

Inserción internacional de Colombia: un proceso a mitad de camino

Mauricio Reina E.¹

Si se le preguntara a los colombianos cuál es el cambio estructural más importante que ha tenido la economía nacional en los últimos 35 años, tal vez la mayoría respondería que se trata de la apertura comercial. La reducción de los aranceles y la eliminación de las barreras no arancelarias que se dio entre 1989 y 1991 fue percibida en ese momento como un cambio radical del modelo de desarrollo que había aplicado el país durante años. Después de muchas décadas de protección, los productores colombianos enfrentaban la obligación de competir con los del resto del mundo en el mercado local y en los internacionales.

Aunque existe la percepción de que la apertura comercial y la política de integración regional que la complementó transformaron la economía colombiana, lo cierto es que el proceso de inserción internacional de la economía colombiana ha sido mucho menos profundo de lo que se cree. Como se muestra en este ensayo, Colombia no sólo tiene un nivel de exportaciones por habitante bastante bajo en el con-

texto latinoamericano, sino que además la participación del comercio exterior (exportaciones más importaciones) en su Producto Interno Bruto está cerca del promedio regional y es superada por mucho por la de países como Chile, México y Venezuela.

De esta manera, la política comercial colombiana enfrenta un balance paradójico. Por una parte, muchos empresarios y académicos consideran que el país ha hecho una gran apertura hacia la economía mundial. Incluso varios voceros gremiales la señalan como la responsable del mediocre crecimiento que ha tenido la economía desde mediados de los años 1990. Por otra parte, la revisión de los principales indicadores arancelarios y comerciales señala que la apertura colombiana se encuentra apenas a mitad de camino, y que persisten varios sectores productivos muy protegidos. Esta protección excesiva de ciertos segmentos de la producción genera un sesgo anti-exportador que hace que el país se pueda estar quedando con el pecado y sin el género en materia de comercio exterior.

La discusión sobre la política comercial de Colombia ha vuelto a estar sobre el tapete recientemente.

¹ Investigador Asociado de Fedesarrollo.

Por un lado, la posibilidad de negociar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos ha abierto de nuevo el debate sobre si el país debe profundizar su apertura a la competencia externa. De otro lado, la evidencia de que la economía colombiana ha caído en una trampa de bajo crecimiento ha puesto de nuevo sobre la mesa la discusión acerca de los beneficios y los costos de buscar un modelo de desarrollo más abierto a la economía mundial. Este debate se ha visto avivado por los hallazgos de trabajos recientes que señalan que los países en desarrollo que más crecieron en la década pasada fueron los que más se abrieron al comercio internacional.

Este ensayo busca hacer un balance de la política comercial y de integración que ha aplicado Colombia en el pasado reciente, con el fin de ilustrar los objetivos que la han guiado y los alcances obtenidos. De igual manera, el texto propone algunas ideas acerca de las alternativas con que cuenta Colombia para orientar su estrategia comercial en el futuro próximo y los dilemas que de allí se desprenden.

I. LA APERTURA COMERCIAL

Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, Colombia aplicó durante buena parte del siglo pasado una política de protección del mercado doméstico como eje de una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Aunque esta política propició una diversificación de la estructura productiva, a fines de los años 1980 el modelo proteccionista se había agotado. La economía cerrada había generado estructuras de propiedad concentradas, precios altos, baja calidad de los productos y pocos incentivos para la innovación. Así mismo, el alto costo de las importaciones encarecía los procesos productivos que utilizaban materias primas extranjeras, generando así un sesgo anti-exportador en la economía.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones generó el espacio para las iniciativas aperturistas en el país. Para hacer frente a esa situación de estancamiento, las autoridades adelantaron una política de liberalización del comercio, que se inició a finales de los años ochenta y se consolidó a comienzos de los noventa. La estrategia de liberalización abarcó la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones, la disminución de las tarifas y el número de niveles arancelarios, y la simplificación de los trámites de comercio exterior (Hommes *et al.*, 1994).

Antes de la adopción de la apertura, buena parte de las importaciones sólo podían hacerse con autorización previa de los funcionarios competentes. Las autoridades decidían qué productos se podían importar libremente, cuáles estaban sujetos a licencia previa o a cupos de importación, así como aquellos que no se podían importar, tomando en cuenta criterios asociados principalmente con los volúmenes de la producción nacional. Esta situación fue modificada con las reformas introducidas en 1990 en el marco de la apertura comercial, que redujeron el porcentaje de posiciones arancelarias sujetas a restricciones cuantitativas de 73% a 1% (Edwards, 1995).

La virtual eliminación del comercio administrado estuvo acompañada por una drástica reducción de los niveles de las tarifas. Antes de la apertura, Colombia poseía las tarifas arancelarias más altas del Grupo Andino. Así, a comienzos de 1990 los bienes de consumo tenían una tarifa promedio de 53%, mientras las materias primas y los bienes de capital estaban protegidos por aranceles promedio de 35% y 34% respectivamente. Estas cifras implicaban una protección nominal de 38,6% y una protección efectiva de 67% para la economía.

Para permitir la adaptación del sector privado, las autoridades planearon un proceso de reducción

arancelaria gradual que se inició en 1990 y debía concluir en 1994. Aunque a primera vista la apertura gradual parecía una buena iniciativa, la estrategia fracasó. Ante el anuncio de la reducción paulatina de los aranceles las importaciones quedaron virtualmente paralizadas, pues los empresarios sabían que si esperaban podrían traer productos del exterior con menores tarifas. En septiembre de 1991 las autoridades adelantaron los cronogramas de liberalización, y redujeron a 18,5% el arancel nominal promedio para los bienes de consumo, a 9,2% para materias primas, y a 9,6% para bienes de capital. Con estas medidas el nivel de protección nominal promedio de la economía cayó a 11,1%, mientras que la protección efectiva se ubicó en 26,2%. Esa estructura arancelaria se mantuvo en adelante con modificaciones apenas marginales (Gráfico 1) (Echavarría y Gamboa, 2001).

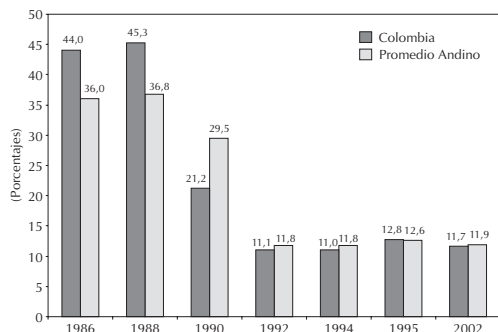
La apertura comercial no sólo significó una reducción del nivel de protección de la economía, sino que además implicó una transformación de la relación entre los agentes privados y las autoridades alrededor de la formulación de la política comercial. Antes de la apertura, la existencia de variados instrumentos de protección había favorecido el de-

sarrollo de una cultura de *lobby* en los empresarios para la obtención de favores de parte de las autoridades. Ante la desaparición de buena parte de esos instrumentos, el espacio para ese tipo de *lobby* se redujo significativamente.

No obstante esa reducción en el margen de manobra del *lobby*, la revisión de la situación de las diversas cadenas productivas revela un evidente desequilibrio en los niveles de exposición de sus eslabones a la competencia mundial. Como sucede en muchos países de América Latina, los primeros eslabones de las cadenas tienen una protección mucho mayor que los productos elaborados, lo que acentúa el sesgo anti-exportador de la economía.

Es interesante señalar que los sectores más protegidos corresponden, en términos generales, a los segmentos del aparato productivo que fueron más beneficiados por la estrategia de sustitución de importaciones, y que durante la vigencia de ese modelo tuvieron la mayor influencia frente a las autoridades. Así, aunque la apertura comercial redujo el potencial de *lobby* del sector privado, la estructura escalonada del arancel colombiano y el trato excepcional al sector agrícola (que se discute más adelante en este ensayo) preservaron de cierta manera los tratamientos diferenciales que algunos agentes económicos habían logrado hasta ese momento.

Gráfico 1. COLOMBIA: ARANCEL PROMEDIO 1968-2002



Fuente: Echavarría y Gamboa, (2001).

II. NEGOCIACIONES REGIONALES

La estructura arancelaria colombiana no sólo se vio afectada por la reducción de las tarifas registrada entre 1990 y 1991. Los procesos de integración adelantados por el país en la década pasada también representaron una modificación de los aranceles vigentes con algunos de los principales socios regionales. Los procesos más destacados en este frente fueron la profundización de la integración andina,

la negociación con México en el marco del Grupo de los Tres y la suscripción de un acuerdo con Chile (Reina *et al.* 1996).

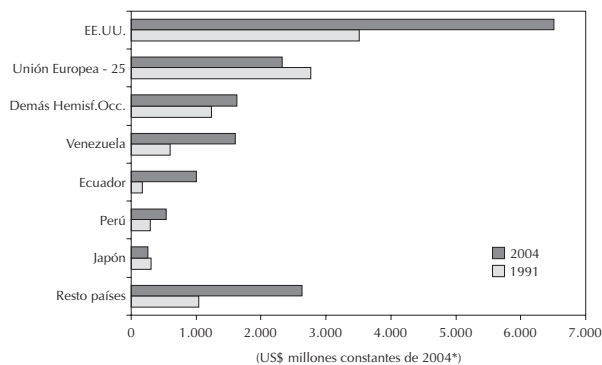
Tras varias décadas de sinsabores, la integración andina tuvo un impulso sorprendente en los años 1990. En diciembre de 1991 los mandatarios de los países andinos suscribieron el Acta de Barahona, en el cual se reiteraba el propósito de establecer un área de libre comercio regional y un arancel externo comunitario. Estos objetivos se lograron casi en su totalidad. A comienzos de 1992, Venezuela y Colombia establecieron libre comercio pleno entre los dos países, y un arancel externo común para la mayor parte del universo arancelario, que contemplaba cuatro niveles: 20% para bienes de consumo, 15% para bienes capital, 10% para materias primas y 5% para los bienes de capital y materias primas que no se producían en la región. En octubre de ese año, Ecuador y Bolivia se integraron a la zona de libre comercio, mientras Perú decidió mantener excepciones significativas al libre comercio regional. Posteriormente, Venezuela, Colombia y Ecuador avanzaron en la armonización parcial de sus aranceles, pues éste último invocó su condición de país con menor grado de desarrollo relativo para mantener un arancel menor para un buen número de productos.

Hacia la mitad de la década de los noventa, Colombia negoció con Chile y con México sendos acuerdos con un alcance menor que la integración andina. El acuerdo con Chile entró en vigor en enero de 1994 y se limita a la liberación del comercio de bienes. Entre tanto, el acuerdo con México se negoció en el marco del Tratado del Grupo de los Tres (G-3) y abarca, además de la liberalización de bienes, los temas de los llamados tratados de nueva generación: servicios, propiedad intelectual, compras estatales, inversión y solución de controversias, entre otros.

Como resultado de estos procesos de integración regional, la distribución geográfica de los flujos comerciales de Colombia se modificó. Como se observa en los Gráficos 2 y 3, entre 1991 y 2004 aumentó de manera significativa la participación de los países miembros de la Comunidad Andina como destino de las exportaciones colombianas totales, así como de las exportaciones menores.

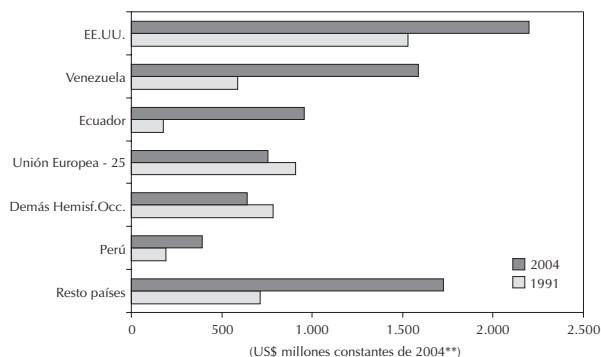
Los procesos de integración impulsados en la década pasada fueron complementados por la negociación de un acuerdo de libre comercio entre Colombia, Ecuador y Venezuela, por un lado, y los países pertenecientes al MERCOSUR, por otro. Este acuerdo entró en vigor en el primer trimestre de 2005 y busca la creación de una zona de libre comercio para una porción significativa del universo arancelario. Las principales excepciones al proceso general de liberalización consisten en los productos agrícolas cubiertos por las franjas de precios (que se analizan en la siguiente sección), para los cuales sólo se desgrava el componente fijo del arancel, así como los llamados "casos especiales" que abarcan el azúcar, las galletas que contengan azúcar, las carnes y la leche.

Gráfico 2. EXPORTACIONES TOTALES DE COLOMBIA: PRINCIPALES ZONAS O PAÍSES DE DESTINO, 1991 Y 2004



* Deflactor índice IPC de EE.UU. base 2004 = 100.
Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE.

Gráfico 3. EXPORTACIONES NO TRADICIONALES* DE COLOMBIA: PRINCIPALES ZONAS O PAÍSES DE DESTINO, 1991 Y 2004



* Exportaciones no tradicionales: totales sin café, carbón, esmeraldas, ferrometal, petróleo y sus derivados, y oro.

** Deflactor índice IPC de EE.UU. base 2004 = 100

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE.

En el momento de escribir este ensayo, Colombia adelanta la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, al lado de Perú y Ecuador. Aunque el desenlace de esa negociación aún es incierto, en caso de concretarse el tratado, el país alcanzaría condiciones de acceso al mercado estadounidense similares a las que obtuvieron los países centroamericanos en el marco del CAFTA. Además se negociarían disciplinas que regularían un amplio conjunto de áreas temáticas, que significarían un cambio importante en las reglas del juego de varios sectores de la economía colombiana. Sobre el significado de esta negociación volveremos más adelante en este ensayo.

III. EL SECTOR AGRÍCOLA

Desde hace varios años el sector agrícola ha sido objeto de un tratamiento especial en la política comercial colombiana. Las distorsiones de los mercados internacionales condujeron al diseño de un mecanismo de aranceles variables para un buen número

de productos, conocido como *franjas de precios*. Este mecanismo permite que cuando los precios internacionales caigan por debajo de un cierto nivel, los aranceles se eleven automáticamente. De manera análoga, cuando los precios internacionales aumenten por encima de un nivel dado, los aranceles se reducen. El mecanismo de franjas de precios fue armonizado entre los países andinos, y hoy cubre 13 productos principales y cerca de 150 partidas arancelarias de productos derivados o sustitutos².

Aunque el objetivo original del Sistema Andino de Franjas era aislar a las economías regionales de las fluctuaciones de los precios agrícolas internacionales, el diseño del instrumento tenía un sesgo proteccionista que no tardó en hacerse evidente. Las autoridades colombianas han justificado esta situación argumentando que esta protección adicional es una manera de hacer frente a los subsidios de los países desarrollados. Sin embargo, como muestra el Gráfico 4, la protección generada por las franjas de precios ha sido superior a la mayor distorsión generada por dichos subsidios, estimada por varios estudios internacionales (Norton y Balcázar, 2003). De esta manera, buena parte del sector agrícola colombiano ha logrado mantenerse al margen de las tendencias aperturistas que se iniciaron en 1990³.

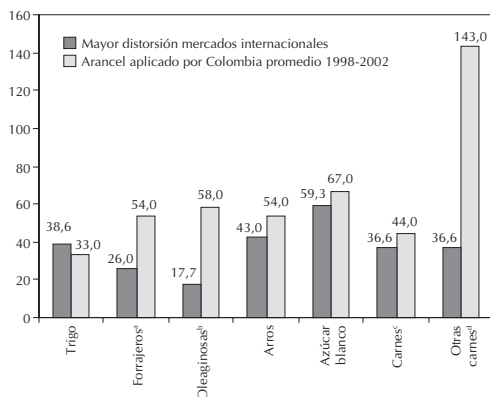
IV. PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL COLOMBIANA

La política comercial colombiana enfrenta una situación paradójica. Por un lado, en ciertos ámbitos

² Los principales productos cubiertos por el sistema andino de franjas de precios son carnes, aceites, trigo, lácteos, maíz, arroz, soya y azúcar, así como sus productos derivados y sustitutos.

³ Como se verá más adelante en este trabajo, el sector agrícola colombiano también ha logrado mantener niveles de protección mayores que el resto de la economía a través del uso de instrumentos como las salvaguardias.

Gráfico 4. DISTORSIONES GENERADAS POR LAS AYUDAS Y SUBSIDIOS DE LOS PAÍSES DE LA OECD Y ARANCEL APLICADO POR COLOMBIA



^a Sorgo para Colombia.

^b Aceite de palma para Colombia.

^c Carne de cerdo para Colombia.

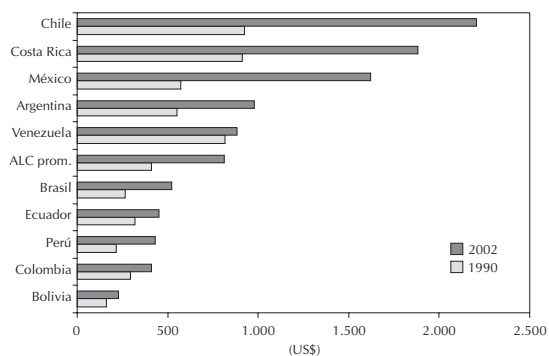
^d Trozos de pollo para Colombia.

Fuente: Fedesarrollo, con datos de Norton y Balcázar (2003) y Mincomercio.

del país existe la percepción de que la economía se ha abierto en exceso a la competencia internacional y que esa apertura ha significado la crisis de algunos sectores económicos. Pero, por otro lado, las cifras muestran que la internacionalización de la economía nacional ha sido tímida e insuficiente. Colombia registra un nivel de exportaciones por habitante inferior a la media regional (Gráfico 5), y la participación del comercio exterior (es decir la suma de las importaciones y las exportaciones) en el PIB nacional apenas iguala el promedio regional y es menor que el registrado por países como Chile, México y Venezuela (Gráfico 6).

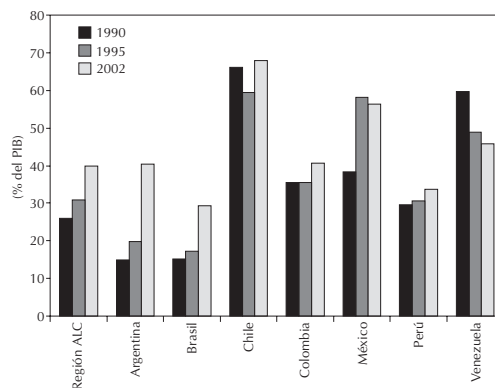
La internacionalización incompleta de la economía colombiana ha resultado costosa para el país. Las cifras muestran que el comercio internacional ha sido fuente de crecimiento económico durante varias décadas en el mundo, al punto que las exportaciones mundiales crecieron por encima del PIB glo-

Gráfico 5. EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS PER CÁPITA*, 1990 Y 2002



* La serie de exportaciones de bienes y servicios utilizada es a US\$ constantes de 1995. ALC: América Latina y el Caribe. Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos BM-WDI 2005.

Gráfico 6. AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES MÁS IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS SOBRE PIB, 1990-2002

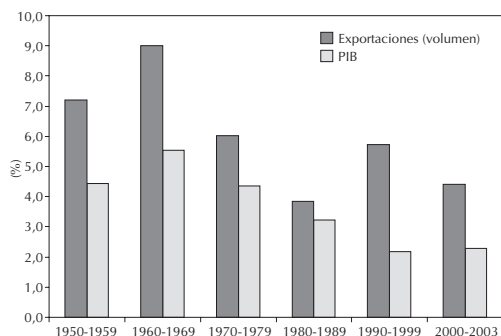


Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Banco Mundial-wdi 2005.

bal durante toda la segunda mitad del siglo pasado (Gráfico 7).

Como si eso fuera poco, estudios recientes señalan que los países en desarrollo que más crecieron durante la década de los 1990 fueron aquellos que habían alcanzado un mayor nivel de globalización

Gráfico 7. TASA DE CRECIMIENTO REAL PROMEDIO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES Y EL PIB MUNDIAL (Promedio variaciones anuales, 1950-2003)

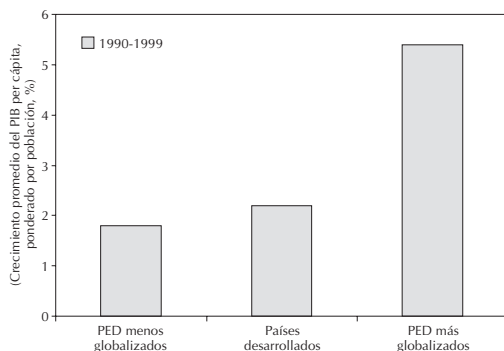


Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos OMC.

(Gráfico 8) (Dollar y Kraay, 2004). Esa tendencia se confirma en el ámbito regional. Las tasas de crecimiento de Chile y México, los países que más han avanzado en abrir sus economías al comercio exterior, son dos de las mejores de América Latina en el pasado reciente.

La economía colombiana no puede darse el lujo de despreciar el motor de crecimiento que representa el comercio internacional. Desde mediados de los

Gráfico 8. CRECIMIENTO PROMEDIO PIB PER CÁPITA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA, 101 PAÍSES



PED: países en desarrollo. Muestra de 101 países.
Fuente: Dollar y Kraay (2004). Tabla 3. pag. F35.

años 1990 el país ha caído en una trampa de bajo crecimiento, que no sólo es insatisfactorio frente al alcanzado por otras economías emergentes, incluidos varios países latinoamericanos, sino que además resulta insuficiente para reducir los niveles de pobreza que agobian al país y que son caldo de cultivo del narcotráfico y la subversión.

¿Qué opciones tiene el país para profundizar su inserción internacional? En el ámbito regional el menú es reducido. El país ya ha negociado acuerdos de libre comercio con todas las naciones suramericanas y con México. De otro lado, la posibilidad de negociar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) está prácticamente descartada. En ese contexto, Colombia debe persistir en el propósito de negociar un TLC con Estados Unidos, y avanzar en el estrechamiento de los lazos comerciales con los países de Centroamérica y el Caribe.

Pero Colombia también debe profundizar sus vínculos con el resto de la economía mundial. Cada vez está más claro que en el presente siglo el crecimiento global estará jalonado por el dinamismo de China e India, en un proceso que podría significar el lento decaimiento de la economía estadounidense como eje económico mundial. En ese sentido, preocupa que los lazos comerciales y financieros de Colombia con China e India sean extremadamente precarios en términos absolutos, e incluso en términos relativos frente a los que han consolidado otras economías de la región como la brasilera, la argentina o la chilena.

La experiencia de los años 1990 demuestra que la economía colombiana ha desarrollado a medias su proceso de internacionalización, lo que se ha traducido en un costoso sesgo anti-exportador que ha minado la competitividad de varias cadenas productivas. El país tiene la oportunidad de corregir esos

errores con la negociación de un TLC con Estados Unidos, la profundización de los lazos comerciales con los países de Centroamérica y el Caribe, y el fortalecimiento de los vínculos económicos con el

resto del mundo. Lo peor que nos puede suceder es que volvamos a dejar la tarea a mitad de camino, de modo que algunos sigan viendo el vaso medio lleno cuando en realidad está medio vacío.

BIBLIOGRAFÍA

- Dollar, D. y A. Kraay (2004), "Trade, Growth and Poverty", *The Economic Journal*, Vol. 114, No. 493, febrero.
- Edwards (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford University Press, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Echavarría, J.J. y C. Gamboa (2001), "Colombia y Venezuela: reformas de política comercial y ajustes institucionales después de la Ronda de Uruguay", *Coyuntura Económica*, vol. XXI, no.3-4, sep-dic. 2001.
- Hommes *et. al.* (1994), "Una apertura hacia el futuro", Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación.
- Norton, R.D. y A. Balcázar (2003), "A Study of Colombia's Agricultural and Rural Competitiveness", United Nations Food and Agriculture Organization, The World Bank, and United States Agency for International Development, fotocopia, noviembre.
- Reina, M., Zuluaga S. y Gamboa C. (1996), El Grupo de los Tres y el Grupo Andino, en *Américas, integración económica en perspectiva*, Departamento Nacional de Planeación y Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.