

# Una visión geopolítica sobre Colombia a partir de su entorno regional e internacional

## A Geo-Political Perspective of Colombia Based on its Regional and International Environment

AUTOR



**Marcela Prieto Botero**

Directora Ejecutiva del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

### Palabras CLAVE

Geopolítica, agenda de internacionalización, panorama palmero

Geo-politics, internationalization agenda, oil palm outlook.

Ponencia presentada en el marco del XXXVIII Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite

23 de junio de 2010

### Resumen

En este artículo se plantea una agenda de internacionalización de la economía colombiana, independientemente de que se ratifiquen o no los TLC negociados con Estados Unidos y la Unión Europea que, no obstante, se consideran de especial relevancia. Se propone crear estrategias audaces para incursionar en los mercados de Asia-Pacífico con mayor seguridad, previo el emprendimiento de acciones para mejorar la competitividad de los sectores productivos nacionales. Se describen las amenazas y las oportunidades existentes en las relaciones binacionales con los mayores socios comerciales de Colombia y, además, se esbozan las perspectivas del renglón palmero en el corto, mediano y largo plazos, y se advierte que su futuro depende más de su propia reacción para mejorar la competitividad interna, que de los incentivos estatales que pueda obtener.

### Abstract

This article proposes an agenda for the internationalization of the Colombian economy, independently of whether the FTAs negotiated with the United States and the European Union are ratified or not, although they are both considered highly relevant. It proposes creating bold strategies to venture into Asian-Pacific markets with greater security, having first undertaken actions to improve the competitiveness of national industrial sectors. It describes the current threats and opportunities in Colombia's bi-national relationships with its main trading partners. It also outlines the outlook for the oil palm industry in the short, medium and long term, and warns that its future depends more on its own efforts to improve internal competitiveness than on any government incentives it may obtain.



## Introducción

En la actualidad, los países latinoamericanos no son una prioridad ni para Estados Unidos ni para la Unión Europea, a excepción de Brasil y de México, por razones específicas. En particular el primero ha empezado a abrirse un espacio en el contexto internacional por cuenta de su papel de mediador en conflictos en el Medio Oriente, su acercamiento a Irán, etc.

Hoy los focos de atención están dirigidos hacia dos grupos: uno es el llamado BRIC por las iniciales de los nombres de los países que lo conforman (Brasil, Rusia, India y China), y el otro el compuesto por los países del Medio Oriente. La importancia del primero se fundamenta en razones comerciales (sus economías emergentes son atractivas) y la del segundo, en los conflictos bélicos que tienen lugar en esa región de naciones ricas no solo en petróleo sino también en oro, níquel y otros productos.

Colombia forma parte de un nuevo grupo denominado Civetas, término acuñado por el presidente ejecutivo del HSBC, Michael Geoghegan, durante una conferencia en Hong Kong, para referirse a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica. El ejecutivo instó a las compañías multinacionales con ambición global a invertir en ellos, por las siguientes razones:

- Poseen una población joven y en crecimiento.
- Sus economías cada vez son más diversificadas y dinámicas.
- Tienen una relativa estabilidad política y un futuro promisorio.

Por último, hay que tomar en cuenta que las agendas internas de los países desarrollados están llevándose toda la atención, principalmente por la crisis económica, los altos niveles de desempleo, y la reducción del consumo y del dinamismo económico.

## Agenda de internacionalización de la economía colombiana

Vale la pena en este punto hacer un listado de los temas que deberían ocupar la agenda colombiana en los próximos años con miras a la internacionalización de su economía, así:

### *Ratificación de TLC con Estados Unidos y la Unión Europea.*

Para Colombia es urgente renovar los esfuerzos para lograr la ratificación del TLC con Estados Unidos y con la Unión Europea. Aunque se sabe que la posibilidad de concretarlos en el corto plazo es muy baja, y no precisamente por su contenido. Ello es así por razones de índole política, comoquiera que hay temas sensibles, inclusive algunos relacionados con el sector palmero, que habrá que trabajar con tacto y dedicación.

Uno de ellos es el medioambiental, quizá porque han sido efectivas las campañas que ciertas ONG han emprendido para impulsarlo como prioritario en la agenda pública, con argumentos en ocasiones no muy precisos, como que el sector palmero causa deforestación.

También es sensible el tema de la seguridad alimentaria, que ha estado en boga por el empleo creciente de productos agrícolas en la fabricación de biocombustibles. En el caso de Colombia, un porcentaje muy alto de la producción de aceite de palma se dirige al sector de los alimentos; sin embargo, existe un temor generalizado de que la situación cambie a favor del biodiésel.

En relación con lo social, preocupa el desplazamiento forzado y su impacto sobre las comunidades indígenas y afro americanas de regiones como la costa Pacífica, la Orinoquia y el Urabá chocoano. (Este último caso ha tenido un impacto internacional enorme).

### *Continuación de una ambiciosa agenda de internacionalización que no dependa de la suerte de los TLC con Estados Unidos y la Unión Europea.*

Se trata de ir más allá de los tratados de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea. Porque definitivamente hay que mejorar la competitividad del país, independientemente de la suerte de su ratificación.

Colombia tiene sectores como el palmero con un gran potencial para volverse competitivo y, mediante la agregación de valor, abrirles espacios nuevos a sus productos en las cadenas alimenticia y energética, y crearles usos novedosos en otros sectores.

Por eso hay que trabajar para mejorar la infraestructura y para brindarles seguridad jurídica a los inversionistas. El rezago en infraestructura es consi-

derable, y la seguridad jurídica es esencial para garantizar la confianza de los mercados internacionales en el nuestro.

*Propiciar una apertura de la economía, la cual desde todo punto de vista sigue siendo una economía relativamente cerrada.*

Aunque a algunas personas les resulte incómodo oírlo, hay que decir que Colombia tiene que comenzar el desmonte gradual de sus esquemas actuales de protección y promoción del sector agropecuario, pues los mismos fomentan actividades poco competitivas, impiden la reorientación productiva y tienen un elevado costo fiscal.

Nuestro país está muy cerrado todavía y ello no favorece su interés de convertirse en un actor competitivo en el concierto internacional.

*Consolidar una enérgica iniciativa coordinada entre el Ministerio de Comercio y las principales asociaciones de la empresa privada.*

La idea es coordinar la transformación de los sectores productivos con el necesario esfuerzo de exploración de mercados foráneos, y de promoción de los productos y servicios colombianos en dichos mercados

*Estimular una vigorosa y amplia política de acuerdos comerciales enfocada de manera prioritaria en las regiones o los países más promisorios.*

En este orden de ideas se requiere:

- Profundizar las relaciones comerciales con Brasil. Ello sin embargo debe hacerse con cautela, pues si bien este país es un mercado enorme, fuerte y complementario de la producción agrícola nacional, particularmente en el sector palmero, existe incertidumbre sobre la orientación que le dará el próximo gobierno.
- Buscar el ingreso de Colombia al Acuerdo económico de Asia Pacífico (APEC), un espacio de importancia creciente.
- Promocionar el establecimiento de relaciones más estrechas con China, India y otros países asiáticos.
- Explorar posibilidades con países latinoamericanos como Perú, México y Chile, mercados muy importantes para Colombia, y que en el caso de Chile ya cuenta con una agenda de intercambio de inversio-

nes. La idea es que las cuatro naciones tengan una estrategia para eventualmente hacerle contrapeso al gran mercado brasileño, al tiempo que les sacan provecho a sus aspectos más fuertes. Esto es, por ejemplo, tratar de garantizarle seguridad energética a Chile, pero también aprovechar la importancia del país austral en su fortalecimiento como economía emergente; aprovechar el potencial exportador de Colombia y Perú, pero también mirar la avanzada iniciativa tecnológica que tiene México...

### *Monitoreo constante de la situación de Venezuela*

Es importante advertir sobre la necesidad de seguir de cerca la situación de Venezuela, tema que se ve con detenimiento más adelante.

## **Perspectivas de las relaciones con Estados Unidos**

Lo que ha determinado las características de las relaciones internacionales de Estados Unidos, y sobre todo con Latinoamérica, tiene que ver con lo que ese país considere como una amenaza para su seguridad nacional. En efecto, en el siglo XX y en el presente, las han marcado hechos como la Guerra Fría, cuyos actores principales fueron Cuba y la amenaza de incursión del comunismo en la región. De Estados Unidos se vio entonces una intervención directa en Centroamérica, y otra menos directa en Chile y Argentina.

Otro factor considerado como amenaza a su seguridad nacional es el narcotráfico, y en eso la Región Andina ha sido objeto de intervención, mucha de ella en Colombia. De hecho, hoy todavía nuestro país está incluido en alguna medida en la agenda norteamericana, pues se mantienen políticas como la del Plan Colombia, y la participación del Gobierno y del Ejército estadounidense en siete bases militares. Ello ocurre a propósito de temas de narcotráfico, pero también de terrorismo.

En efecto, el terrorismo es un tema de alta prioridad y Colombia también está interesada en él. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez hábilmente ha permitido que los recursos en principio destinados a la lucha contra el narcotráfico (Plan Colombia o cualquier otro tipo de ayuda de cooperación internacional), se tomen para enfrentar grupos al margen de la ley, en particular la



guerrilla, a la cual se logró categorizar como “grupo terrorista”, con el argumento de que sus prácticas están ligadas al narcotráfico y además comete crímenes de lesa humanidad y atenta contra los derechos humanos.

Si bien los expuestos son puntos clave para mantener algún nivel de protagonismo, lo cierto es que el mismo se ha ido movilizandando, infortunadamente alrededor de factores negativos, y Colombia ha empezado a descender en la lista de prioridades norteamericanas. Ello ha sucedido por las siguientes razones:

- El factor que le había dado protagonismo a Colombia a los ojos de Estados Unidos durante tres décadas (el narcotráfico), ha pasado a agudizarse en otros países, principalmente en México, que ha tenido lazos comerciales permanentes con los norteamericanos (Nafta), y que hoy enfrenta una lucha frontal contra ese flagelo.
- Cada vez son más y mayores las preocupaciones internacionales que suscitan la atención de Estados Unidos, como la difícil consolidación de Irak, el deterioro de la situación bélica en Afganistán por la bonanza minera (petróleo, litio, oro y platino), las tensiones en Pakistán, el problema entre Israel y Palestina, el programa nuclear iraní, el creciente activismo de China y la persistencia de la amenaza del terrorismo informal (Al- Qaeda).
- Estados Unidos tiene serios problemas fiscales y de endeudamiento, cosa que lo obligará a reducir gastos, y en esa tarea se podrían afectar los rubros de ayuda militar y estratégica para Latinoamérica en general, y para Colombia en particular.

Los colombianos debemos confiar en que el próximo gobierno (de Juan Manuel Santos Calderón) renueve las relaciones con Estados Unidos. En este sentido, vale decir que, aun cuando Santos se presente como continuador de las políticas de Álvaro Uribe, su enfoque pragmático permite suponer que se trabajará en el cumplimiento de objetivos ya identificados claramente, y que han sido descuidados por la presente administración. Uno de ellos es restablecer el consenso bipartidista (Republicanos, Demócratas) en cuanto a las relaciones con Colombia, y evitar el recorte de la ayuda que le brinda Estados Unidos.

El Presidente electo ha prometido reorientar las relaciones para convertirlas en una suerte de “alianza estratégica” que pueda construirse sobre aspectos positivos y no solo negativos; en tal contexto, Co-

lombia puede hacer aportes significativos a Estados Unidos. Es conveniente que siga siendo un fiel aliado en la región, y un destino seguro para las inversiones norteamericanas. Al respecto vale recordar un importante antecedente: la “Alianza para el progreso”, de los años sesenta.

## El caso de Venezuela

Sin duda Venezuela constituye el caso más problemático en las relaciones exteriores de Colombia, quizá porque en el pasado nuestro país, nuestros empresarios, nuestros gobiernos, han desconocido las realidades de esa nación vecina y ello ha dificultado las reacciones oportunas y sensatas frente a las dificultades. Pues ese patrón debe cambiarse.

Es crucial que se logre una comprensión plena de la naturaleza que tiene la situación histórica actual de Venezuela. Que el empresariado, el gobierno y la sociedad comprendan los determinantes políticos e ideológicos de las decisiones que hoy toma el gobierno de Venezuela, y el rumbo que le ha dado a su país.

Como en las demás situaciones, en esta también se presentan oportunidades, inclusive con el cambio de gobierno colombiano, a pesar de que el Presidente venezolano Hugo Chávez haya expresado alguna animadversión por Juan Manuel Santos.

Si bien no parece posible que las relaciones binacionales se restablezcan de manera plena, se espera que se reduzcan las tensiones, y con ello la hostilidad de las decisiones gubernamentales de ese país que afectan al nuestro. Aun si fuera posible mejorar la diplomacia, el deterioro sostenido de la economía venezolana seguramente le impediría volver a tener las mismas características atractivas que lo han convertido en el segundo socio comercial de Colombia.

Lo anterior no significa que se deba relajar la postura de firmeza prudente frente al gobierno de Venezuela, en particular en cuanto a sus pretensiones expansionistas, y su simpatía por las FARC. Pero es aconsejable evitar provocaciones que puedan desencadenar incidentes bélicos.

Es también crucial darles un manejo profesional a las relaciones con Venezuela, evitando la intervención excesiva del Jefe del Estado, y tramitando los reclamos de Colombia por los conductos pertinentes. El primero, por supuesto, es la instancia bilateral, luego

las regionales (Unasur, OEA) y, como última medida, en casos extremos, acudir a instancias como el Consejo de Seguridad de la ONU.

## Perspectivas en Asia-Pacífico

El principal factor que Colombia debe tener en cuenta es el asombroso ímpetu económico de la región, en particular de China y de India. Si estas se comparan con otras grandes economías, acosadas por problemas de toda índole, es inevitable pensar que esos países asiáticos se convertirán en un actor global de primera línea para jalonar el crecimiento.

Porque seguirán siendo grandes consumidores de los productos del mundo, y a medida que su desarrollo económico continúe, a su demanda de bienes básicos se agregará un mayor apetito por productos manufacturados y por bienes con valor agregado.

Es pertinente aquí reiterar la importancia de que Colombia procure su ingreso a APEC, y su adhesión al acuerdo P-4 (Nueva Zelanda, Singapur, Brunei y Chile). Y es que si se comparan algunos indicadores asiáticos con los de los principales socios comerciales de Colombia (Estados Unidos y Venezuela), y de otros países con alguna relevancia, se pueden apreciar las bondades de abrir nuevos nichos de mercado en Asia.

Venezuela, por ejemplo, tiene un crecimiento negativo, Estados Unidos apenas se mantiene y la zona del euro crece a niveles muy bajos (Tabla 1). En cambio, el crecimiento de Brasil, India y China se destaca. Sería un desperdicio que los sectores colombianos como el palmero desaprovecharan esos mercados.

## Aspectos geoestratégicos

Los aspectos geoestratégicos en lo fundamental se refieren a los recursos energéticos y a la estabilidad

<b>Tabla 1.</b> Crecimiento y balance fiscal de algunos países.		
	<b>Crecimiento (%)</b>	<b>Balance fiscal (% del PIB)</b>
Estados Unidos	3,3	-8,8
Venezuela	-6,7	-3,2
Área del Euro	1,1	-7,0
Brasil	6,3	-1,9
India	7,8	-5,5
China	9,9	-3,1
Colombia	3,0	-4,4

regional, debido a la diversidad de opiniones que existen entre los diferentes países sobre el futuro de los primeros.

En efecto, al término de la primera cumbre energética suramericana, que tuvo lugar en la isla de Margarita (Venezuela) en abril de 2007, quedó planteada una controversia entre los presidentes Lula, de Brasil, y Chávez, de Venezuela, en relación con los biocombustibles.

El primero defiende categóricamente su producción a partir de materias primas agrícolas. De hecho, su gobierno y el de Estados Unidos suscribieron en marzo de ese año un acuerdo de cooperación para producir etanol e iniciar proyectos piloto en Haití, República Dominicana, El Salvador, y Saint Kitts and Nevis (las islas de San Cristóbal y Nieves). Por su parte, el venezolano considera que la agricultura debe encaminarse a producir alimentos y no biocombustibles.

A ambos presidentes les asisten razones de peso para tratar de imponer sus puntos de vista al respecto. Las del venezolano son:

- Interés por defender su proyectada condición de potencia energética mundial.
- Los estudios que se están llevando a cabo sobre la faja de Orinoco, cuya extensión es de 55.314 km<sup>2</sup>, muestran reservas probadas, según PDVSA, de 37.000 mil millones de barriles.
- Se está buscando que hacia el año 2012 Venezuela supere a Arabia Saudita en las reservas de hidrocarburos líquidos del mundo, lo que le significaría al país bolivariano alcanzar los 313.000 millones de barriles contra 261.000 millones del árabe.

Las del brasileño son:

- Brasil se está posicionando como potencia energética de biocombustibles.
- De acuerdo con cifras del Ministerio de Agricultura de ese país, la producción de etanol en el periodo 2008-2009 fue de 27.582 litros, de los cuales 1.500 millones se exportaron a Estados Unidos, su principal comprador.
- La agencia nacional de petróleo de Brasil (ANP) indicó que en octubre de 2008, la venta de etanol superó por primera vez en la historia la de gasolina pura.
- Ya hay quienes llaman a Brasil “la Arabia Saudita verde”.



- Estados Unidos proyecta para este año producir 26.500 millones de litros de etanol, lo cual llevaría a que junto a Brasil e Indonesia produzcan cerca del 64% de etanol del mundo.

## Seguridad ambiental y seguridad alimentaria

Expuesto lo anterior, no es de extrañar que se genere una serie de discusiones alrededor del tema de la seguridad ambiental versus la seguridad alimentaria, conceptos que tomarán mayor fuerza en la medida en que los países comiencen a decidir cuánta tierra cultivable y qué productos agrícolas emplearán para producir biocombustibles, y a medir su impacto.

Para la FAO, los biocombustibles seguirán ejerciendo la presión al alza en los precios de los productos agrícolas, lo que tendrá consecuencias para la seguridad alimentaria; por tanto, se requiere en forma apremiante una regulación internacional de biocombustibles que aún la OMC no posee.

De manera que no se descartan los conflictos energéticos (llamados por algunos “guerras verdes”), que incluyen disputas por la producción y el uso de los combustibles fósiles y agro-combustibles, que pueden llegar a tomar visos de confrontaciones sociales, políticas y económicas. Por lo mismo, podría suscitarse la priorización del tema en una agenda de seguridad regional y hemisférica.

Y es que ese tipo de recursos en manos de Estados Unidos, Brasil y Venezuela se convierten en elementos de poder, mediante los cuales pretenden mantener, mejorar o encontrar mayor peso estratégico en la región. Este hecho lo vuelve un tema de seguridad nacional.

## Visión para el sector palmero

### En el corto plazo

El sector palmicultor seguirá siendo dependiente en muy alto grado de la ayuda del Estado, manifestada en instrumentos diversos como las exenciones tributarias, los créditos y los subsidios de programas (ICR y AIS), y los apoyos específicos para la producción de biocombustibles.

Pese a que se sabe que hay iniciativas para incrementar la competitividad sectorial, la experiencia uni-

versal muestra que tal cosa es de muy difícil logro en los renglones que gozan de tan generosos beneficios.

Además, no hay razones para pensar que en el corto plazo la producción colombiana ganará en competitividad con respecto a la de otros países, como Indonesia y Malasia, cuya palmicultura aventaja a la colombiana en cuanto a costos.

### En el mediano plazo

El esquema de ayuda del sector palmicultor podría verse amenazado al menos parcialmente. En lo fundamental, por el creciente problema fiscal del Estado colombiano, que forzará al próximo gobierno a adoptar medidas restrictivas, como podrían ser la eliminación de exenciones, el incremento de algunos tributos y los recortes en el gasto público. Pese a que el presidente electo, Juan Manuel Santos, ha prometido no poner en marcha ninguna de estas políticas, se cree que esa no es una promesa realista, y que las circunstancias fiscales se impondrán sobre ella.

La palmicultura ha gozado de un lugar privilegiado dentro de la política de “ocupación pacífica del territorio nacional”, la cual, pese a pertenecer aparentemente al ámbito de lo agrícola, es ante todo un elemento complementario de la política de seguridad democrática.

Por tal motivo, de continuar los éxitos de esta última, y juzgarse entonces disminuida la amenaza de las FARC, podría la sociedad hallarse menos dispuesta a hacer sacrificios fiscales y a tolerar privilegios para los sectores que hoy gozan de ellos por la conexión de sus actividades con el ideal de la seguridad democrática.

### En el largo plazo

Así las cosas, el éxito del sector palmero en el largo plazo parecería estar condicionado por los siguientes factores:

- Su propia capacidad de transformación competitiva.
- El incremento de la demanda mundial de biocombustibles, impulsado por el crecimiento global de la demanda de energía, y por la agudización de los problemas relacionados con el uso de combustibles fósiles.
- El mantenimiento o incremento de su capacidad de acción política, de modo que, aun cuando las circunstancias sean adversas, pueda asegurar la

continuidad del esquema de apoyo estatal. Esta estrategia, sin embargo, no se aconseja siquiera considerarla. Porque tiene un fuerte costo que deben asumir otros sectores y la misma ciudadanía, y porque todos los sectores productivos deberían participar con igual ímpetu en el proyecto de transformar a Colombia en una economía moderna y competitiva.

Por último es necesario llamar la atención sobre la realidad actual de agudización del deterioro fiscal.

Según el Marco fiscal de mediano plazo, el déficit del Gobierno Nacional Central será de 4,4% del PIB en 2010. Varios analistas consideran que podría ser

mayor, y hay que tomar en cuenta que en 2011 habrá mayores presiones fiscales, en especial por las pensiones, salud, y atención a desplazados (por mandato de la Corte Constitucional). Esto para no mencionar las gigantescas contingencias judiciales a las cuales se enfrenta hoy el Estado colombiano.

Además, el ajuste por la crisis fiscal y de endeudamiento en varias economías del mundo podría reducir su demanda, cosa que golpearía a las economías que les tienen como destino de exportación. También aumentarán las presiones para controlar los indicadores fiscales, lo cual obligará al Gobierno colombiano a realizar su propio ajuste.