionales y regionales para formulación y aplicación de propuestas en beneficio de sus afiliados. Cada año la ANDI realiza la Asamblea General Ordinaria de Afiliados en donde participa el presidente de la república, altos funcionarios del gobierno, académicos y la élite empresarial con el fin de dar a conocer cuál es la visión que tiene este gremio en relación a diferentes aspectos de la economía, la política y del aspecto social, estos encuentros organizados por la ANDI han permitido que desde sus inicios el gremio industrial y empresarial más influyente de Colombia cuente con un respaldo del más alto nivel y así mismo, la gran experiencia en el tema comercial e industrial ha sido constantemente reconocida. Las asambleas anuales han servido como una plataforma política de candidatos presidenciales y gobernadores y se puede observar cómo ha existido transferencia de algunos funcionarios de alto nivel que han pasado del sector privado al público y viceversa y conocen bien los inconvenientes y problemas que generalmente se encuentran en la parte burocrática. Ejemplo de ellos la renuncia de Luis Carlos Villegas que

tras 17 años como presidente de la ANDI y uno de los principales gestores del TLC con EEUU fue nombrado Embajador de Colombia en Estados Unidos, así mismo otro presidente de la ANDI en años anteriores Fabio Echeverri fue uno de los consejeros presidenciales en el gobierno de Uribe Vélez.

Desde el mismo nacimiento de la ANDI ésta ha sido criticada fuertemente por la influencia que puede tener en las decisiones que asume el gobierno y por los supuestos nexos con los partidos políticos o altos funcionarios. En respuesta a esto se observa que en los discursos de los diferentes presidentes que ha tenido la ANDI un rechazo a estas afirmaciones mencionando que la ANDI “no tiene ni puede tener carácter partidista” (Echeverri, 1975: 2). Así mismo el presidente de la ANDI (Fabio Echeverri) afirma: “Quiero dejar claramente establecido que las observaciones o críticas de la Asociación han estado y estarán siempre inspiradas por el ánimo de colaborar al éxito de los programas gubernamentales” (Echeverri, 1975: 2).

En relación a lo expuesto anteriormente es claro que la ANDI ha cumplido efectivamente su papel como un actor que ha logrado tener un papel importante dentro del ejercicio democrático que puede tener un sector de la sociedad civil en el proceso que implica la toma de decisiones. Ahora también es importante tener en claro que la ANDI actuará siempre orientada por su razón de ser y su objetivo principal que son sus afiliados, en esa medida la labor que este actor desarrolle no tendrá en cuenta o en una menor proporción los impactos de sus orientaciones sobre otros sectores productivos y así mismo de la población en general.

La revisión de documentos oficiales tomados de las asambleas generales ordinarias anuales de afiliados de la ANDI constituye una primer fuente de información relacionada a los intereses y orientaciones que el gremio más importante y poderoso del país tiene en relación no solo a temas comerciales sino también de seguridad, política económica, aspectos sociales y ambientales, en esa medida estas asambleas reflejan cuales son los temas prioritarios en la agenda anual de la ANDI y cuáles son los puntos que el gobierno debe tener en cuenta para favorecer los intereses del sector privado.

Un aspecto que se debe resaltar es que la ANDI tras 79 años de establecida ha logrado expandirse y cuenta con buenos grupos de analistas económicos, además de la experiencia adquirida que lo convierte en el gremio con mayor información en temas económicos y por lo tanto en un buen asesor teniendo en cuenta el modelo de desarrollo y las políticas de libre mercado adoptadas por los presidentes con especial énfasis desde el gobierno de Gaviria, Pastrana, Uribe y Juan Manuel Santos.

A partir de lo anterior cabe resaltar que para el año 2000 el tema central de la asamblea general ordinaria de afiliados de la ANDI fue *“las relaciones económicas Colombia - EEUU”* a la asamblea asistieron junto al Presidente de la república para ese entonces Andrés Pastrana los Ministros de Hacienda (Juan Manuel Santos), Relaciones Exteriores (Guillermo Fernández Soto), de Desarrollo (Augusto Ramírez Ocampo), entre otros miembros de alto nivel por parte del sector público. En el discurso de inauguración de la asamblea el presidente de la ANDI para este año (Nicanor Restrepo) hace mención a que en el encuentro se revisarán las relaciones bilaterales con EEUU en cuanto a la reactivación económica las cuales es necesario sostenerlas con políticas fiscales por parte del Estado, así mismo el sector privado apoya imprescindiblemente la negociación política del conflicto armado con el objetivo de mejorar problemas nacionales como el desempleo (Restrepo, 2000). En asamblea del 2003 nuevamente el tema central fue las relaciones Colombia - EEUU y el tratado de libre comercio y en éste mismo año Álvaro Uribe Vélez realizó la propuesta oficialmente con el gobierno de EEUU para entablar un acuerdo comercial.

En la misma asamblea tras el discurso del presidente de la ANDI los Ministros que asistieron al evento en sus presentaciones mencionaron que el primer paso no solo para la lucha contra el narcotráfico sino para la integración comercial y la estrategia macroeconómica de país, es la aprobación del plan Colombia para retomar el ritmo de crecimiento y devolverle el espacio al sector privado, de aquí

Es necesario hacer todas las reformas que requiere el país para entrar en una senda de rápido crecimiento (...) los periodos de expansión y de prosperidad más prolongados han sido históricamente impulsados por el efecto liberador de una reducción del yugo tributario que recae sobre la iniciativa privada. Estas medidas no solo representan un alivio a la empresa sino y ante todo representa un aporte significativo a la solución

de la mayor angustia que afecta a Colombia: el desempleo (Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos, Asamblea ANDI, 2000).

El presidente junto a los Ministros en esta asamblea del 2000 hacen énfasis a que el país debe tener en cuenta dos aspectos el primero una negociación al conflicto armado y el segundo retomar las relaciones con EEUU en donde el sector privado pueda acompañar al gobierno nacional en el procesos de construcción del ALCA, la agenda de servicios y agricultura en la OMC, la extensión de las preferencias arancelarias y el consejo de comercio de inversión Colombia – EEUU (Guillermo Fernández de Soto, Ministro de Relaciones Exteriores, Asamblea ANDI, 2000).

Supuestamente con el plan de choque propuesto por el entonces Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos ante la asamblea de la ANDI en el 2000 se reanimaría a la economía en el corto plazo y se beneficiaría en primer lugar a los desempleados, las entidades territoriales, financieras, la salud pública y los empresarios (Editorial Sección política en Revista Dinero 01 de Septiembre de 2001). Efectivamente en términos de crecimiento económico es notorio ver como desde el 2000 Colombia comienza una recuperación constante y así mismo las leyes adoptadas por el congreso permitieron una base necesaria para el salto a la competitividad. Sin embargo el plan de choque no generó los beneficios en la calidad del empleo y si en la protección a los empresarios y al sector privado en general, cuestión que argumenta Diego Cardona en la entrevista realizada para esta investigación en donde menciona que los gremios económicos y para el caso de estudio la ANDI van a ejercer su influencia a partir de la protección al sector que representan en lugar de un beneficio general.

Por otro lado en (Editorial Sección política en Revista Dinero 18 de Agosto de 2000) se hace mención al anuncio del embajador Moreno ante la asamblea de la ANDI sobre aprovechar la coyuntura política actual para ser socios de Estados Unidos y firmar un tratado bilateral de libre comercio en donde empresarios y Gobierno deben desarrollar un agresivo *lobby* para lograr la aprobación del tratado antes del 2002.

Tanto los intereses de la ANDI como del gobierno por retomar las relaciones con EEUU permitieron la creación de la ley 639 que entro en vigencia en el 2001 y por la cual

se aprueba el acuerdo que establece el centro de asesoría legal en asuntos de la OMC, así como la ley 652 del 2001 en relación al convenio constitutivo del FMI. Ahora bien los intereses del sector privado y público se logran confluir de buena manera y con un aliciente para dar solución al problema del desempleo y generar una mayor competitividad a través de los estímulos para la empresas generadoras de empleo que en términos estadísticos se dio (se disminuyó del 20% en el 2000 al 17% en el 2001 - información tomada del DANE consultada en junio del 2013) debido a la tercerización y flexibilidad laboral mediante la cual se generó un mayor porcentaje de población empleada pero en detrimento de la calidad de las condiciones laborales debido a las formas de contratación y jornada laborales desapareciendo así algunas condiciones y estímulos para los trabajadores como el aumento de los costos de seguridad social generados a través de las reformas laborales a la ley 100 y ley 50 que en definitiva “no se traduce a nivel interno en una mayor estabilidad del empleo y mucho menos en una dinamización del mismo” (Garay, 2004: 126).

Por otro lado con la ley 789 aprobada en el 2002 se buscó generar incentivos para que las empresas puedan generar mayor índice de empleos, tras cinco años de entrada en vigor esta ley es necesaria hacer una revisión de la misma según un artículo de la revista semana el Procurador Edgardo Maya menciona que evidentemente se redujo el costo de los empleados sin que exista aumento del empleo, según un estudio de la Universidad Nacional “el efecto en materia de creación de empleo que trajo consigo la reforma laboral fue nulo. La generación de los pocos nuevos empleos en tiempos posteriores a la expedición de la reforma se debió a causas por entero ajenas a las medidas adoptadas” (Editorial Economía en Revista Semana 18 de Octubre de 2007).

Para el año 2003 se expiden leyes que van a proteger algunos sectores industriales y agropecuarios en relación al salto a la competitividad y el intercambio comercial preparando a estos sectores para los posibles acuerdos comerciales y en donde los gremios empresariales a través de presiones y ejercicio de *lobby* consiguieron algunas leyes que protegían a estos sectores como la ley 798 de 2003 “convenio internacional de café”, Ley 816 de 2003 sobre apoyo a la industria nacional, Ley 863 de 2003 sobre normas para estimular el crecimiento económico, entre otras.

En el actual contexto Colombiano si bien se han producido avances en relación al crecimiento, existen problemas estructurales debido a que los sectores extractivos y mineros no son intensivos en trabajo a diferencia de la agricultura o la industria, las consecuencias negativas en relación al desempleo son evidentes así mismo el índice de Gini sigue siendo uno de los más altos de Sudamérica, el refugio laboral es una constante y las consecuencias de ello se reflejan en la cotidianidad, así mismo las conquistas logradas a través del sector minero son conquistas y beneficios que en su gran mayoría corresponden a empresas privadas extranjeras que se constituyen en el centro “el dueño” de los derechos de expropiación y Colombia en la periferia dependiente de tales centros.

En los anteriores párrafos se observa una cierta confluencia de intereses entre el gobierno y el sector privado tras las políticas de libre cambio e inserción al mercado mundial que ha rendido en términos generales beneficios en relación al crecimiento económico y a los sectores que se prepararon en el plan de competitividad, estos primeros pasos evidenciaron que el trabajo conjunto entre el sector público y el privado podría generar buenos resultados siguiendo los intereses nacionales y la estrategia de desarrollo neoliberal.

Para el año 2005 tras cinco años de un trabajo intenso entre el gobierno y el sector privado se han logrado grandes cambios en relación al crecimiento económico nacional y el impulso de la producción nacional a los mercados exteriores ha crecido constantemente y como nunca antes se había dado, para éste año el Dr. Roberto Silva Salamanca presidente de la junta de dirección general de la ANDI en el 2005 menciona que hace unos años el sector empresarial no contaba con muchas opciones, sin embargo ahora con el salto a la competitividad, la globalización y el TLC, entre otros aspectos, puede existir índices de crecimiento equitativo, muy superiores a los esquemas redistributivos, independientemente del tipo de gobierno que la aplique (Roberto Silva Salamanca, 2005) en el discurso del presidente es evidente que se hace una petición al gobierno en relación a la política fiscal, aspecto al que Alberto Carrasquilla Barrera Ministro de Hacienda para este año responde mencionando que “la política fiscal no ha implicado ni va a implicar, un desplazamiento de

la inversión privada” (Alberto Carrasquilla Barrera Ministro de Hacienda, Asamblea ANDI, 2005).

En relación a lo anterior se estableció la ley 1111 del 2006. Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y en donde la ANDI logró algunos beneficios para este sector en relación a los beneficios tributarios con los que cuentan las empresas generadoras de empleo.

De lo anterior en relación a los acuerdos multilaterales y al aprovechamiento de la actual dinámica internacional se creó la ley 1.000 del 2005 Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Complementación Económica", suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina. Así mismo la Ley 1074 del 2006 por la cual se aprueba el acuerdo de complementación económica entre Colombia, México y Venezuela.

En el 2007 se establece la ley 1137 Por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre cooperación fitosanitaria, la Ley 1166 de 2007 que aprueba el protocolo modificadorio al acuerdo de promoción comercial Colombia - Estados Unidos, la Ley 1189 de 2008 sobre el acuerdo comercial entre Colombia y Chile, la Ley 1241 de 2008 sobre el TLC con el Salvador, Guatemala y Honduras.

Para el año 2007 es evidente encontrar en datos estadísticos de numerosas fuentes pertenecientes a todos los sectores porcentajes positivos en relación al crecimiento económico, acuerdos comerciales y beneficios para el sector empresarial, Sin embargo y según las palabras del Ex presidente de la ANDI Fabio Echeverri “la economía va bien, pero el País va mal” haciendo referencia a que en teoría este fenómeno positivo en la economía debía generar al mismo tiempo una reducción de la pobreza. Por el contrario las

políticas de liberalización para América Latina debían estar acompañadas de estrategias para los sectores que no lograron el salto a la competitividad.

La ANDI como ente interlocutor con el gobierno también está pendiente de las propuestas y programas de gobierno en ese sentido es importante resaltar la opinión del presidente de la ANDI publicada en Revista Semana:

Los empresarios no han escuchado, hasta el momento un debate económico en las campañas y hemos conformado un equipo de expertos para producir siete documentos temáticos con proyectos de política económica. Los estudios serán entregados a los candidatos a la Presidencia con el ánimo de elevar el nivel de discusión durante la presente campaña. Los temas que trabajarán son: 1. tributario, 2. mercado laboral, 3. comercio exterior, 4. micro finanzas, 5. descentralización, 6. infraestructura y 7. Desarrollo de la Orinoquia. Aunque este último punto no está en la agenda del día a día de los colombianos, es uno de los grandes retos que tiene el país (Editorial Revista Semana 13 de febrero de 2010).

En relación a lo anterior también cabe resaltar que uno de los debates más importantes que tienen los candidatos presidenciales se desarrolla precisamente con los afiliados de la ANDI, en estos debates organizados por el sector privado se discute específicamente el horizonte de la economía Nacional y dependiendo de la confluencia de intereses los empresarios podrán aportar económicamente a las campañas hasta los topes legales vigentes que para el año 2010 fueron de 33.750.000 millones de pesos para campañas al Congreso de la República.

Tras años de acción de la organización gremial en el contexto nacional es claro que conocen como hacer de una propuesta gremial una ley. Un claro ejemplo de ellos se dio a conocer en el año 2010 cuando en Revista Semana se publicó un artículo relacionado con una carta firmada por 22 presidentes de gremios empresariales en relación a acciones estatales para contener la depreciación de la moneda tras un fuerte ejercicio de presión y búsqueda de alternativas el Consejo Gremial Nacional participo activamente en la radicación del proyecto de Ley de regla fiscal y del proyecto de acto legislativo 013 que modifica las regalías.

Durante el gobierno Uribe un aspecto central fue la atracción de la inversión para el sector privado a través de grandes estímulos para este sector, así como para la generación de empleo fue así como durante los dos periodos presidenciales se firmaron innumerables acuerdos jurídicos entre el Estado y las compañías nacionales, se crearon más de 80 zonas francas, se realizaron deducciones por inversión entre otros beneficios para el sector privado que generó un gran costo fiscal imposible de asumir en las nuevas administraciones. Efectivamente con la llegada al gobierno de Santos se miró la necesidad urgente de aumentar las tarifas de impuestos aspecto que tendría así mismo consecuencias negativas en los inversionistas en ese sentido “El ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, le dijo a SEMANA que no están pensando en desactivar los estímulos tributarios en su totalidad, pero sí darles un giro para corregirlos, con el fin de reparar las desigualdades que se han generado” (Editorial Impuestos en Revista Semana 20 de Noviembre 2010.).

En los últimos años se han administrado de mejor manera los beneficios para el sector privado al tiempo que se sigue trabajando por lograr acuerdos comerciales. Tanto el Estado como la ANDI participaron en la concreción de leyes para la aprobación de convenios de cooperación comercial como los generados en los últimos años, entre ellos el acuerdo de libre comercio con Canadá a través de la ley 1363 del 2009, el acuerdo de libre comercio con los Estados AELC acordado con la ley 1372 del 2010 y finalmente el acuerdo marco de la Alianza del Pacífico con la ley 1628 del 2013.

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES

Dentro de los estudios de Relaciones Internacionales los determinantes domésticos se han constituido en una importante herramienta para comprender de mejor manera los fenómenos que se generan por las acciones de actores de la Sociedad Civil. En la actualidad lo doméstico y lo externo constituyen mutuamente aspectos propios de la dinámica internacional.

Los determinantes domésticos si bien están conformados por la Sociedad Civil que a su vez se conforma por actores públicos, gremios económicos y por los movimientos sociales, en la mayoría de los estudios revisados es notorio que esta teoría se utiliza para analizar las acciones de los gremios económicos o de los actores públicos en aspectos propios de la economía política e integración, sin embargo no se destacan análisis que tengan en cuenta a los movimientos sociales como actores que puedan incidir en la toma de decisiones políticas, razón por la cual los determinantes domésticos puede ser una buena herramienta de investigaciones para futuros estudios a nivel Sudamericano.

Para el caso colombiano se puede concluir que la teoría de los determinantes domésticos permitió identificar aspectos relevantes dentro de las dinámicas que establecen los dos actores aquí analizados, en el proceso de formulación de una política pública. Por un lado el Estado con su carácter autónomo sobre la toma de decisiones que buscara en toda acción el logro del interés nacional, por otro los gremios económicos con la capacidad económica, organizativa, informativa y con una gran trayectoria sobre los procesos de integración comercial y negociación a nivel nacional que buscaran intereses particulares para el beneficio del sector al cual representan y finalmente estos dos actores en el marco de un modelo de liberalización e internacionalización permitió las bases para establecer una relación armónica que culmina en un ejercicio de *lobby* natural. La relación Estado – ANDI permitió grandes avances en relación al crecimiento económico y la inserción a la dinámica internacional.

La ANDI en la actualidad es el gremio más importante y el primer canal interlocutor en relación a la política comercial, aspecto que demuestra que la organización, expansión y evolución de estos grupos económicos no estuvo rezagada a los cambios y transformaciones que adoptó el gobierno tras el paso de lo industrial a la internacionalización y libre mercado entre 1967 – 1996.

La política exterior y comercial de Colombia se ha caracterizado por su marcada relación con EEUU y por las doctrinas del *réspice polúm* y *réspice similia*, así como por el establecimiento no de una política de Estado sino más bien de gobierno que depende de la voluntad política del gobernante de turno y que ha impedido en cierta forma la construcción de una identidad definida, sin embargo desde el paso del modelo económico entre 1967 – 1996 y los gobiernos desde César Gaviria hasta Juan Manuel Santos han propendido por el seguimiento del modelo neoliberal y con ello la búsqueda de insertarse en la economía de libre mercado y crecimiento económico que le dio resultados positivos en relación al crecimiento económico pero sin la solución de problemas estructurales como la concentración de la riqueza, desigualdad, pobreza, violencia, índice de Gini entre otros.

Durante el gobierno del Ex presidente Álvaro Uribe Vélez el sector empresarial e industrial recibió grandes beneficios e incentivos para atraer a los inversionistas, pero con grandes costos fiscales, aun así, esta estrategia tuvo buenos resultados, así mismo las relaciones con el principal socio comercial se fortalecieron y se buscaron nuevas alianzas, en definitiva se puede decir que el gobierno trabajó de la mano con el sector empresarial en cabeza de la ANDI en relación al llamado *salta a la competitividad* y búsqueda de acuerdos comerciales, es decir que la ANDI y otros gremios económicos no tuvieron grandes dificultades en relación a las peticiones e intereses que se buscaron, con algunas excepciones.

Existen algunos elementos que fortalecen las orientaciones de la ANDI como su trayectoria, la continua expansión y renovación, la organización a nivel técnico y de información, la experiencia en procesos de negociación, la rotación de funcionarios de alto nivel que han trabajado tanto en el sector público como el privado y quienes conocen bien donde generalmente pueden existir problemas en el proceso de negociación y las buenas

relaciones históricas que han existido en Colombia entre el gremio más importante y los gobiernos de turno.

Tanto representantes del sector público como el privado están de acuerdo en que existe una relación convergente entre los intereses del sector empresarial y el gobierno, para los representantes de los dos actores, el interés nacional debe estar orientado hacia la internacionalización del mercado nacional, crecimiento económico, competitividad y en términos generales fortalecimiento de las dinámicas presentes dentro del modelo neoliberal.

Finalmente durante los dos primeros años de gobierno de Juan Manuel Santos la situación para los empresarios y las relaciones Estado – sector privado no han corrido con la misma suerte que se dio durante la administración Uribe, debido a los grandes costos fiscales que hacían insostenible mantener estos beneficios durante más tiempo. Aun así la participación de los dos sectores en la activación de acuerdos comerciales, firmas de TLC, reducción de aranceles entre otros aspectos se sigue dando, sumado a esto el perfil del actual presidente ha permitido un giro a la política exterior y comercial en relación a buscar mejores relaciones vecinales, mayor apertura y un alejamiento estratégico hacia el hegemon sin descuidar su histórica relación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ardila, Martha (2009). *Actores no estatales y política exterior colombiana: caso de los sectores académicos y empresariales*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Editorial Universidad Externado. pp177.
- Beard, Charles A (1934). *The idea of national interest*, Macmillan, Estados Unidos, pp 583.
- Bonilla González Ricardo. (2011). “Apertura y reprimarización de la economía colombiana Un paraíso de corto plazo” *Revista Nueva Sociedad* No 231, ISSN: 0251-3552.
- Burchill, Scott (2005). *The national interest in international relations theory*, Palgrave MacMillan, Inglaterra.
- Cardona y Ardila (2005). *Colombia y su Política exterior en el siglo XXI*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – FESCOL – Edit. CEREC. Bogotá.
- Cardona, Diego (1990). “Algunas características de la política exterior”. *Revista Colombia Internacional*. No 11. Pp. 3-9.
- Carvajal, Leonardo. (2010). “La política exterior del gobierno Uribe: entre el mundo y la parroquia”. *Política Colombiana 01*.
- De Lombaerde (2000). “La economía política de la política comercial en Colombia: la influencia de los gremios en la formulación de la política comercial” *Revista Colombia Internacional*. Universidad de los ANDES. No 48 pp. 78 – 110.
- Douglas Jackson William Arthur y Marwyn S. Samuels (1971). *Politics and geographic relationships: toward a new focus* Prentice-Hall, University of Minnesota, pp. 515.
- Duzán, María Jimena. (2004). *Así gobierna Uribe*. Editorial Planeta, Bogotá p.75
- Echeverri, Fabio. (1975). *La empresa privada frente al proceso de cambio*. ANDI XXXI Asamblea general ordinaria. Cartagena.
- Echavarría, Juan José (1999), *Crisis e industrialización. Las lecciones de los treinta*, TercerMundoEditores, Bogotá.
- Evans Peter B, Harold K. Jacobson, Robert D. Putnam. (1993). *Double-Edged Diplomacy International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press.
- Forero Rodríguez, Mario (2012). “Ambigüedades y dilemas en la definición de la política exterior Colombiana”. *Revista Análisis Internacional RAI*. No 5. P 235 – 255.
- Garay, L.J. (1998). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967 – 1996*. DNP – Colciencias – Minhacienda – Mincomex – Proexport Colombia. Bogotá.
- García G, Juan Pablo (2010). *Análisis de la política de integración comercial colombiana en términos de ampliación del acceso preferencial a los mercados de América y Europa durante el periodo 2002-2008*. Universidad del Rosario.
- Herrero, Rubén (2011) *Política exterior de España e intereses nacionales*. *UNISCI Discussion Papers*, N° 27 (Octubre /2011) Visitada el 4 de febrero de 2013.
- Hurrell, Andrew (1995). *Regionalism in World Politics Regional organization and international order*. Cap 3 “Regionalism in Theoretical Perspective” Oxford University press pp. 33 – 76.

- Keohane, Robert. (1998). *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Krugman, Paul R y Obstfeld, Maurice. *Economía Internacional: teoría y política*. 5 ed. Madrid: 816 p ISBN 8478290435
- Moravcsik, Andrew. 1993. *Introduction: Integrating international and domestic theories of international Bargaining*. En *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics*. Evans, Jacobson y Putman (eds). Berkeley: University of California Press.
- Morgenthau, Hans J. (1986). “Una teoría realista de la política internacional” en *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, pp.11-26. Grupo Editor Latinoamericano - GEL.
- Nuechterlein (1979). *The concept of “national interest”: A time for new approaches*. ORBIS núm. 1, pp. 73-93.
- Pismataro, Francesca. (2011). “Continuidades y quiebres en la política internacional de Uribe: Reflexiones sobre las relaciones internacionales de un país particular”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 6. No. 12*. Pp. 11 – 41.
- Ramírez, Socorro. (2011). “El giro de la política exterior colombiana”. *Revista nueva sociedad*. No 231. Bogotá.
- Rodrik, Dani. *Políticas de Diversificación*. 2005. p. 21.
- Rosenau, James N. (1971). *The national interest, the scientific study of Foreign Policy*, the Free Press, Estados Unidos. pp. 239.
- Russell, Roberto (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires. Grupo editor Latinoamericano. 277 pp.
- Sáenz Rovner, (1992), *La ofensiva empresarial. Industria les, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Tercer Mundo Editores – Ediciones Uniandes, Bogotá.
- Salomón, Mónica. (2001). “La teoría de las relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: dialogo, disidencias, aproximaciones”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Núm. 56. Pág. 7 – 52.
- Silva, Laura. (2007). “El proceso de negociación del TLC entre Colombia y EEUU”. *Revista Colombia Internacional*. No 65. Pp. 112 – 133. Universidad de los Andes.
- Tokatlian, Juan (2000). “La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Revista Colombia Internacional*. No 48 Universidad de los ANDES. PP. 35 – 43.
- Tussie, Diana y Trucco, P. (2010). *Nación y Región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Colombia, El escenario regional como complemento de escenarios bilaterales. Philippe De Lombarde y Luis Jorge Garay. Buenos Aires. Edit. Teseo. FLACSO.
- Vargas, Fernando, Sosa, Santiago y Rodríguez, Juan. (2012). “El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos”. *Revista Colombia internacional*. Vol. 76. Pp. 259 – 292
- Vergara, Rubén. (2012) “Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? *Revista Equidad Desarrollo*. No 17 pp. 149 – 175.

Waltz, Kenneth. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires. Grupo Editorial Latinoamericano.