

Política de internacionalización y reindustrialización

Editado por Fedepalma con base en la presentación realizada durante el LI Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite

LUIS FELIPE QUINTERO
Viceministro de Comercio Exterior



Para mí es muy grato participar en este evento de Fedepalma por la importancia del gremio dentro de la economía nacional. Quiero agradecer al doctor Nicolás Pérez, Presidente Ejecutivo de Fedepalma, por esta amable invitación; a la doctora Consuelo Velasco, Presidenta encargada de la Junta Directiva de Cenipalma; a la doctora Catalina Restrepo, Presidenta de la Junta Directiva de Fedepalma; por supuesto, mención especial al doctor Jorge Bendeck y al doctor Jens Mesa; a todos los miembros de las juntas directivas de Fedepalma y Cenipalma, a los señores senadores y representantes que nos acompañan el día de hoy, a todos los palmicultores que están hoy apoyando esta importante actividad; al doctor José Alejandro Herrera, Director encargado del DNP; al doctor Cristian Díaz, Viceministro de Minas y,

por supuesto, a los representantes del Ministerio de Agricultura y demás representantes del Gobierno nacional que nos acompañan el día de hoy.

Voy a hablarles de los lineamientos generales de la política de comercio exterior de Colombia, de la política de reindustrialización, el énfasis en el tema de la agroindustria y voy a hacer unas breves menciones al final sobre el tema del Pacto Verde Europeo y los aranceles inteligentes.

Antes quiero transmitir un caluroso saludo de parte del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el doctor Germán Umaña Mendoza, quien está atendiendo asuntos propios de la cartera en la capital.

Vamos a centrarnos básicamente en los elementos de la política de comercio exterior y la rein-

dustrialización, en el enfoque global, no sin antes advertir que la actual administración ha querido hacer un énfasis muy importante en el estímulo a la reindustrialización y a los procesos productivos, porque Colombia ha estado desarrollando una política de comercio exterior durante los últimos años, que nos ha conducido a tener 17 acuerdos comerciales y 19 acuerdos bilaterales de protección de inversiones. Sin embargo, cuando uno mira el comportamiento del comercio exterior colombiano descubre que la estructura general de nuestras exportaciones no ha cambiado; seguimos vendiendo de manera significativa petróleo y carbón en materia de exportación. Más del 60 % de nuestros ingresos cambiarios se originan por la exportación de petróleo y carbón, y cuando miramos el resto de las exportaciones, seguimos exportando café, banana y flores. Por lo tanto, la matriz exportadora no ha cambiado de manera esencial.

Por supuesto, hay productos exitosos en nuestra oferta exportable, como es el caso de los aceites, particularmente el aceite de palma. El dato que tengo de exportaciones para el año 2022 registra 816 millones de dólares, un incremento de más del 45 % respecto del año anterior. El énfasis es la Unión Europea evidentemente, pero también se llegan a algunos mercados de América Latina.

De las exportaciones de Colombia también hay casos exitosos como la tilapia; las pasifloras, como el limón Tahití y el aguacate Hass. Esas victorias son muy importantes desde el punto de vista de la diversificación de las exportaciones, porque tienen un impacto regional en diferentes sectores, pero repito, no cambian la estructura global y general de las exportaciones del país.

Entonces, la pregunta es qué ha pasado. Quizá lo que ha sucedido es que hemos hecho un importante énfasis en lo comercial, pero de pronto hemos fallado en nuestras políticas de estímulo a la producción nacional y, por esa razón, lo que ha hecho la actual administración es justamente lanzar una política de reindustrialización y una política comercial concomitante con la primera.

Cuando hablamos de la política comercial tenemos como objetivo general la internacionalización de la estructura productiva y los territorios de

tal manera que nos permita, en el mediano y largo plazo, pasar de una economía que hoy se basa en la renta y en actividades extractivas, como la minería, a una economía inclusiva y sostenible basada en el conocimiento. Ese es el propósito de largo plazo que se marca dentro de la idea general de la transición energética. Colombia está buscando inversiones en energías renovables que no dependan del carbón y el petróleo, para hacer esa transición energética, vuelvo y repito, en el mediano y largo plazo, pero debemos reemplazar esas actividades y esos ingresos por nuevas actividades productivas y de exportación.

Para lograr el objetivo general de internacionalizar la estructura productiva y los territorios para pasar de una economía basada en la renta a una basada en el conocimiento, el primer enfoque es, junto con el Ministerio de Minas y Energía y ProColombia, buscar que los inversionistas extranjeros en esas energías sostenibles –energía eólica, energía solar, biomasa– lleguen a Colombia y nos permitan, en el mediano plazo, alcanzar esa transición tan deseada.

También queremos atraer inversiones en todos los sectores de la economía, agricultura, agroindustria, industria, servicios en donde haya un componente de sostenibilidad; es decir, en sectores que generan energía, pero que contribuyan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un caso típico es el sector automotor. En Colombia tenemos varias ensambladoras de vehículos y camiones, y hemos estado conversando con ellos con el fin de generar unos incentivos para que, algún día, por qué no, se ensamblen y se produzcan vehículos eléctricos en Colombia. Ese es un ejemplo de un sector que podría llegar a tener un componente de sostenibilidad ambiental.

Otro enfoque es impulsar y volcar todos nuestros esfuerzos de política hacia los territorios; ¿qué significa eso? Colombia es un país de regiones, un país desigual; las brechas en los niveles de ingreso entre el campo y la ciudad son significativos. En consecuencia, los esfuerzos de política deben enfocarse a cerrar esas brechas y esas divergencias regionales que hay en Colombia.

El tercer enfoque es enfatizar nuestra integración con América Latina y el Caribe, Asia y África. ¿Por qué América Latina? Porque cuando observamos la matriz exportadora hacia América Latina y el Ca-

ribe descubrimos que a esos mercados llegan esos otros productos de valor agregado que no se exportan a Estados Unidos, ni a la Unión Europea y mucho menos a países asiáticos. Allí se ve reflejada de mejor manera la riqueza industrial de Colombia de sectores como confecciones, siderurgia, cosméticos, agroindustria, papel, industria gráfica, vehículos, autopartes, entre otros; en consecuencia, es natural que busquemos impulsar ese esfuerzo sin descuidar los otros mercados. Y, por supuesto, le damos especial énfasis a Asia y África por una razón muy sencilla: son las regiones de mayor crecimiento económico y mayor demanda en el mundo.

Cuarto punto, estamos buscando participar de manera activa en todos los foros multilaterales en donde los países en desarrollo podamos tener elementos en común; por ejemplo, ante la Organización Mundial del Comercio tratamos de reimpulsar los objetivos que se trazaron en el año 2002, en la denominada agenda de Doha para el Desarrollo. Allí se acordó, se prometió, que íbamos a trabajar en la eliminación de los subsidios a la producción de los países desarrollados, para equilibrar las condiciones del comercio; eso no ha ocurrido. Por lo tanto, es importante que los países en desarrollo busquemos consensos para tener una mayor fuerza en esos organismos multilaterales que nos permita trabajar de manera conjunta en esos temas de interés común.

Por último, está el compromiso con el comercio exterior justo y equilibrado con mayores beneficios recíprocos. Eso significa que estamos revisitando

nuestros acuerdos comerciales y de inversión con el fin de buscar equilibrios sencillos, cosas importantes que descuidamos en el camino, como la necesidad de recuperar los beneficios arancelarios que perdimos con las medidas que Estados Unidos tomó subiendo los aranceles a los productos industriales del acero y el aluminio (Figura 1).

En este mismo contexto, también buscamos que la discusión, por ejemplo, con nuestros socios europeos tenga unos términos equilibrados y balanceados. ¿A qué me refiero? El mayor desafío con la Unión Europea hoy en día no es de carácter arancelario; el reto principal es adaptarnos a los requerimientos del denominado Pacto Verde y del proyecto de la Unión Europea llamado De la Granja a la Mesa. Es urgente dejar claro ante la Unión Europea que Colombia es diferente a Indonesia y a Malasia, principales productores y exportadores de palma que, como ustedes saben mejor que yo, han sido cuestionados por sus prácticas ambientales y laborales.

Colombia opera de otra manera, tiene estándares diferentes en materia ambiental y laboral para los productos de palma y es una actividad que nosotros como gobierno debemos adelantar desde el punto de vista diplomático y técnico al acompañar a los palmicultores de Colombia en esa necesidad. Las normas del Pacto Verde Europeo y De la Granja a la Mesa entrarán en vigor y tendremos que estar preparados para ese momento. Los europeos deben entender que Colombia opera y genera producción de aceite de palma de una manera sostenible desde el punto de

Figura 1. Política de comercio exterior para la internacionalización y el desarrollo productivo sostenible.

Enfoques

Internacionalizar la estructura productiva y los territorios para pasar de una economía basada en la renta a una economía basada en el conocimiento, inclusiva y sostenible.

Objetivo general

1. Estrategia de atracción de inversiones para el desarrollo sostenible y la transición energética.
2. Por la internacionalización de nuestros territorios y por una cultura productiva y exploradora.
3. Integración con América Latina y el Caribe, Asia y África.
4. Compromiso con un multilateralismo activo y proactivo.
5. Compromiso con el comercio exterior justo y equilibrado con mayores beneficios recíprocos.

vista ambiental y también cumplimos las normas y estándares laborales propios de acuerdos como los de la Organización Internacional del Trabajo.

Esta política de comercio exterior no tendría ningún sentido si no tenemos, como ya lo mencioné, una política de reindustrialización; en otras palabras, no venderemos más productos si no producimos más para nuestro propio mercado y para exportación. Por esa razón hemos lanzado una política de reindustrialización que busca cerrar las brechas de productividad, fortalecer los encadenamientos productivos, diversificar y sofisticar la oferta nacional exportable y profundizar la integración con América Latina y el Caribe. Esos son los objetivos generales de la política y en el esquema de los cinco círculos de la Figura 2 están los instrumentos con los cuales buscamos que eso se haga realidad.

El primer concomitante con la política comercial es el tema de la transición energética, ya lo mencioné: buscar inversiones con todo el valor agregado que implica la llegada de inversión extranjera en sectores que produzcan energías renovables y que tengan un componente de sostenibilidad. Cuando digo valor agregado me refiero a la transferencia de tecnología, a la capacitación del recurso humano y demás instrumentos que queremos que lleguen y se materialicen en Colombia.

El segundo instrumento tiene que ver con la agroindustrialización y la soberanía alimentaria. Otro es la reindustrialización en el sector salud. Al respecto, Colombia y todos los países en el mundo vivimos durante la época de la pandemia un aterrizaje a la realidad: descubrimos sencillamente que los países deberíamos ser cada vez menos dependientes no solo de la producción de vacunas, sino también de medicamentos. El sector salud, por lo tanto, es vital en el desarrollo nacional para estar preparados para lo que esperamos que nunca pase otra vez, que suceda una nueva pandemia. Para ello, necesitamos fortalecer el sector salud para tener la posibilidad de que el país sea mucho más autónomo y menos dependiente de importaciones en el caso de que ocurran catástrofes como la pandemia.

Por cierto, el sector salud va mucho más allá de la producción de vacunas y de medicamentos. En este sector también estamos hablando de la posibilidad de desarrollar instrumental médico; al respecto, Colombia ha venido avanzando de manera interesante en la producción de estos implementos.

También tenemos la reindustrialización para la defensa y la vida. En este aspecto, el Gobierno nacional quiere impulsar dos sectores: el sector aeroespacial y el sector de astilleros. Y para esto ha definido en el Plan de Desarrollo que el 10 % de los recursos

Figura 2. Política de reindustrialización, hoja de ruta hacia la productividad y la economía sostenible.



que el país destina para la defensa nacional tengan la posibilidad de ser desagregados tecnológicamente para ver en qué medida productores nacionales pueden satisfacer los bienes y servicios que demanda el Estado colombiano. Parece obvio, pero esto no se hace en Colombia; muchos países lo hacen y esos se denominan los *offset*, que no es otra cosa que manejar las compras públicas como un instrumento de estímulo al desarrollo. Esos son los cinco puntos básicos de la reindustrialización.

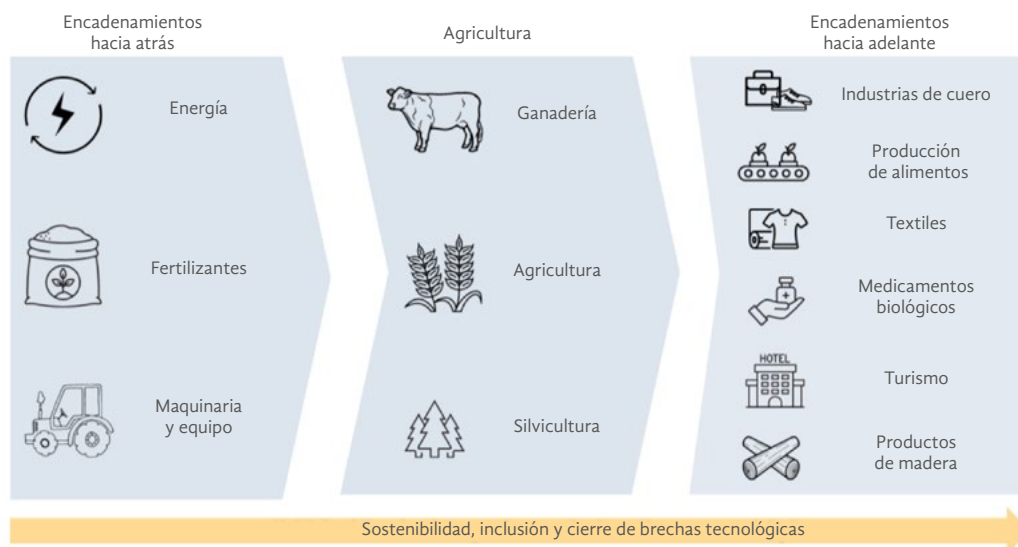
En el tema de la agroindustrialización y la soberanía alimentaria, lo que se busca es impulsar la producción del agro, de tal forma que se mejore la producción de las minicadenas rurales, que se incorpore tecnología, ojalá digital, en la producción en Colombia, que tengamos la posibilidad de restaurar las formas de producir de manera sostenible, que logremos implementar prácticas industriales en el campo, que nos conduzcan a nivelar esas diferencias que hay entre el campo y la ciudad.

En la Figura 3 representamos un encadenamiento sencillo de lo que llamamos la reindustrialización. En la parte izquierda están básicamente los insumos: energía, fertilizantes, maquinaria y equipo. Lo relacionado con la energía ya lo mencioné: es atraer inversión extranjera para la producción de energías sostenibles.

El segundo es el estímulo a la producción de fertilizantes. La guerra Rusia-Ucrania y todos los desbarajustes que propició la pandemia han venido encareciendo no solo los productos agrícolas finales, sino toda la cadena de suministros de fertilizantes. Esa circunstancia también nos cogió fuera de base y se tradujo en una inflación sostenida de dos dígitos en Colombia, que ha venido disminuyendo, pero que es materia de preocupación. Por eso queremos hacer énfasis en la producción de energía y fertilizantes, dos de los insumos más importantes en la estructura productiva del sector agrario; también existe la necesidad de incorporar maquinaria, equipo y tecnología en esas cadenas de producción.

El objetivo es impactar positivamente las cadenas agrícolas, como la ganadera, la agricultura, de la cual forma parte el aceite de palma y, por supuesto, la silvicultura, de suerte tal que esa agricultura básica además sea productora eficiente de insumos para los siguientes eslabones de la cadena productiva; por ejemplo, toda la producción de alimentos, las industrias del cuero, textiles, medicamentos, turismo y productos de la madera. En el caso específico del aceite de palma, este es un insumo, por supuesto, para aceites en la producción de jabón y alimentos y, obviamente, es muy importante mencionar su uso para biocombustibles.

Figura 3. Encadenamientos en la agroindustrialización.



¿Qué se busca con esta política? Agregar valor en la producción agropecuaria para que algún día nuestra oferta rural de alimentos sea mucho más diversificada y completa, y nos permita tener productos y alimentos sostenibles y biológicos, y generar materia prima, fibras para un mercado nacional, y que se refleje en un aumento de exportaciones. Esa nueva agroindustria debe ser diferente a la que tenemos hoy en día; debe incorporar progreso técnico y biotecnología, el cual también es una fuente de producción de insumos sanos y equipos.

Esa política de reindustrialización de nuestro sector empata con la política del Ministerio de Agricultura de impulsar también las microcadenas globales de producción en la agricultura. Lo que se busca en últimas es que el campo tenga la oportunidad de realizar un proceso de transformación que lo conduzca hacia mayores niveles de producción, crecimiento, generación de empleo y todos los beneficios derivados que de allí se producen en términos de estabilidad, seguridad y paz en el campo.

Todos estos propósitos suenan muy bien, pero debemos poner los pies en la tierra y tener claros los desafíos que implica una política de esta naturaleza. La agroindustria necesita esa modernización para subsanar ese proceso de deterioro y decrecimiento que ha venido ocurriendo, en parte por una apertura económica y, vuelvo y repito, por la concentración de la producción en actividades mineras. El 60 % de la inversión extranjera en Colombia en los últimos 30 años ha sido en minería y petróleo, y eso ha enfatizado más nuestra dependencia en términos de ingresos por balance de pagos en los hidrocarburos. Eso no es sencillo de modificar en corto plazo. Las apuestas que estamos haciendo son a mediano y largo plazo, las cuales involucran todas las entidades del Estado y, por supuesto, al sector privado. Sin embargo, tenemos que ser realistas. Modificar tantos años de una estructura productiva basada en la producción de hidrocarburos y carbón con la estructura que acabo de describir no es un objetivo sencillo, pero necesitamos apostar en grande, para tener objetivos tangibles.

Se necesita entonces el desarrollo integral del campo, no porque sea solamente un objetivo de carácter económico o comercial, sino porque es importante

que el primer punto de ese acuerdo de paz, que en algún momento suscribieron las administraciones previas, sea materializado en desarrollo productivo de la agroindustria y de la economía popular, particularmente en esos municipios que fueron identificados como los de menor desarrollo relativo. Me refiero a los famosos municipios PDET y los municipios de menos de 200.000 habitantes que han sido los más afectados por la ausencia del Estado, por la falta de actividad productiva y por la violencia del narcotráfico.

Como ya lo mencioné, uno de los desafíos más importantes para este sector tiene que ver con el Pacto Verde y todos los compromisos que se derivan de este, y otro que seguirá siendo importante son los requisitos en materia de deforestación que ha venido desarrollando Estados Unidos.

Ahora, cómo aterrizamos esta labor. Hay varios instrumentos de política comercial que tenemos a mano: uno que ha venido ocupando la atención de los medios son los denominados aranceles inteligentes, que no es otra cosa que revisar nuestros compromisos internacionales y el margen de maniobra que el Gobierno tiene respetando esos compromisos para adoptar medidas que sean complementarias y concomitantes con la política de reindustrialización y fortalecimiento del agro.

Nosotros ya tenemos una batería de instrumentos que podemos usar; por ejemplo, Colombia cuenta con una legislación en materia de normas *antidumping*. El *dumping* no es otra cosa que un fenómeno comercial en el cual usted encuentra que un socio comercial con el cual usted tenga un acuerdo o no lo tenga está vendiendo en su mercado a un precio más bajo que aquel que vende en su propio mercado. Eso está reglamentado, es parte del acuerdo de subvenciones y medidas compensatorias de la Organización Mundial del Comercio. Colombia lo ha venido utilizando de manera activa en varios sectores y con varios países, y es un instrumento de política comercial que permite reajustar los sobrearanceles a las importaciones, para equilibrar ese desbarajuste comercial.

Adicionalmente, Colombia y todos los países que forman parte de ese acuerdo de subvenciones y medidas compensatorias pueden aplicarlas cuando comprueben que se están importando cantidades relevantes de algún producto que se produce en sus

mercados y que en el país de origen ha sido objeto de ayudas internas. Esos presupuestos que los países en desarrollo destinan a la producción agrícola y cada vez más a sectores industriales afectan la formación del precio en ese mercado de origen, y pueden llegar al mercado colombiano a afectar la producción nacional. Y si ocurre un daño a la producción nacional, de acuerdo con las reglas establecidas en la Organización Mundial del Comercio, usted puede poner un sobrearancel o una tarifa que compense ese desequilibrio en precios. Esos son los aranceles inteligentes; en otras palabras, estamos hablando de utilizar los instrumentos de política comercial que Colombia tiene a mano, que ha suscrito en el marco multilateral, que han sido reconocidos en los acuerdos bilaterales y que deben ser usados cuando las condiciones así lo exigen.

También, por ejemplo, se pueden usar salvaguardias de carácter global consagradas igualmente en la Organización Mundial del Comercio y en los acuerdos bilaterales. Si usted descubre que hay daño o amenaza de daño a una rama o a una producción específica, tiene derecho a aplicar ese tipo de instrumentos.

De lo que estamos hablando es de hacer un examen exhaustivo de esas cadenas y sectores en donde el fenómeno que mencioné de la apertura indiscriminada haya podido generar o esté generando un daño puntual a la producción nacional y donde se deba lograr un equilibrio en las condiciones de producción y comerciales, para evitar que ese tipo de circunstancias ocurran; es decir, que se dismantelen actividades productivas, como ya ha ocurrido en la industria y en la agricultura, a raíz de subsidios a la producción en otros orígenes.

Doy un ejemplo de hace muchos años. El algodón desapareció en África como un cultivo posible y también desapareció en Colombia cuando fue objeto de subsidios por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Hoy en día el algodón ha venido ganando un terreno importante, se está cultivando en Colombia por diferentes circunstancias; sin embargo, en ese momento dejamos de ser productores y exportadores de algodón, con todos los efectos negativos que esto acarrea desde el punto de vista de las economías regionales, particularmente en la costa, y con la repercusión nociva de desintegración

de la cadena de valor de la producción de hilados, textiles y confecciones.

Esos son los aranceles inteligentes. Están dentro del marco normativo que Colombia y más de 120 países miembros de la Organización Mundial del Comercio suscribimos y es importante tenerlos en cuenta como instrumentos que validan y que permiten equilibrar las condiciones de competencia, cuando las circunstancias así lo requieran.

Muchísimas gracias por el tiempo, por la disposición. Espero haber dado una idea general de lo que es la política de comercio exterior, de reindustrialización, cómo vemos la agroindustria, la apuesta que se está haciendo y, más importante aún, los retos para llevar a cabo esa política, que dé resultados concretos.

Nicolás Pérez. Yo rescataría de la intervención una aclaración que creo que ha sido muy oportuna y es que el concepto de los aranceles inteligentes en todo caso respetaría todos los acuerdos comerciales que ha suscrito el país y, por supuesto, el marco general de la Organización Mundial del Comercio. Esa era una preocupación posiblemente derivada de la falta de claridad o de entendimiento, porque nosotros, al ser un país exportador de aceite de palma, temíamos mucho que pudieran venir represalias comerciales por tener algún desvío sobre esos compromisos que tenemos, especialmente con la Unión Europea, un mercado que, como lo mencionábamos hace un rato, responde por la mitad de las exportaciones del aceite de palma. Entonces, quiero hacer esta precisión. Es importante saber que nos estamos moviendo en el marco de la legislación comercial.

Usted mostraba algunos de los encadenamientos que espera promover el Gobierno nacional en este proceso de agroindustrialización y vemos allí claramente el tema alimenticio, algo, por supuesto, muy significativo para nosotros; sin embargo, hay otros usos actuales del aceite de palma distintos al alimenticio que son igualmente importantes y el tema de los biocombustibles, que actualmente es estratégico para nosotros y hacia adelante. Quisiera, en ese sentido, preguntarle si estos son los sectores que ya están definidos o hay la posibilidad de ir ampliando esos encadenamientos en la medida en la que se cumpla el criterio básico de agregarle valor a los productos agropecuarios y

atender prioridades que, como en este caso, estarían incluidas en la transición energética.

Luis Felipe Quintero. No hay camisa de fuerza para los grandes sectores; obviamente, en este sector, en el aceite de palma, está clarísimo que es importante alimentos, la producción de jabones y el biocombustible. Son tres sectores que tiene el aceite de palma como insumo fundamental para producción aguas abajo. Nuevos sectores son bienvenidos. Lo que hemos señalado es que estamos buscando impulsar esa actividad productiva con incorporación de tecnología en el campo y, por supuesto, sabemos que los procesos agroindustriales

tienen un componente muy importante y es que agregan valor a lo largo de la cadena. Si aparecen nuevas producciones, nuevos procesos industriales que formen parte de esa cadena, de esos eslabones, que cumplan el propósito fundamental de generar desarrollo, más que bienvenidos.

Nicolás Pérez. Gracias Viceministro. La verdad es que este es un producto y un sector con una versatilidad y cantidad de usos que es imposible anticipar la cantidad de posibilidades. En oleoquímica hay una gran cantidad de posibilidades, biocombustibles avanzados, así que la lista es interminable y la innovación seguramente nos dará nuevos usos.