

Retos y oportunidades del proceso de reinsertión internacional de Colombia

Challenges and Opportunities of the International Reinsertion Process of Colombia

Jorge H. Botero A.¹

¡Bienvenidos! Haré referencia a tres temas: la necesidad de avanzar en la internacionalización, los acuerdos comerciales del país, y las negociaciones con sus estrategias, retos y oportunidades, con énfasis en los sectores agropecuario y agroindustrial.

La inserción en los mercados internacionales tiene efectos positivos porque aumenta el bienestar de los consumidores con la diversificación de productos y rebaja de precios, estimula la inversión extranjera y doméstica, jalona la productividad y la transferencia de tecnología, impulsa reformas institucionales complementarias y aumenta la estabilidad y credibilidad de las políticas. Todo lo anterior redundará, sin duda, en un mayor crecimiento económico.

Inserción en los mercados

Como casos de esos factores benéficos de la inserción en los mercados internacionales están Irlanda, China, Singapur y Costa Rica, países de distintos continentes y con niveles diferentes de desarrollo. En estos casos se observa cómo el consumo per cápita aumenta en la medida en que el peso relativo de los aranceles baja.

En China, un país que estuvo cerrado por tanto tiempo, hay hoy una correlación absolutamente clara y positiva entre el crecimiento del PIB per cápita y las exportaciones con relación al PIB, y lo mismo sucede en Costa Rica y Singapur.

Un caso interesante es el de Irlanda que adoptó la decisión radical, que obviamente no comparto, de hacer una apertura unilateral sin negociación de ningún orden. Entonces se eliminan los aranceles, lo que generó allí también un crecimiento económico reflejado en el consumo *per cápita* de la población.

Y está México. Con motivo de su ingreso al Nafta, con una tasa de ahorro interno estructuralmente baja, aumentó su ingreso per cápita, gracias a los acuerdos internacionales en la generación de una inversión nueva.

1 . Ministro de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.

Además la inserción en los mercados internacionales tiene efectos positivos en la productividad macroeconómica y en la transferencia de tecnología debido a un efecto simple de la presión de la competencia externa sobre los productores domésticos, así como ha dado impulso a reformas institucionales complementarias, puesto que la competencia se deriva de factores controlados por el empresario y otros que están por fuera de su entorno. Por ello la oferta institucional por parte del Estado y de la sociedad en general tienen que mejorar con el fin de que los empresarios puedan competir en entornos más abiertos.

Acuerdos comerciales

Concesiones unilaterales

Éstas son temporales y costosas, concedidas por Estados Unidos (ATPDEA) y las preferencias de acceso al mercado de la Unión Europea, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que le genera al país posibilidades de acceso atractivos y hoy cuestionadas en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a la Unión Europea.

Exportaciones a la CAN

En el futuro inmediato se presenta un bajo dinamismo de las exportaciones a la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Se ha llegado a una suerte de agotamiento político y comercial que hace difícil las expectativas de crecimiento en ese espacio.

Colombia ha cifrado en la CAN sus posibilidades de crecimiento en los mercados externos, que ha tenido una importancia excepcionalmente elevada para el país en el período de 1992-1994 hasta el 2000. De hecho la CAN representó 25% de nuestras exportaciones totales y 25% de exportaciones de manufacturas. Ello explica que este factor contribuyó con el desarrollo de la industria liviana en un período de ocho a diez años.

Sin duda uno de los objetivos de la actual política comercial colombiana es el de preservar la utilidad de las preferencias para acceder a los mercados, pese a que tiene una duración limitada y breve, pero que sin embargo trae enormes

beneficios. Así ha sucedido con las preferencias al mercado de Estados Unidos, de hecho ha sido ese mercado el que nos ha permitido en buena parte compensar en cerca del 75% la caída abrupta de nuestras exportaciones al mercado venezolano.

Competidores del hemisferio

Al bajo dinamismo de las exportaciones en el seno de los países de la CAN se agrega el factor de que otros competidores del hemisferio que concurren con nosotros a los mismos mercados, se mueven más rápido. Y quedarse quietos cuando los demás se mueven rápido, es quedarse atrás.

Asimismo el comercio intrarregional de la CAN registra índices más bajos en relación con otros mecanismos de integración económica como el Caricom, Mercosur, Nafta y el último el Tratado de Libre Comercio (TLC)-CAN en el que están Canadá, México y Estados Unidos. El comercio de la CAN no supera ni siquiera en su mejor momento 12% en relación con el comercio total de los países que integran la unión aduanera y en el caso de la CAN hay una declinación sustantiva con relación a 1995, en tanto la situación de Ecuador y Venezuela no nos permite avizorar una mejoría.

Modalidades de integración económica

Hay distintas modalidades de integración económica con el exterior que van desde las preferencias unilaterales –formas más sencillas– hasta las más complejas como son las uniones económicas y políticas estilo la Unión Europea, pasando por espacios intermedios como los mecanismos de complementación económica y alcance parcial, el libre comercio, las uniones aduaneras y los mercados comunes.

Mientras Colombia hizo una unión aduanera, que es un mecanismo intenso y profundo de integración económica, Chile y México –países con los que nos comparamos–, acudieron al mecanismo de celebración de acuerdos de libre comercio. México tiene celebrados diez, Chile seis y nosotros uno solo, el del Grupo de los Tres (G3) con Venezuela y México. Esta diferencia se observa en los efectos de las estrategias seguidas por los tres países. El grado de internacionalización de las economías de Chile y México vs. Colombia es sustancialmente mayor.

Agenda de negociaciones

Tenemos una agenda compleja de negociaciones. Estamos trabajando en un circo de cuatro pistas: i) con la OMC, ii) el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), iii) la CAN y el Mercosur, y iv) el TLC con Estados Unidos.

Los acuerdos comerciales con la OMC se iniciaron en 1995 con la ronda de Uruguay. Desde noviembre de 2001 arrancó la ronda de Doha y debe culminar en enero de 2005, con sus temas de agricultura (con sus tres pilares de acceso, subsidios para exportación y ayudas internas), bienes, servicios, propiedad intelectual (acceso a medicamentos), así como los llamados temas de Singapur: facilitación de comercio, inversión, transparencia en compras públicas y competencia. Entre el 10 y el 15 de septiembre de 2003 se realizó la Cumbre ministerial de Cancún que terminó con un sonoro fracaso debido, en buena parte, a la intransigencia e indisponibilidad de los países más pobres, sobre todo los del África Ecuatorial para discutir algunos temas de la agenda relacionados con la transparencia en las compras públicas y con el funcionamiento adecuado y regular de las aduanas. Allí se perdió una posibilidad extraordinaria de avanzar en el mandato de Doha. Sin embargo, aspiramos a que la ronda termine en el calendario previsto y cumpla con sus objetivos, como el de la reforma estructural de la agricultura en acceso a mercados, disciplina de las ayudas internas al productor y eliminación de los subsidios a las exportaciones.

En cuanto a los objetivos del actual proceso del ALCA contenidos en la declaración de Miami de 1994, se refieren a: i) preservación de la democracia, ii) erradicación de la pobreza, iii) conservación del medio ambiente y desarrollo sostenible, y iv) integración económica y libre comercio hemisférico. Se trata de 34 países con ochocientos millones de personas, que corresponden al tamaño del mercado potencial, con más de 11 mil billones de dólares del PIB total, 22% de las importaciones mundiales de bienes y 75% del comercio exterior de Colombia. De tal manera que estas razones son más que suficientes para que éste sea un proceso al que Colombia debe, como lo está haciendo, poner toda la atención posible.

Se supone que este proceso concluye en enero de 2005 y entra en aplicación en 2006. Se están preparando dos reuniones ministeriales: la de Miami para noviembre de 2003, donde se hará una revisión de textos y eliminación de corchetes, con la respectiva tercera publicación de los borradores y se adelantará una revisión del avance de las negociaciones; y la de Brasil prevista para mediados de 2004, donde se realizarán las reuniones de los comités de negociaciones comerciales. Precisamente la de Miami se prevé que será una reunión crítica, porque nos permitirá percatarnos de si los copresidentes actuales del ALCA, Brasil y Estados Unidos conciliarán las diferencias profundas de enfoque sobre el proceso de negociación. No me atrevo a hacer pronósticos al respecto, no obstante el fracaso de Cancún no ha servido, por decirlo de una manera suave, para mejorar las diferencias de criterio entre los dos países.

Desde hace siete años en Quirama (Antioquia) se selló el compromiso de los presidentes de los países de la CAN, en torno a los temas de agricultura; bienes industriales; y aranceles, con sus respectivas medidas no arancelarias, salvaguardias, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas de origen y solución de controversias. Nos encontramos en la negociación CAN-Mercosur, en extremo compleja dado que las economías de los países del Cono Sur y especialmente la de Brasil frente a la nuestra se presentan como muy competidoras entre sí, lo que dificulta los procesos de negociación. La experiencia muestra que es más fácil negociar con países con los cuales hay complementariedad que con aquellos frente a los cuales somos competidores, quizás por esta razón el sector productivo colombiano ve con una actitud más positiva la integración con Estados Unidos que con Brasil.

El 31 de diciembre de 2003 hay un compromiso formal de llegar a un acuerdo de libre comercio con Mercosur. En septiembre se desarrollaron conversaciones en Montevideo. Avanzaremos tanto como se pueda, naturalmente siendo sensibles a las preocupaciones de los sectores productivos colombianos y a las muy agudas del sector agropecuario de cara a todos los países

de Mercosur aun cuando por distintas razones unas son las razones de preocupación frente a Brasil, y otras a Uruguay y Argentina.

Además se está en el proceso de buscar un acuerdo comercial con Estados Unidos. Ésta es una solicitud formal y personal del Presidente Uribe al Presidente Bush expresada a comienzos de 2003. En ese proceso se está avanzando y por ello una delegación colombiana de carácter técnico y de muy alto nivel viajó a Washington en octubre, con el propósito formal de analizar los pormenores del tratado Chile-Estados Unidos.

Esa visita tiene su antecedente en la de Robert Zoellick el 8 de agosto a Bogotá, donde se obtuvo el respaldo gremial y del Congreso para iniciar negociaciones. Es probable y si las cosas salen bien, que en noviembre o al menos antes de terminar el 2003, el Gobierno Federal de Estados Unidos pueda enviar un aviso a su Congreso que durante el primer trimestre de 2004 se podrán iniciar negociaciones formales con Colombia, con el propósito ambicioso pero posible de culminarlas en el 2004, y así llevar esta iniciativa a los Congresos de los dos países en el primer trimestre de 2005.

Las negociaciones

La estrategia

Entre los objetivos que se persiguen con la estrategia de negociación comercial de Colombia están:

- Consolidar de manera permanente el acceso de productos colombianos, especialmente a Estados Unidos (ATPDEA).

En esto el tiempo es crucial. Estados Unidos busca mejorar el acceso de sus servicios, de sus intangibles en general y de su inversión a mercados de terceros países, y en pos de ese objetivo estratégico está dispuesto a hacer concesiones de acceso para bienes manufacturados y no manufacturados. De tal manera que el mercado más importante del mundo, el de Estados Unidos más pronto que tarde será completamente libre para la generalidad de los países del mundo. En consecuencia, el arte de la negociación en este campo es llegar primero, consolidar posiciones y afrontar desde una mejor posición competitiva la llegada de nuevos

mercados, consecuencia de procesos multilaterales en el ámbito de la OMC.

- Abrir nuevos mercados para productos y servicios colombianos y propender por una negociación agrícola que contemple las particulares sensibilidades del sector.

Se debe tomar conciencia de que el comercio internacional es de doble vía, si se demanda acceso hay que garantizarlo. Es esencial la interlocución del gobierno con los gremios y trabajar de una manera más estrecha.

- Lograr que las medidas sanitarias, normas técnicas y de origen no sean un obstáculo para las exportaciones.

Ese objetivo hace parte de los intereses ofensivos de Colombia. Es parte de la presión en la negociación que se debe hacer y en ello el trabajo conjunto con el Ministerio de Agricultura es absolutamente crucial. No puede ser razonable que para obtener visados fitosanitarios para productos tropicales como la pitahaya o la uchuva transcurran de ocho a diez años de trámites fitosanitarios antes de que se nos garantice acceso a otros mercados. Es indispensable encontrar mecanismos más automáticos, o al menos más expeditos para que puedan acceder los productos del trópico que tienen un potencial de desarrollo importante en los mercados de los países desarrollados.

- Asegurar un marco legal estable y predecible que estimule las exportaciones de bienes y servicios colombianos.

Esta es una tarea que el país no ha acabado de cursar. Seguimos padeciendo no sólo la inseguridad física a pesar de los esfuerzos del Gobierno, sino también la inseguridad derivada de la inestabilidad macroeconómica que se ha agudizado en los últimos años y de la inseguridad jurídica que es una lacra permanente del país, que los gobiernos han tratado de combatir sin mayor éxito.

- Crear un clima favorable para las inversiones nacionales y extranjeras en el país, incluyendo seguridad jurídica.

Colombia tiene un déficit de ahorro doméstico que le impide tener las tasas de inversión requeridas para crecer a tasas del 4% indispensables para sacar al país de la pobreza.

- **Insumos nacionales e internacionales**

En estas negociaciones se cuenta con unos insumos nacionales y extranjeros, con las opiniones del sector privado y con los estudios realizados por parte de la academia, en ese sentido el gobierno del Presidente Pastrana contrató once estudios sectoriales que se acaban de culminar. También se cuenta con estudios de los gremios de la producción como: Andi, Fenalce, Fenavi, Fedegan, Fedepalma, Andigraf, Acoplásticos, Asicam, Fedesoft, Anato-Cotelco-Atac y Asocaña, entre muchos otros. Al igual que con los estudios sectoriales y macroeconómicos realizados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y con los permanentes debates en el Congreso de la República.

Este es un proceso de liberación económica con profundos impactos y como en general los procesos de cambio político y económico tienen transiciones que no siempre son positivas para el conjunto de la sociedad. En consecuencia, estos procesos tienen que adelantarse en un ambiente muy amplio de participación democrática, dado por la interlocución con el sector privado, la sociedad y el Congreso de la República. Allí nos toca asistir con regularidad a los debates y lo hacemos con entusiasmo, con compromiso e incluso promoviendo temas de discusión al Congreso, en sintonía con los desarrollos que realiza el Gobierno.

Entre los insumos de carácter internacional figuran la discusión de las estrategias técnicas y metodológicas de las negociaciones con otros países, las que se hacen de manera continua y permanente.

Equipo negociador

La negociación no es autónoma, libre y sin restricciones por parte del Ministerio de Comercio. Por fortuna para el país, es un proceso participativo desde la cúspide, en la que el equipo de negociación está presidido por el presidente de la República, quien interviene en cada uno de los hitos de la negociación. Está el Consejo Superior de Comercio Exterior (ley 07 de 1991) al que concurren los ministros y altos funcionarios del gobierno del área económica y, en particular, el Ministro de Agricultura. Luego está el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (decreto 2553 de 1999 y decreto 210 de 2003)

del cual hoy soy responsable y que tiene a su cargo las negociaciones. Viene entonces el equipo negociador (decreto 246 de 2002), integrado por un conjunto de funcionarios del Ministerio de alto perfil técnico y con amplia experiencia nacional e internacional. Equipo que a su vez está apoyado por los grupos de trabajo de otros ministerios con los cuales se tiene interlocución permanente en los temas sectoriales de la negociación: Ministerio de Comunicaciones en los temas de telecomunicaciones y Ministerio de Agricultura en lo relacionado con el sector agropecuario.

Negociación sector agrícola y agroindustrial

Es evidente el grado de apertura o de internacionalización del sector agropecuario y cómo se ha producido un incremento sustantivo del PIB agropecuario, en países como China, en tanto los impuestos arancelarios como porcentaje de las importaciones muestran una caída sustancial. China, Costa Rica, España y México son casos ilustrativos de que el sector agropecuario, desde luego sometido a reformas estructurales y teniendo el tiempo adecuado para realizar la transición, pueden sobrevivir ventajosamente y continuar creciendo en un entorno de apertura económica.

La situación de Colombia en las negociaciones comerciales del sector agropecuario es la siguiente:

Con la OMC

Se están negociando los que se han llamado los *tres pilares* de la negociación agrícola: desmonte de ayudas internas, acceso a mercados y desmonte de subsidios a las exportaciones. En la cumbre ministerial de Cancún si bien no se llegó a acuerdos, soy optimista en cuanto a que probablemente antes de que la ronda de Doha termine a fin de 2004 se logren avances sustantivos en el ordenamiento de los mercados agrícolas internacionales. La negociación continúa en Ginebra con buenas perspectivas de entendimiento.

Con el ALCA

Se están negociando: acceso, eliminación de subsidios a las exportaciones, desmonte de ayudas internas, medidas sanitarias y fitosanitarias. En la próxima reunión ministerial de

Miami se debe definir si el alcance de estos temas se mantiene. La fecha límite para llegar a acuerdos es diciembre de 2004. En buena parte todo dependería de la tónica de las relaciones entre Brasil y Estados Unidos, lo que podría ser por lo pronto indescifrable.

Con Mercosur

Se negocian: acceso, salvaguardias, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas de origen y solución de controversias. Mi pronóstico es que no serán factibles los acuerdos de libre comercio (TLC) en lo que resta de 2003, y que mantendremos el grado de apertura que hoy existe con algunas negociaciones adicionales en beneficio de los dos bloques, Mercosur y CAN, que nos permitan jugar en un proceso paulatino de profundización del comercio respetando las sensibilidades de los sectores productivos de los países. En este proceso se mantienen distancias apreciables entre los socios. En la reunión de los presidentes en Quirama se estipuló el 31 de diciembre de 2003 como fecha límite para alcanzar el acuerdo.

El TLC con Estados Unidos

Se negociarán de igual modo acceso, salvaguardias, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas de origen y solución de controversias. Se tienen reuniones preparatorias en octubre y noviembre de 2003, y se espera iniciar la negociación en el primer trimestre de 2004, esperando culminar en diciembre de 2004.

Estrategias ofensivas y defensivas

Colombia tiene una estrategia que busca alcanzar el mayor beneficio neto para el país. En lo ofensivo se trata de abrir mercados para nuestros bienes y servicios. Y en lo defensivo, se trata de conseguir períodos de transición para la desgravación de productos sensibles, la eliminación de subsidios, la reglamentación de las salvaguardias para la agricultura.

Hay un catálogo de elementos ofensivos en la negociación con Estados Unidos: conservar las preferencias del ATPA; alcanzar cuotas de exportación significativas en un producto tan importante como el azúcar; mejorar a través de la eliminación o reducción de restricciones fitosanitarias; acceder a los productos pecuarios colombianos, sobre todo del sector cárnico; lograr

protocolos expeditos de aprobación fitosanitaria para frutas tropicales y productos derivados (tomate de árbol, tomate de mesa, papaya, guanábana, granadilla, guayaba, curuba, mangostino, entre otros). Esta es una tarea que compromete a los ministerios de Agricultura y Comercio.

Otros elementos ofensivos son: supresión de las normas de etiquetado que no benefician el ingreso de aceite de palma al mercado norteamericano; buscar también la apertura de ese mercado para el biodiesel producido a partir del aceite de palma y que busca la sustitución de este nuevo combustible por ACPM, tarea urgente a desarrollar con Fedepalma; flexibilización de normas ambientales y eliminación de barreras arancelarias para productos de la pesca como el atún y el camarón y otras especies de acuicultura marina y continental; y flexibilización de protocolos y eliminación de barreras arancelarias para exportar hortalizas frescas y preparadas, plantas medicinales y plantas vivas.

Los elementos defensivos en la negociación: vigencia de las franjas de precios durante todo el período de transición; períodos de desgravación más largos para productos sensibles; vigencia de mecanismos transitorios de salvaguardias especiales agropecuarias; posibilidad de utilizar la salvaguardia especial agropecuaria de la OMC en el período posterior a la transición; y eliminación de los subsidios a las exportaciones. Nos queda la gran incógnita sobre la dificultad para negociar en el ámbito bilateral los apoyos internos al productor que en muchos casos distorsionan los precios y crean condiciones de competencia inequitativa. Esa falla tendría que ser corregida en el ámbito multilateral de la OMC y de allí que debamos ser tan proactivos en que las negociaciones que temporalmente fallaron en Cancún puedan continuarse en Ginebra con éxito en los próximos meses.

Compromisos del Estado

Es evidente que el Estado tiene que asumir y renovar frente a los empresarios unos compromisos, de otra manera no se tendrá éxito en la internacionalización de los aparatos productivos. Estos compromisos serían: mantener la estabilidad macroeconómica, manejar con cuidado el déficit fiscal, mejorar las condiciones de

seguridad, establecer menores trabas (de trámites) para la actividad productiva, garantizar la prestación de servicios públicos con calidad y eficiencia (de aduanas), mejorar la infraestructura física del país y apoyar los procesos de reconversión.

Retos y compromisos

Ese proceso implica también unos retos y compromisos para el sector privado en el ámbito de la productividad y por eso es tan grato que buena parte de este Congreso en los módulos agronómicos se dedica a cómo producir más por hectárea con menores costos.

Entre ellos se destacan: identificar las nuevas oportunidades en sectores (productos y mercados) donde puede ser competitivo; la competitividad requiere de empresas que hagan esfuerzos para integrar mayor valor a la producción con inteligencia de mercados, alianzas nacionales e internacionales y una actitud proactiva hacia la innovación; la inversión extranjera requerirá de

organizaciones con mejores prácticas de gobierno corporativo; no todos los sectores tienen condiciones para ser competitivos de modo que habrá que trabajar en la reconversión; y el trabajo dentro de las cadenas debe ser hacia el fortalecimiento de la competitividad en condiciones equitativas de mercado.

Conclusiones

El proceso de integración de nuestra economía al mundo no es una alternativa aplazable ni eludible. Al país le conviene y debe hacerlo. Las negociaciones en los diferentes ámbitos OMC, ALCA, TLC-CAN, con Estados Unidos son instrumentos de ese proceso. El logro de los beneficios requiere de la participación activa e informada de todos los colombianos, y los efectos requerirán de esfuerzos tanto del Estado como del sector productivo.

La inserción exitosa de Colombia con el mundo es un reto para todos los colombianos. ¡De eso no hay la menor duda! 🌸