

Economía, comercio e inversión

Hernando José Gómez R*

Abstract

This paper analyzes from an economic perspective the effectiveness of Colombia's foreign policy facing the new international realities. It analyzes the international context and the trends concerning the distribution of economic power worldwide. It reviews the evolution of Colombia's trade relations with the rest of the world. Although it recognizes some of Colombia's successes, such as the agreements with the Andean Community, and the fact that it has penetrated the international capital markets, the paper concludes that in the past three decades Colombia's foreign policy has been limited and has lagged behind with respect to other countries in the region in terms of trade and investment flows. The paper makes specific recommendations and sets down what could be the fundamental features of the country's international trade policy in the immediate future.

Resumen

En este documento se analiza la efectividad de la política exterior colombiana desde un punto de vista económico frente a las nuevas realidades internacionales. Se analiza el entorno internacional y las tendencias en materia de distribución del poder económico a nivel mundial y se revisa la evolución de Colombia en cuanto a su relacionamiento comercial con el resto del mundo. No obstante se han obtenido algunos logros como los acuerdos con la CAN y se han penetrado los mercados internacionales de capitales, se concluye que la política exterior de Colombia ha sido bastante limitada en las últimas tres décadas y ha estado rezagada frente a otros países de la región en cuanto lo comercial y a los flujos de inversión. Se hacen recomendaciones específicas y se trazan los que podrían ser los rasgos fundamentales de una política comercial internacional del país en el futuro inmediato.

Keywords: Colombia, Colombian foreign policy, Trade agreements, International trade, Investment flows, Exports.

Palabras clave: Colombia, Política exterior colombiana, Acuerdos comerciales, Comercio exterior, Flujos de inversión, Exportaciones.

Clasificación JEL: F40, F59, F36, F21

Primera versión recibida el 15 de junio de 2009; versión final aceptada el 15 de junio de 2010.

Coyuntura Económica, Vol. XL, No. 1, primer semestre de 2010, pp. 31-67. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* Presidente Consejo Privado de Competitividad. El autor agradece la colaboración de Daniel Mitchell, investigador asociado del Consejo Privado de Competitividad.

I. Introducción y contexto

Una de las dimensiones más importantes de la política exterior de un país es la económica, que incluye la inversión, lo comercial y lo financiero. Así mismo, esta dimensión está permeada por, y permea a su vez, otras dimensiones como la política, la ambiental, la laboral y la de seguridad. Dos ejemplos ilustrativos. El proceso de aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) en los EE. UU., a pesar de los beneficios económicos que generaría a los dos países, está bloqueado por los sindicatos americanos por temas de índole laboral en Colombia (aun cuando en buena parte disfrazan intereses proteccionistas). Otro caso es el del comercio con Venezuela cuya importancia para ambos países es evidente, por su elevado valor para Colombia y por un suministro estratégico de productos de consumo para el vecino país. Por ello, a pesar del retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el libre comercio entre las dos naciones se mantiene, con contadas excepciones, y sigue creciendo el comercio bilateral.

Colombia, hasta el inicio de la década del noventa, mantuvo una política marcadamente proteccionista, donde los acuerdos comerciales se limitaban a la CAN y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En cuanto a la Inversión Extranjera Directa (IED), ésta se discriminaba en aspectos sectoriales como el financiero y en derechos cambiarios como someter el giro de utilidades a un impuesto de remesas. Sumado a esto, no existía una política clara para su atracción. En materia de temas financieros, el país dependía de créditos externos de entidades multilaterales tipo BID y Banco

Mundial, y de ocasionales créditos sindicados de la banca comercial internacional.

En la década del noventa, Colombia fue uno de los últimos países de América latina en iniciar un proceso de apertura comercial. Ésta, incluyó una importante reducción unilateral de aranceles, y la eliminación de la licencia previa de importaciones y del depósito previo de importaciones en el Banco de la República. En cuanto a acuerdos comerciales, se firmó el G-3 con México y Venezuela, y uno de alcance parcial con Chile. En cuanto a la inversión extranjera directa, ésta se abrió a todos los sectores (excepto desecho de sustancias peligrosas), se otorgó libertad cambiaria para giro de utilidades y de capital, y se inició el desmonte del impuesto de remesas. En lo financiero, se alcanzó, por un periodo corto, el grado de inversión que permitió al país posicionarse en el mercado internacional de bonos en forma permanente (esta calificación se pierde a mediados de los años noventa), y también se abrieron filiales en el país de importantes bancos internacionales.

Vale la pena anotar también que, en la última década del siglo, se crea la Organización Mundial del Comercio cuyas normas obligan a Colombia a un proceso de desmonte de los subsidios a las exportaciones (CERT, crédito de fomento) y de los subsidios atados a logros en el frente exportador (zonas francas, etc.), desmontando así, en la práctica, la política de promoción de exportaciones que se había adoptado en la década de los sesenta. En parte debido a la creación de la OMC, se inicia un proceso de profundización de la CAN, logrando: adoptar una política común de propiedad intelectual

tual conforme al tratado de los ADPIC, la integración del sector servicios y la liberalización, en cierto grado, de la movilización de las personas. Donde no se es exitoso es en lograr una Unión Aduanera por visiones diferentes sobre el nivel requerido de protección en el espacio andino.

En este siglo se mantienen los lineamientos de política económica con el exterior con dos elementos nuevos. De una parte, ante la lentitud de las negociaciones multilaterales de Doha y la inestabilidad de las preferencias arancelarias unilaterales que otorgan los países desarrollados, se concluyó que era necesario iniciar un proceso de negociación de acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio. Hasta el momento, se han negociado o están en proceso de negociación, los TLC con Mercosur, Estados Unidos, Cuba, el triángulo norte de Centroamérica, Chile, Canadá y la Unión Europea. Por otra parte, la fuerte polarización ideológica en América latina llevó al retiro de Venezuela de la CAN y a diferencias difíciles de conciliar entre los miembros restantes.

Es en este contexto que se analiza la efectividad de la política exterior en lo económico frente a las nuevas realidades internacionales y hemisféricas. En la primera sección se analiza el entorno internacional y las tendencias en materia de distribución del poder económico a nivel mundial. En la segunda sección se revisa la evolución de Colombia en materia de su relacionamiento comercial con el resto del mundo. Finalmente se abordan una serie de temas puntuales que permiten delinear lo que podrían ser los rasgos fundamentales de una política comercial internacional del país en el futuro inmediato.

II. Entorno Internacional

A. Horizonte temporal para la crisis económica: ¿qué implica la crisis?

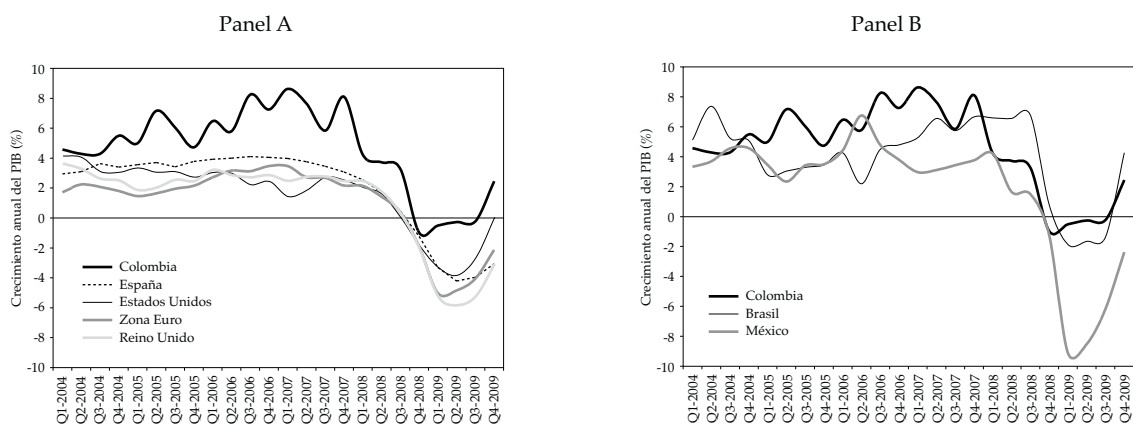
El mundo acaba de salir de una crisis económica que posiblemente afectará el panorama económico internacional en los próximos años. No obstante, la pregunta más relevante es si esta crisis, además de frenar temporalmente la expansión de la economía mundial, la alterará de manera significativa en su estructura y en las relaciones entre países. Desde el primer trimestre de 2008, casi todas las economías del mundo se desaceleraron vertiginosamente (ver Gráfico 1). Esta tendencia a la baja continuó durante gran parte del año 2009 y se sintió de manera más fuerte en los países desarrollados o en los que más dependen de estos. La recuperación de la crisis comenzó a finales de 2009, como muchos analistas pronosticaban. Sin embargo, ésta ha sido una recuperación lenta y bastante heterogénea, con unos países que han recuperado la senda de crecimiento de hace unos años y otros que todavía enfrentan graves problemas coyunturales. Para 2010, el Fondo Monetario Internacional proyecta un crecimiento del PIB mundial de 4,2%. Esta cifra es muy positiva si tiene en cuenta la caída del producto de 0,6% en 2009.

En el Gráfico 2 se presenta, para Colombia y algunos países de referencia, el crecimiento económico de 2006 a 2009, y las proyecciones de crecimiento para 2010. En el Gráfico se puede observar el período de auge económico mundial hasta 2007, el comienzo de la desaceleración en 2008, la fuerte caída en 2009 y el comienzo de la recuperación a partir

de 2010. Del gráfico sobresalen las tasas de México, España, Reino Unido y Estados Unidos por su caída en 2009, al igual que Perú por sus altas tasas de crecimiento en todos los años analizados. Colombia,

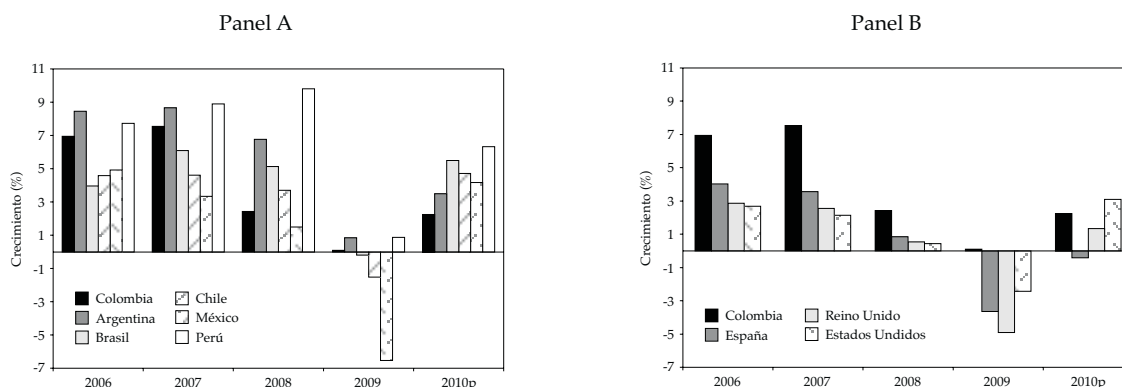
por su parte, presenta una fuerte desaceleración en 2008, seguida de un crecimiento económico cercano a 0% en 2009 y una lenta recuperación en 2010, con tasas de crecimiento levemente positivas.

Gráfico 1
CRECIMIENTO REAL DEL PIB TRIMESTRAL



Fuente: OCDE, FMI, DANE.

Gráfico 2
CRECIMIENTO DEL PIB
(real y proyecciones)



Fuente: FMI (proyecciones a abril de 2010).

En América Latina, algunos países se encontraron mejor preparados para enfrentar la crisis que otros. Venezuela y Ecuador se vieron fuertemente afectados por la reducción de los precios del petróleo y por unos indicadores macroeconómicos que reflejan su alta vulnerabilidad. Argentina contó con una situación macroeconómica frágil y México y los países centroamericanos se vieron fuertemente afectados por su alta dependencia de la economía de Estados Unidos. Chile, Brasil, Colombia y Perú, por su parte, tenían perspectivas más favorables debido a sus políticas más ortodoxas durante los años de auge económico.

Chile y Perú, en la región, tuvieron las mejores perspectivas para superar la crisis rápidamente. En el caso de Chile, esta situación se dio principalmente por el estado de sus finanzas públicas y por la mayor diversificación en los destinos de sus exportaciones. En el caso de Colombia y Brasil, el espacio fiscal era un poco más restrictivo y, por tanto, si bien contaron con recursos para llevar a cabo políticas contracíclicas en 2009, el espacio en 2010 es más reducido. Lo anterior implica que es fundamental que estos países sean agresivos en adelantar rápida y efectivamente las inversiones públicas necesarias para incentivar la demanda y así retomar una senda de crecimiento económico alto, rápidamente.

B. Panorama mundial y tendencias en la estructura económica mundial: cambios relativos de poder económico

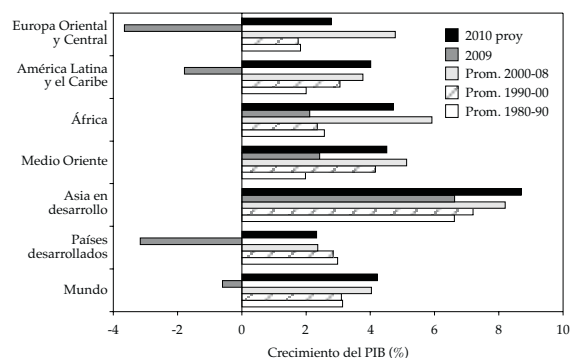
La crisis comenzó como una crisis financiera e hipotecaria. Rápidamente esta situación se trasladó al sector real debido, entre otros, a una desvalori-

zación de activos, a problemas de liquidez y a la pérdida de confianza de los consumidores. Esta situación luego se propagó al resto del mundo en forma de: disminución de comercio exterior, caída en los precios de productos básicos, caída del crédito, reducción de los flujos de capital externo (inversión extranjera directa y remesas), y aumento en la volatilidad de los mercados (mercado cambiario y mercado bursátil).

La crisis económica actual afectó el panorama económico internacional. Durante las últimas décadas, la estructura económica mundial ha cambiado significativamente. Este cambio se ha dado, principalmente, por el mayor protagonismo que han tenido las economías asiáticas.

En el Gráfico 3 se presenta el crecimiento económico, por grupos de países, entre 1980 y 2009 y las proyecciones para 2010. En el gráfico se observa que, entre 1980 y 2009, los países en desarrollo de Asia

Gráfico 3
CRECIMIENTO DEL PIB ANUAL
POR REGIONES



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

tuvieron tasas de crecimiento muy elevadas. Adicional a esto, se evidencia la aceleración del producto en América Latina y el Medio Oriente, y las altas tasas de crecimiento vistas en el período entre 2000 y 2008 en Asia, África, Europa Oriental y Central, el Medio Oriente y América Latina. La participación de América Latina en el PIB mundial ha mantenido una tendencia ligeramente decreciente en los últimos 25 años, pasando de cerca de 11% del PIB mundial en 1980, a alrededor de 9% en la presente década.

Claramente, en los últimos años, el panorama internacional ha cambiado: los países asiáticos han aumentado su peso en el producto mundial y los países desarrollados, especialmente los europeos, han perdido protagonismo (ver Gráfico 4). La crisis reciente, por su importancia y sus múltiples efectos, ha acelerado el período de transición del panorama económico internacional. En el gráfico 3 se observa que los países más afectados por la presente crisis fueron los países desarrollados, los países de Europa Oriental y Central, y los países

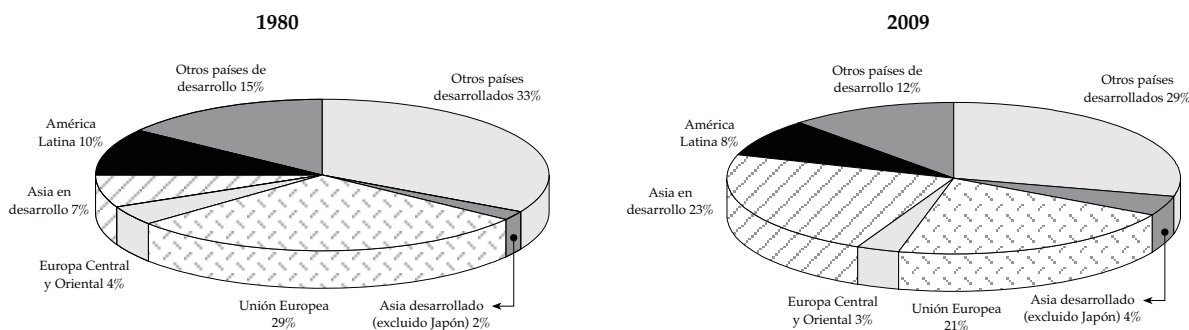
de América Latina. Por su parte, Asia, el Medio Oriente y África fueron las regiones menos afectadas por la crisis.

Dentro de los cambios estructurales que se presentan, es importante que los países se adapten fortaleciendo sus relaciones con otros países, particularmente con los que posiblemente ganarán protagonismo en el escenario económico mundial en los próximos años. Para adaptarse, un elemento clave es el comercio exterior. Se espera que en el mundo se presente, en los próximos años, un redireccionamiento comercial, no solo con relación a los destinos de los flujos comerciales sino también con los tipos de productos que se comercian.

C. Redireccionamiento comercial: paso de comercio complementario a comercio competitivo

Uno de los principales impactos de la crisis económica fue la fuerte disminución en el comer-

Gráfico 4
COMPOSICIÓN DEL PIB MUNDIAL EN US\$PPP
(% del total)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

cio internacional. El FMI estima que, en 2010, el comercio mundial crecerá por encima de 7%, luego de la caída de más de 10% en 2009. En 2009, las exportaciones de los países desarrollados cayeron 12%, y sus importaciones cayeron 12%, y las exportaciones de los países en desarrollo cayeron 8% y sus importaciones caigan 8% (FMI, 2010).

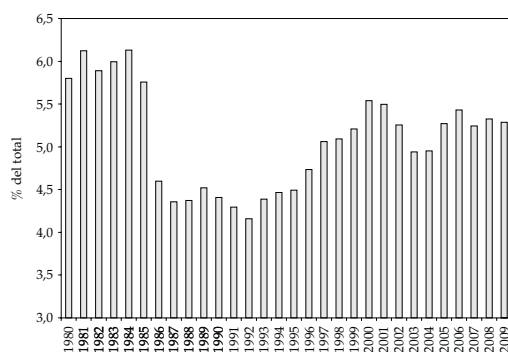
En el Gráfico 5 se puede ver que la participación de América Latina en el comercio internacional en los últimos 25 años ha oscilado entre 4% y 6.5%. Durante este período, la estructura del comercio en la región ha cambiado significativamente. Por ejemplo, la participación de las exportaciones a Asia aumentó de 26% a 30% en Chile, de 19% a 24% en Perú y de 10% a 14% en Argentina. También ha habido un incremento en las exportaciones desde y hacia los países de la región. La participación de las exportaciones hacia América Latina y el Caribe aumentó de 13% a 17% en Chile, de 16%

a 31% en Colombia, de 12% a 26% en Brasil, de 15% a 21% en Perú y de 27% a 42% en Argentina (CEPAL, 2010a).

En los últimos años, en América Latina no solo han cambiado los destinos de las exportaciones, sino también las canastas de exportación. Entre 1990 y 2009, la participación de las exportaciones de tecnología media o alta pasó de 7% a 14% en Colombia, de 30% a 32% en Brasil, de 12% a 25% en Argentina y de 32% a 62% en México. No obstante, es importante resaltar que éste no es solo un fenómeno de la región. En China e Indonesia, estas participaciones pasaron, respectivamente de 26% a 58% y de 6% a 19%. Lo anterior demuestra que muchos países están cambiando, tanto en los productos que ofrecen, como en los productos que demandan en los mercados internacionales.

Una vez analizada la oferta, es importante analizar la demanda. En Chile, por ejemplo, el 97% de las exportaciones a Asia son productos primarios o manufacturas basadas en recursos naturales, y tan solo el 2% son manufacturas de nivel tecnológico medio o alto. Sin embargo, en este país, el 14% de las exportaciones hacia América Latina son manufacturas de tecnología media o alta. Algo similar ocurre en Brasil: casi el 80% de las exportaciones a Asia son productos primarios o manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que casi el 60% de las exportaciones a América Latina y el Caribe son manufacturas de tecnología media o alta. En Colombia, por su parte, el 37% de las exportaciones a América Latina y el Caribe son de productos de tecnología media o alta mientras que este porcentaje para Estados Unidos es de tan solo 6%.

Gráfico 5
PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES Y SERVICIOS



Fuente: OMC. Cálculos propios

América Latina ha logrado avances importantes en incursionar los mercados internacionales. La mayoría de los países han aumentado significativamente sus exportaciones, han diversificado sus productos y destinos, y han mejorado el valor agregado de sus canastas de exportación. Este proceso debe continuar, para lo cual es necesario adaptarse a los cambios en los patrones comerciales internacionales. Y para esto, un tema fundamental es la integración comercial.

D. Organización Mundial del Comercio

En los últimos dos años, a raíz de la crisis, los procesos de integración en el mundo se paralizaron. No obstante, resultó muy positivo que el G20 reconociera, la importancia de no llevar a cabo políticas proteccionistas durante la crisis, y de implementar medidas que no perjudicaran el libre comercio internacional.

En el espectro global, dos temas son claves: la promoción de negociaciones multilaterales y los avances en la agenda de Doha. Concluir la agenda de Doha es un tema complejo, pero de lograrse, sería un avance enorme. Para lograrlo, es necesario reducir las diferencias que existen entre los países desarrollados, liderados por la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, y los países en desarrollo, liderados por India, Brasil, China y Sur África. Estas diferencias se dan, principalmente, en los subsidios agrícolas de los países desarrollados, especialmente la Unión Europea y Estados Unidos, y los aranceles a las manufacturas de los

países en desarrollo, particularmente India, Brasil e Indonesia.

La dificultad de la anterior situación refuerza la necesidad de promover las negociaciones regionales y bilaterales. En este sentido, en América Latina, el Área de Libre Comercio de las Américas no parece ser una opción viable en el corto plazo ya que existen importantes diferencias entre los países desarrollados y los no desarrollados. Brasil, por ejemplo, está en desacuerdo con algunas condiciones en el tema de derechos de propiedad y Estados Unidos está reacio a reducir los subsidios agrícolas que piden las economías en desarrollo de la región. Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua están en contra del acuerdo y han propuesto un acuerdo alternativo; y sumado a esto, Brasil y Estados Unidos, quienes tienen el rol dominante en el proceso, vienen ya con tensiones de la Ronda de Doha.

¿Qué posibilidades existen entonces en la región? Incrementar los tratados bilaterales entre países y tratar de vincularlos entre sí. Por ejemplo, liderados por México, Perú, Chile y Colombia, comenzar a crear un área de libre comercio entre los países de la Cuenca del Pacífico aprovechando los tratados bilaterales o multilaterales que existen actualmente entre países de esta región y los países de Asia y Oceanía. Adicional a esto, resulta pertinente aumentar los acuerdos comerciales con otras regiones del mundo, ya sea mediante negociaciones multilaterales en grupo o mediante negociaciones bilaterales por países.

E. Tema crediticio. FMI, BID, Banco Mundial ¿Qué está pasando en las entidades multilaterales y regionales de crédito?

Durante el largo período de expansión de la economía mundial y de desarrollo del mercado internacional de capitales, las entidades regionales y multilaterales de crédito tendieron a perder importancia e incluso se cuestionó si realmente tenían un papel en el orden económico mundial del siglo XXI. El caso más extremo fue el del FMI donde, hasta hace poco más de un año, tan solo dos países tenían operaciones de crédito y ajuste de balanza de pagos con esta entidad. Este hecho es especialmente relevante teniendo en cuenta el entorno de amplia liquidez internacional y de expansión simultánea de los cuarenta países de mayor ingreso mundial. La comisión que se creó para analizar los posibles roles hacia el futuro del FMI no llegó a una conclusión definitiva, pues si bien todo indicaba que sería en el tema de coordinación y regulación financiera internacional, nunca fue claro el alcance que podrían tener las nuevas funciones. La situación no fue muy diferente en el Banco Mundial y bancos regionales como el BID. Su crédito, comparado con el costo de bonos y los bancarios, era relativamente costoso, más engorroso y con demasiadas condicionalidades de política económica. Por esta razón, los países de ingreso medio tendieron a sustituir estos recursos por los de libre disponibilidad.

La crisis financiera internacional y el cierre temporal del acceso del mercado de capitales para los países en desarrollo, cambió súbitamente esta situación y estas entidades encontraron que su

capacidad de crédito no alcanzaba para atender las necesidades de los países usuarios. Recientemente, se ha planteado la necesidad de capitalizarlas. Así, por ejemplo, en la asamblea del BID en Medellín se aprobó una nueva capitalización, pero donde aún no es claro en qué proporción aportarían recursos propios los socios actuales y otros nuevos como el caso de la China. En la medida que varios países de la región han comenzado a colocar bonos en forma exitosa (Brasil, Colombia y Chile), la urgencia de la capitalización parece haber disminuido.

La gran pregunta que parece permanecer, es la urgencia de coordinar a nivel internacional la política financiera internacional y el rol del FMI en este campo. Si bien en lo más álgido de la crisis se pensó que ésta se convirtiera en la entidad que fijara las normas y vigilara su cumplimiento, una vez se percibe que se entra en un proceso de recuperación y estabilización de la banca internacional, la tendencia es a moderar sustancialmente lo que podrían ser las nuevas atribuciones del FMI. Como lo comenta Dani Rodrick, lo importante no es tener una sola regulación financiera en el mundo, sino que todas cumplan con ciertos criterios de manejo y administración de riesgos, muy al estilo del Acuerdo de Basilea. Lo nuevo sería que el FMI deba vigilar que la legislación de cada país cumpla con estos criterios y que se implemente adecuadamente.

F. Estado actual de la CAN

En los últimos años, la Comunidad Andina de Naciones ha perdido fuerza institucional debido a la salida de Venezuela del grupo, a los cambios en las reglas de juego, a las diferencias ideológicas

entre los países y a la inestabilidad política de toda la región. Por cercanía geográfica, la relación comercial entre los países andinos es y seguirá siendo clave. No obstante, no deja de ser preocupante que la administración del comercio en algunos países se ha vuelto cada vez más arbitraria y que las cláusulas de salida de Venezuela terminan en pocos años.

Es claro que Ecuador y Venezuela desean seguir políticas proteccionistas, en especial frente a los países desarrollados, pero a su vez están abiertos a considerar procesos polifacéticos de integración con otros países en desarrollo, especialmente con los de la región. En este sentido, se abre una oportunidad de negociación para Colombia de participar en nuevas iniciativas regionales que incluyan temas de buena vecindad, de seguridad, de control al narcotráfico, de política común hacia la biodiversidad, y de integración en áreas como la infraestructura energética y de transporte, entre otros.

No obstante, para Colombia como país exportador neto en la CAN, es crítico preservar esta institucionalidad y avanzar en los logros comerciales y de cumplimiento con las normas de la OMC, en particular sobre propiedad intelectual. Por ello, es clave involucrar más países del hemisferio, o al menos de Suramérica, y la mayor cantidad de temas que faciliten una negociación de carácter plurilateral en el continente. Allí, habría un número suficiente de "trade-offs" que podría permitir un paquete balanceado para todos. Una posibilidad podría ser la de armar varios paquetes de adhesión con diferentes niveles de profundidad en las diferentes áreas, pero todas con procesos de transición para

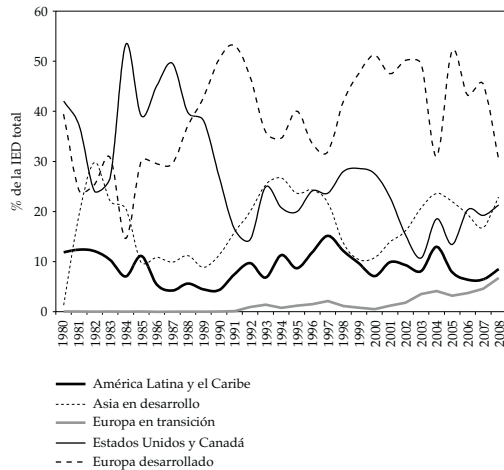
que, en un tiempo acordado desde el comienzo, todos terminen con las mismas obligaciones, al menos en lo comercial.

Un enfoque de esta naturaleza posiblemente implique que la CAN termine adhiriendo a una nueva estructura que podría ser la "Comunidad de Naciones Sudamericanas". No obstante, de fracasar este camino, Colombia podría poner en paralelo un esfuerzo para lograr un acuerdo de naciones del Arco del Pacífico latinoamericano que le permita abrir nuevos mercados y aprovechar mejor sinergias en países desarrollados donde la mayoría de estos países latinoamericanos ya tiene acuerdos comerciales, al menos con EE. UU., la UE y Canadá.

G. Flujos de inversión internacional

En los últimos 25 años la inversión extranjera directa en el mundo ha estado dirigida, principalmente, hacia las economías más desarrolladas (ver Gráfico 6). Esta tendencia se ha visto revertida parcialmente en los últimos años con el aumento en la participación de las economías asiáticas en desarrollo y de los países de Europa Central y Oriental. La Unión Europea es la región que más atrae inversión extranjera directa, seguida de Norteamérica y Asia en Desarrollo. Los países de Europa Oriental y Central han incrementado sustancialmente su participación en los flujos de Inversión Extranjera Directa, acercándose, en los últimos años a la región de América Latina y el Caribe. La participación de los países de América Latina y el Caribe en la IED global se ha mantenido relativamente estable, con una cifra cercana a 10%. De este 10%, Brasil cuenta con cerca del 30%,

Gráfico 6
DESTINOS DE LA IED EN EL MUNDO
(% del total)



Fuente: UNCTAD. Cálculos propios

México con 25%, Chile con 13%, Colombia con 8%, Argentina con 5% y Perú con cerca de 5%.

Es claro que la IED trae consigo numerosos beneficios. La crisis reciente modificó los flujos de IED en el mundo. La IED bajó a causa de la crisis y cambió al término de ésta. A futuro, la forma como cambie su estructura dependerá de cuáles países salgan mejor de la crisis, tanto para hacer la IED, como para recibirla. En el caso de Colombia, es clave seguir haciendo políticas para aumentar la competitividad del país.

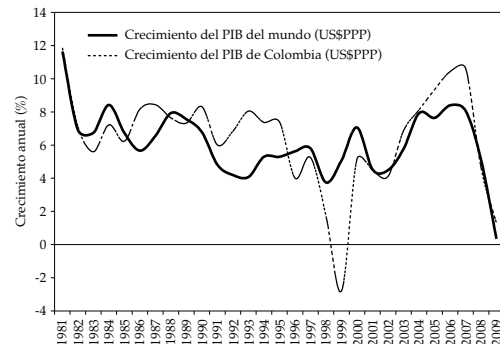
III. Situación actual de Colombia

A. Situación económica

Desde el primer trimestre de 2008, la economía Colombiana se desaceleró notablemente, incluso

de forma más fuerte que el promedio mundial (Gráfico 7). Sin embargo, Colombia contó con factores favorables para enfrentar la crisis. Los bancos estaban sólidos, no enfrentó una burbuja hipotecaria, no había endeudamiento excesivo, el endeudamiento no estaba concentrado en vivienda, no había contracción de liquidez, las líneas de crédito en dólares para importar eran suficientes para la actividad comercial, el precio internacional del café estaba en un nivel alto, se estaba dando una fuerte expansión en la producción de carbón y había cierta estabilidad en los mercados venezolano y ecuatoriano.

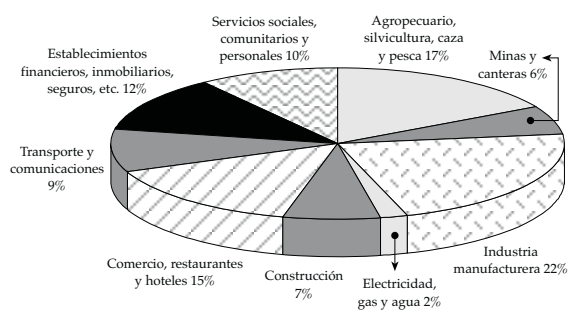
Gráfico 7
CRECIMIENTO ECONÓMICO DE COLOMBIA
Y EL MUNDO EN US\$PPP



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

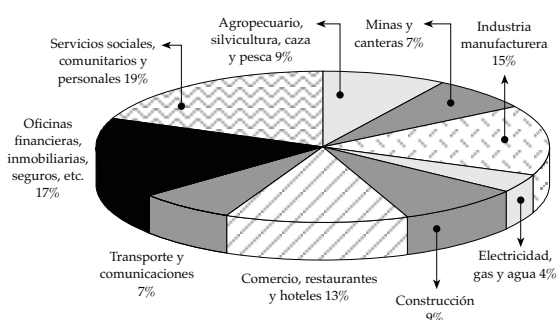
La composición del PIB de Colombia ha cambiado poco en los últimos 20 años. Durante este periodo, ha bajado la participación del sector agropecuario y del sector manufacturero, y ha aumentado la participación de los sectores: minas y canteras, sector público y sector financiero (ver Gráficos 8 y 9). Con relación a estos resultados,

Gráfico 8
COMPOSICIÓN DEL PIB 1988



Fuente: DANE.

Gráfico 9
COMPOSICIÓN DEL PIB 2009



Fuente: DANE.

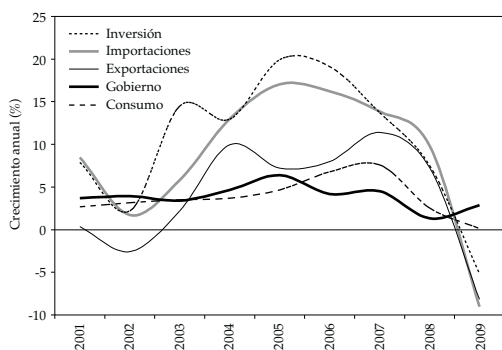
es necesario señalar que los porcentajes no son perfectamente comparables debido al cambio de metodología de cálculo del DANE en 2000.

La economía colombiana creció, entre 2003 y 2007, a las tasas más altas de los últimos 30 años. Este crecimiento fue jalonado, en gran parte, por la inversión. En los últimos años, la inversión en Colombia ha tenido tasas de crecimiento elevadas

y su participación en el PIB ha superado consistentemente el 25% (ver Gráfico 10).

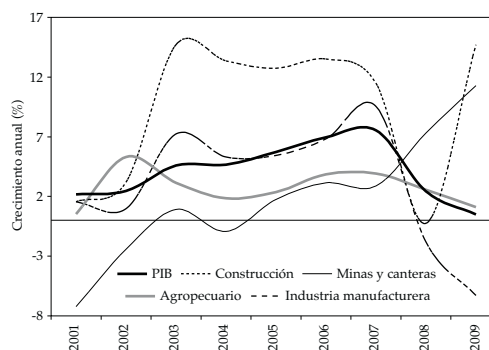
Por el lado de la oferta, en los últimos 25 años, los sectores más dinámicos han sido: construcción, industria manufacturera y minería. Estos sectores, con excepción del sector de minas y canteras, también han sido los sectores que más han caído desde el comienzo de la crisis económica actual (Gráfico 11).

Gráfico 10
CRECIMIENTO ECONÓMICO: OFERTA Y DEMANDA



Fuente: DANE.

Gráfico 11
CRECIMIENTO ECONÓMICO POR RAMA DE ACTIVIDAD



Fuente: DANE.

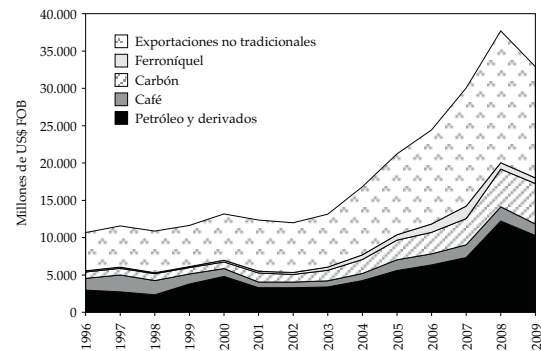
B. Comercio exterior

Las cifras de comercio exterior en Colombia han mejorado sustancialmente desde 2003 (ver Gráfico 12). El país aumentó sus exportaciones totales de 10.000 a 15.000 millones de dólares entre 1996 y 2003, y de 15.000 a casi 40.000 millones de dólares entre 2003 y 2008. Este considerable aumento de los últimos 5 años muestra el gran salto en la orientación del país hacia el exterior. Este mayor crecimiento se ha dado, principalmente, por el aumento de las exportaciones no tradicionales y el aumento en el valor de las de petróleo y carbón (ver Gráfico 13).

El gran incremento en la participación de las exportaciones de petróleo y carbón refuerza la hipótesis que Colombia pasó, en una década, a ser un país minero-energético (ver Gráfico 14): Las exportaciones relacionadas con el sector minero-energético han pasado a constituir más de la mitad de las exportaciones totales del país. Este cambio

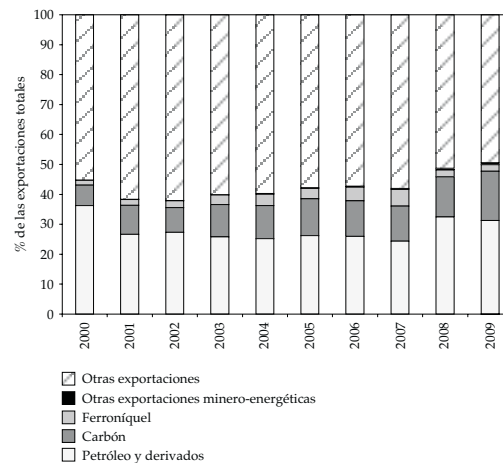
implica: variaciones en los patrones de comercio, ritmos de inversión diferentes, sofisticación de convenios e importancia relativa que adquieren ciertos accesos de mercado.

Gráfico 13
EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES DE COLOMBIA



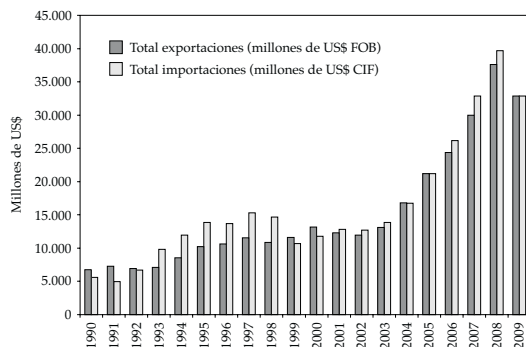
Fuente: DANE.

Gráfico 14
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO EN LA EXPORTACIONES TOTALES



Fuente: UPME, DANE, cálculos propios.

Gráfico 12
COMERCIO EXTERIOR EN COLOMBIA: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES DE BIENES Y SERVICIOS



Fuente: DANE.

A pesar del auge exportador de los últimos años, la canasta exportadora de Colombia aún es poco sofisticada y poco diversificada, tanto en productos como en destinos de exportación. En Colombia, en 2009, los tres primeros productos de exportación constituyeron el 46% de las exportaciones totales, lo cual es alto frente a Brasil (22%), Portugal (16%), España (21%), Argentina (25%) o México (26%).

Adicional a esto, en 2009, la participación de las exportaciones de Colombia hacia sus tres pri-

meros destinos fue de 56%, frente a 31% en Brasil, 34% en Argentina, 36% en Chile y 42% en Perú. A esto se suma que, en 2009, tan solo el 14% de las exportaciones totales de Colombia son de alto valor agregado, contra 62% en México, 36% en Portugal, 26% en Brasil y 24% en Argentina.

El bajo grado de sofisticación de la canasta exportadora de Colombia se ve reflejado en los principales productos que el país exporta. En el Cuadro 1 se presentan los 10 productos más exportados de Co-

Cuadro 1
GRADO DE SOFISTICACIÓN DE LOS 10 PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN DE COLOMBIA

| % de exportaciones totales | Productos | Grado de sofisticación* (US\$PPP) |
|----------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| Suma = 67,8% | Medicamentos | 23.349 |
| | Carbón | 14.922 |
| | Carne bovina refrigerada | 12.560 |
| | Petróleo y derivados | 10.305 |
| | Flores | 7.703 |
| | Ferroaleaciones | 7.627 |
| | Banano | 5.843 |
| | Azúcar de caña | 5.805 |
| | Oro | 2.967 |
| | Café | 2.814 |
| | | Promedio ponderado = 10.178 |

PIB per cápita de Colombia = 8.900 US\$ (PPP)

* El grado de sofisticación es medido como el ingreso por habitante promedio de los países.

Fuente: Hausmann y Klinger (2007), DIAN. Cálculos propios

Colombia en 2009, su participación en las exportaciones totales y su grado de sofisticación, medido como el ingreso por habitante promedio de los países que exportan el producto. Este indicador de sofisticación es comparable al PIB por habitante de Colombia medido en US\$ PPP que es cercano a 9000. Por tanto, un valor superior a 9000 corresponde a un producto que es exportado por países que son, en promedio, más desarrollados que Colombia.

Los resultados de la tabla muestran que dos de los productos de mayor sofisticación (según el nivel de ingreso de los países que lo exportan) son productos minero-energéticos (caso petróleo y carbón), con casi el 50% de las exportaciones totales del país. Con excepción de los medicamentos y la carne bovina refrigerada que suman menos del 2% de las exportaciones totales, los demás productos de la tabla son productos de bajo grado de sofisticación. Entre estos, se encuentran el café, el banano, las flores y el oro. Por ello los esfuerzos de diferenciación en estos productos, de encontrar nichos de mercado y avanzar en la cadena de valor de estos productos son políticas críticas para su supervivencia en el largo plazo.

Históricamente, las exportaciones de Colombia se han visto afectadas por la volatilidad de la tasa de cambio. Sumado a esto, existe una distorsión en el mercado de divisas causado, principalmente, por el dinero del narcotráfico. Esta distorsión hace que exista una tasa de cambio en el mercado negro más apreciada que la oficial, lo cual genera presión sobre

los sectores transables al abaratar el contrabando. Esto afecta, de forma negativa, las exportaciones del país, especialmente las de valor agregado.

C. ¿Cuál ha sido la política de Colombia en materia de acuerdos comerciales?

Los gráficos presentados en la sección anterior ponen en evidencia la necesidad del país de llevar a cabo una transformación productiva. Una transformación productiva implica aumentar y mejorar las exportaciones, tanto para productos ya exportados, como para nuevos productos. Un elemento clave para lograr una transformación productiva exitosa es incrementar los acuerdos comerciales con otros países.

En los Gráficos 15 y 16 se puede ver que, hace unos años, Colombia tenía muy pocos acuerdos comerciales. También se evidencia que, en los últimos años, el país ha avanzado en aumentar los tratados de libre comercio con otros países pero que todavía hay mucho camino por recorrer frente a países como Chile (ver Gráfico 17). Por ejemplo, la suma del PIB de los países con los cuales Chile o México tienen acuerdos comerciales es superior a US\$35 billones, mientras que para Colombia es menor a US\$3 billones.

Para continuar la apertura de Colombia al comercio exterior, es clave implementar los TLC con Canadá, la Asociación Europea de Libre Cambio¹, Estados Unidos y la Unión Europea. En este pro-

¹ AELC, o EFTA por sus siglas en inglés.

Gráfico 15
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
COLOMBIA 2003



Gráfico 17
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
COLOMBIA 2010

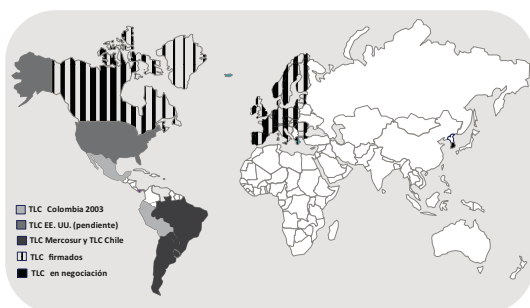
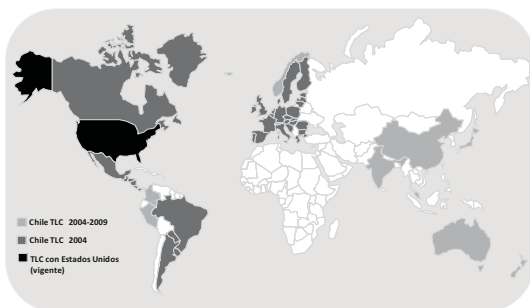


Gráfico 18
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
CHILE 2009



ceso, también es fundamental hacer un acompañamiento en la búsqueda de nuevos mercados para nuevos productos o para productos ya existentes, y dar un apoyo al desarrollo de nuevos sectores o productos de alto potencial. Con relación a los nuevos productos, la iniciativa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de apoyar a una lista de potenciales "sectores de clase mundial" es interesante, y con relación a los nuevos mercados, un modelo a seguir es Chile que está incursionado exitosamente los mercados del Pacífico.

D. Financiamiento local y promoción de comercio e inversión

En la coyuntura económica actual, es importante analizar dos elementos: las finanzas públicas y los flujos de inversión extranjera directa.

El estado de las finanzas públicas es un elemento determinante en la política exterior. Por un lado, una disminución en los ingresos públicos implica menos recursos para entidades como la Cancillería, el Ministerio de Comercio, o las entidades de promoción de exportaciones e inversión extranjera directa. De otro lado, un mal manejo de las finanzas públicas conlleva a mayor inestabilidad en la política fiscal. Esta inestabilidad, reflejada en habituales reformas tributarias, desincentiva la inversión, nacional y extranjera, y perjudica la actividad productiva. Finalmente, la falta de capacidad de ahorro del gobierno aumenta la volatilidad de la tasa de cambio. Este fenómeno es particularmente relevante en el caso de Colombia; un país exportador de productos básicos. La falta de ahorro limita los mecanismos de estabilización cuando los precios internacionales

de los "commodities" son bajos, lo cual lleva a fuertes fluctuaciones en la tasa de cambio y en los ingresos fiscales. La incapacidad de ahorrar en épocas de vacas gordas, inevitablemente repercute en la capacidad de maniobra del país durante las épocas de vacas flacas, como la actual.

El estado de las finanzas públicas es un elemento esencial para afrontar con éxito una crisis económica. El Gráfico 18 muestra que la deuda pública en Colombia, particularmente la deuda externa como porcentaje del PIB, ha bajado consistentemente desde 2002, con un leve incremento en 2008 y 2009. El déficit fiscal también se ha reducido aunque se espera que, en 2010, el déficit fiscal alcance $-4,5\%$ del PIB. Esta cifra muestra que el campo de acción que tiene el gobierno para llevar a cabo políticas contracíclicas es cada vez más limitado.

Una de las fuertes vulnerabilidades de la economía colombiana es su déficit en cuenta corriente. Para financiarlo, la inversión extranjera directa y las

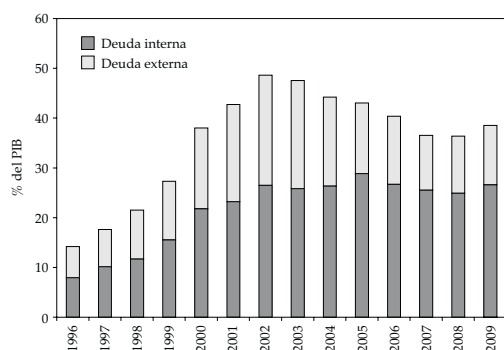
remesas son temas claves. Evidentemente, la crisis afectó a ambas. Se espera que la recuperación de las remesas sea lenta aunque, con relación a los flujos de IED, durante 2009 fueron mayores al esperado y el comportamiento en 2010 ha sido positivo.

El gráfico 19 muestra la evolución de la inversión extranjera directa en Colombia. Se observa que la IED ha aumentado sistemáticamente desde 2003. Con excepción de 2005, año en el cual se efectuó la operación de compra de Bavaria por parte de SABMiller, en los últimos años, las participaciones de la IED, por sectores, se han mantenido relativamente estables, con excepción del sector petrolero que ha tenido un incremento sustancial.

E. La importancia que el país cambie los incentivos para el sector agrícola

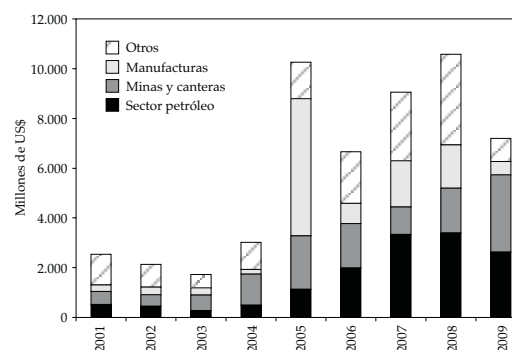
Como se mencionó arriba, es importante que en Colombia se hagan algunos cambios en los esquemas de promoción de comercio e inversión.

Gráfico 18
DEUDA PÚBLICA TOTAL
(interna y externa)



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 19
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA
DIRECTA HACIA COLOMBIA



Fuente: Banco de la República.

Un sector importante que vale la pena resaltar es el sector agropecuario. En el Cuadro 2 se presentan las ayudas entregadas al sector agropecuario entre 2002 y 2007. Los resultados de la tabla indican que la política agropecuaria ha tenido una preferencia marcada a apoyar el financiamiento del sector con tasas de interés subsidiadas y recursos de crédito.

Es importante aclarar que este tipo de ayudas deben tener un límite temporal y deben estar condicionadas a la obtención de resultados en materia de productividad. Los apoyos dados para realizar

coberturas o tomar seguros agropecuarios, deberían entenderse en la perspectiva de un proceso de aprendizaje por parte de los productores, de tal manera que hacia adelante ellos efectúen esas prácticas de manera rutinaria con cargo a sus propios recursos. Las compensaciones e incentivos a productos particulares pareciera que responden a dificultades específicas de grupos de productores dejando interrogantes sobre el efecto de esas ayudas en materia de productividad y competitividad. Los apoyos para investigación parecen modestos frente a las necesidades del sector (Consejo Privado de Competitividad, 2008).

Cuadro 2
VALOR TOTAL Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS AYUDAS
ENTREGADAS AL SECTOR AGROPECUARIO (2002-2007)

| | | Millones de pesos | Porcentaje |
|---------------------------------|--------------------------------------|-------------------|--------------|
| 1. Financiamiento | Subsidio tasas de interés | 1.405.036 | 40,3 |
| | Incentivo Capitalización Rural - ICR | 239.757 | 6,9 |
| | Otros | 294.790 | 8,5 |
| | Subtotal | 1.939.583 | 55,7 |
| 2. Cobertura contra riesgo | | 297.191 | 8,5 |
| 3. Compensaciones e incentivos | AGC y coberturas café | 381.872 | 11,0 |
| | Compensación algodón | 220.139 | 6,3 |
| | AIS (excluyendo ICR, IAT y CIF) | 102.594 | 2,9 |
| | Otros | 90.288 | 2,6 |
| Subtotal | | 794.893 | 22,8 |
| 4. Apoyo a investigación | | 197.122 | 5,7 |
| 5. Apoyos emergencias naturales | | 51.153 | 1,5 |
| 6. Apoyo para transporte | | 303 | 0,0 |
| 7. Apoyos sanitarios | | 163.800 | 4,7 |
| 8. Otros apoyos | | 39.977 | 1,1 |
| Total | | 3.484.022 | 100,0 |

Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2008-2009. Consejo Privado de Competitividad - CPC.

Otro elemento que vale la pena mencionar son las franjas de precios. Evidentemente, a medida que la demanda por productos agrícolas en el mundo ha venido aumentando, también lo han venido haciendo los precios internacionales de los mismos. Por esto, la utilidad real de las franjas de precios ha perdido fuerza. Sumado a esto, en el caso colombiano, es importante resaltar que los países con los que Colombia tiene o está en proceso de firmar acuerdos comerciales (Brasil, Argentina, Canadá o Estados Unidos) son países exportadores netos de alimentos. Esto implica una mayor competencia y unos mayores retos para el sector agropecuario colombiano hacia futuro.

Los problemas del sector agropecuario, se centran en temas de tenencia de la tierra, infraestructura, comercialización y desarrollo tecnológico (Consejo Privado de Competitividad, 2008). En materia de tierras, las limitaciones que impone la ley a tenencias máximas de tamaño de una Unidad Agrícola Familiar, impiden el desarrollo de la agricultura comercial en los llanos orientales, la Costa Atlántica y el Magdalena Medio, principalmente.

El aporte de empresarios de Brasil y Argentina podría ser crucial para que despegue la inversión en el sector. Por otra parte, la falta de programas empresariales asociativos para los pequeños es un problema urgente en la zona andina. Algunos avances se observan en la zona cafetera. También hay que actuar sobre los costos del sector en particular en áreas como las semillas, los plaguicidas y los fertilizantes. Una política comercial de mayor competencia y apertura en esta área sería de gran ayuda para el sector.

IV. Oportunidades y amenazas para Colombia

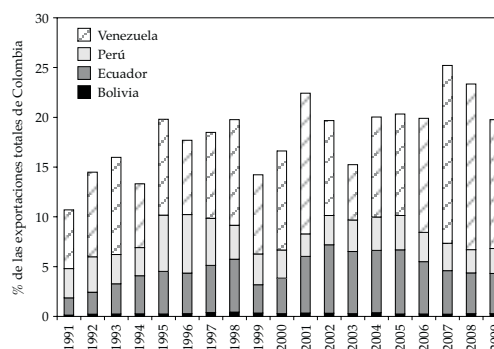
A. Región Latinoamericana

1. ¿Qué hacer con la CAN después de la salida de Venezuela? Posibilidades de ubicar a la CAN en un nuevo contexto con necesidades distintas

La participación de las exportaciones hacia la CAN, incluyendo Venezuela, en las exportaciones totales de Colombia, ha oscilado entre 10% y 25% en los últimos 15 años (ver Gráfico 20). A pesar de los problemas políticos, por cercanía geográfica, el comercio con la Comunidad Andina sigue siendo fundamental para las exportaciones colombianas, especialmente para las exportaciones de más alto valor agregado.

Las fuertes oscilaciones en el precio del petróleo han hecho temer por la capacidad de Venezuela de

Gráfico 20
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES HACIA LA CAN



Fuente: UN Comtrade.

mantener su nivel actual de importaciones. Hasta el momento, su capacidad de pago realmente se ha afectado temporalmente, reflejándose en demoras en autorizaciones de giro cambiario por parte de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI). Se estima que el precio del petróleo se mantendrá en niveles promedio de 50 a 60 dólares el barril, lo cual le permitiría a ese país mantener su nivel actual de importaciones pero no elevarlas al ritmo desenfrenado de los últimos años. La incertidumbre del momento de pago ha llevado a los exportadores colombianos a exportar con elevados márgenes que les permiten cubrirse de este tipo de eventualidades. No obstante, esto altos márgenes atraerán a otros potenciales competidores, como es el caso de los países del Mercosur. Ante esto, es claro que se erosionara en forma acelerada la ventaja arancelaria de Colombia en los próximos años y el mercado venezolano se volverá cada vez más concurrido. Por ello, el futuro de Colombia en ese mercado, que tendrá siempre alguna ventaja por la proximidad geográfica, cada vez tendrá que basarse más en la productividad y competitividad colombianas.

La amenaza entonces en el corto plazo, además de problemas de liquidez para algunos exportadores colombianos, es la corrupción en los trámites administrativos, y en decisiones arbitrarias que limitan las exportaciones como en el caso del sector automotor. Frente a estas eventualidades, es poco lo que puede hacer el gobierno colombiano, pero si es importante que el gobierno le sea claro a los exportadores e inversionistas sobre los riesgos comerciales que corren en Venezuela. De lo contrario, después querrán que el gobierno asuma las pérdi-

das de cualquier situación adversa que se presente con el vecino país.

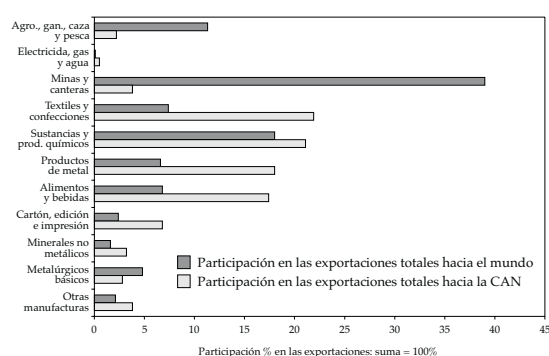
2. *Desviación de comercio a Venezuela y Ecuador*

El hecho que hacia Venezuela y Ecuador se exporten productos de alto valor agregado constituye una buena oportunidad para que los empresarios colombianos aprendan a incursionar en mercados externos con productos de alto valor agregado. Sin embargo, éste debe ser un proceso de aprendizaje que debe llevar a incursionar en otros mercados en el futuro.

Las preferencias arancelarias y la cercanía geográfica hacen que exista una diferencia importante entre los productos que se exportan hacia la región andina y los que se exportan hacia el resto del mundo. En el Gráfico 21 se muestra la composición de las exportaciones totales de Colombia hacia el mundo y hacia los países de la región andina. En este gráfico, se puede ver la disparidad en las características de comercio hacia estos dos destinos.

Los sectores de mayor peso en las exportaciones a la región andina son: textil y confecciones, sustancias y productos químicos, productos elaborados de metal, y alimentos y bebidas. De otra parte, los sectores de mayor peso en las exportaciones totales de Colombia al mundo son minas y canteras, sustancias y productos químicos, y agricultura y ganadería. En general, se observa que los productos que se exportan a la comunidad andina tienen un mucho mayor grado de sofisticación que los que se exportan al resto del mundo.

Gráfico 21
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES
TOTALES DE COLOMBIA HACIA EL MUNDO Y
HACIA LA REGIÓN ANDINA



Nota: se utiliza 2008, en vez de 2009, porque éste fue el último año en que se presentó un flujo de comercio normal entre Colombia y los países andinos, especialmente Venezuela.

Fuente: UN comtrade y cálculos propios.

Este patrón implica que se puede estar presentando una desviación de comercio hacia esta región. En el Cuadro 3 se presenta una lista de 15 productos no primarios, cuyas exportaciones hacia la comunidad andina (incluyendo a Venezuela) representan más del 98% de las exportaciones totales y cuya participación en las exportaciones totales de Colombia es superior a 0,1%. En la cuarta columna, se presenta el grado de sofisticación de cada producto, utilizando el indicador mencionado antes para el Cuadro 1.

Claramente se puede ver que, en Colombia, existen productos de alto valor agregado que son exportados casi exclusivamente hacia la comunidad andina. Entre estos productos sobresalen los vehículos automotores, los productos agroindustriales

Cuadro 3
DESVIACIÓN DE COMERCIO EN 2008: PRINCIPALES PRODUCTOS NO PRIMARIOS DE COLOMBIA
QUE SOLO SE EXPORTAN (participación en las exportaciones totales superior a 98%)
A LA COMUNIDAD ANDINA (incluyendo Venezuela)

| Exportaciones totales de Colombia (US\$) | Participación en las exportaciones totales de Colombia | Nombre del producto | Ingreso por habitante de los países que exportan (US\$PPP) |
|--|--|---|--|
| 741.592.545 | 1,97 | Carne bovina deshuesada o en canales, refrigerada | 12.560 |
| 106.259.780 | 0,28 | Productos de origen animal no aptos para la alimentación humana | 12.633 |
| 95.755.693 | 0,27 | Vehículos automotores | 15.094 |
| 87.365.085 | 0,23 | Cuchillas y hojas cortantes de metales comunes | 25.127 |
| 47.457.484 | 0,13 | Mármol y travertinos y otras piedras calizas de talla o de construcción | 10.395 |
| 37.783.921 | 0,10 | Energía eléctrica | 16.264 |
| 36.473.499 | 0,10 | Leche y nata, concentradas, azucaradas, etc. | 13.162 |
| 22.508.337 | 0,06 | Cantos, grava, piedras machacadas, macadam, gránulos, etc. | 8.635 |
| 19.282.398 | 0,05 | Gafas (anteojos) correctoras y artículos similares | 20.587 |
| 9.848.428 | 0,03 | Bases inorgánicas, hidróxidos y peróxidos similares | 12.520 |
| 7.496.451 | 0,02 | Cierres de cremalleras | 14.416 |
| 7.321.654 | 0,02 | Metales preciosos en estado coloidal, compuestos y amalgamas | 22.737 |
| 6.749.113 | 0,02 | Carne bovina, congelada | 10.868 |
| 5.820.441 | 0,02 | Terciopelo y felpa tejidos, y tejidos de chenilla | 14.788 |
| 5.267.075 | 0,01 | Carrocerías de vehículos | 12.489 |

Fuente: UN Comtrade. Cálculos propios.

triales, y los productos del sector metalmecánico. Este resultado evidencia la clara necesidad de Colombia de explorar nuevos mercados para complementar los destinos regionales de estos productos de alto valor agregado, con otros destinos alrededor del mundo, y la fragilidad de las exportaciones a los países andinos que pueden ser poco competitivas en otros mercados. Por ello, programas como el de Transformación Productiva que viene liderando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo son críticos para incrementar la productividad y la oferta de productos de sectores de bienes y servicios de alto potencial en los mercados internacionales, y es una respuesta impostergable al acelerado agotamiento del modelo de desviación de comercio que sirvió bien por cuatro décadas pero que no parece tener mucho futuro, al menos en su forma actual.

3. ¿Cómo equilibrar el proceso de integración con los países vecinos?

Colombia, desde hace al menos tres décadas, viene profundizando las relaciones comerciales con Venezuela y Ecuador en forma muy exitosa por medio de acuerdos de libre comercio en el marco de la CAN y el G-3. No obstante, también es cierto que Colombia ha sido un vecino incomodo en los temas de seguridad y narcotráfico, con el desarrollo de una dinámica informal y delincuencial en las fronteras, especialmente con estos dos países. En el caso de Perú y Brasil, el entorno amazónico ha hecho más difícil y menos visible la degradación de las relaciones fronterizas. Algo similar se puede decir de Panamá con el Tapón del Darién.

No se puede desconocer que el gobierno de Colombia y el grueso de su sociedad tienen mar-

cadadas diferencias ideológicas con los gobiernos de Ecuador y Venezuela. No es de extrañar que en las encuestas realizadas en Colombia, los ciudadanos expresen desconfianza hacia líderes como Hugo Chávez. Esto no se puede simplemente soslayar diciendo que es fruto de la propaganda oficial, pues por el contrario el presidente Uribe y la Cancillería permanentemente están cuidando las relaciones con Venezuela y buscando avenidas para mantener una relación constructiva.

Es claro que en Venezuela se avanza a marchas forzadas, en la medida que la cotización del petróleo lo permite, hacia una estatización del grueso de su aparato productivo y a un control del Estado sobre la sociedad mediante una mayor injerencia en todos los aspectos del día a día de sus ciudadanos. En menor grado esto ocurre en Ecuador, pero no pareciera que su gobierno desee o pueda para el caso, seguir el camino de Venezuela.

Con Ecuador, desde el caso de Reyes con el rompimiento de relaciones, hay engañosa percepción de que aquí no ha pasado nada, donde lo único evidente es que hay mas papeleo para la entrada de colombianos a ese país (Pasado Judicial apostillado), y se siente el surgimiento de un anti-colombianismo promovido y nutrido por el gobierno ecuatoriano. No obstante, también es cierto que el germen de este fenómeno se estaba incubando desde hace muchos años, con la percepción de un comportamiento arrogante de Colombia hacia su vecino más pequeño, Ecuador.

El desarrollo reciente de las relaciones con estos dos países puede colocar en riesgo los beneficios mutuos del desarrollo comercial. En especial,

cuando estos dos países, o se han salido de la CAN o desconocen su autoridad, con lo cual la situación de los exportadores e inversionistas colombianos se vuelve frágil sin que el gobierno colombiano tenga mecanismos legales para protegerlos. Como la idea no es echar para atrás, solo se puede seguir adelante. En otras palabras, en términos de negociaciones hay que enriquecer el paquete para proteger los intereses colombianos en un contexto gana- gana para los países involucrados.

En el caso de Venezuela, el tema de la construcción de infraestructura de interés de los dos países es un elemento interesante. Un avance en esta dirección es la interconexión eléctrica y el gasoducto ya existente entre los dos países. Así por ejemplo, la mejora de la infraestructura vial que conecte a los dos países por el piedemonte llanero y que conecte a los puertos de la Costa Atlántica puede tener acogida. Lo mismo la construcción de un oleoducto desde Venezuela hacia el Pacífico, y el uso de puertos de los dos países para exportar hacia terceros países. Con Ecuador, algo similar se podría lograr conectando al Valle del Magdalena vía Mocoa con Ecuador.

Otros elementos de integración se pueden dar en áreas donde Colombia tiene fortalezas. Una evidente es en la de lucha contra el narcotráfico y en las competencias policiales e investigativas. Otra es en educación superior donde se debería tener un programa de becas para ciudadanos de esos países en universidades públicas y privadas del país. Experiencias como las de movilidad urbana, de Gobierno en Línea y la sistematización de la DIAN para promover el uso de TIC son otras experiencias

positivas para compartir. Habría que buscar las que ellos le puedan ofrecer a Colombia, donde la transferencia de experiencia y conocimiento sea de mutuo provecho.

Por otra parte está construir las sociedades fronterizas con proyectos económicos y sociales conjuntos. Allí, buscar asociaciones productivas que permitan que las comunidades de esas zonas prosperen e interactúen con intereses comunes es fundamental. Áreas como la salud y la educación también abren oportunidades de complementación. No obstante, para que esto pueda ser práctico, se debe permitir la libre circulación de sus pobladores hasta un x-número de kilómetros al interior de cada país para que puedan funcionar estas comunidades de frontera. Sin embargo, naturalmente deberán persistir algunas restricciones en zonas con presencia guerrillera o de narcotráfico.

Finalmente, en el caso de Ecuador, todo tendrá que comenzar por restablecer relaciones diplomáticas. Más allá de la evidente falta de sintonía entre los dos gobernantes, sin una muestra de respeto mutuo que hagan los gobiernos en nombre de sus respectivos países, será difícil buscar nuevos espacios de integración.

4. Escenario CAN-Mercosur: Oportunidades para el país y la CAN si Venezuela ingresa a Mercosur

El ingreso pleno de Venezuela a Mercosur implicaría que Colombia tendría que competir sin aranceles con productos de origen de Brasil, posiblemente desplazando a muchos productos colombianos que

han disfrutado por más de una década de un monopolio de desviación de comercio hacia ese país. La competitividad de los productos brasileños se vería disminuida por los elevados costos de transporte desde ese país y las dificultades de pago en moneda convertible que tiene Venezuela. No obstante, el impacto será muy severo en áreas como la automotriz y la de textiles y confecciones. Este ingreso pleno puede producirse en cualquier momento y solo habrá que conocer las condiciones en el ámbito comercial y la gradualidad que utilicen.

La otra cara de la moneda es que gracias al Acuerdo CAN - Mercosur, cualquier nuevo miembro de Mercosur deberá dar acceso a mercados a aquellos países con quienes tengan acuerdos comerciales. Esto implicará, que si bien lo óptimo sea un acuerdo bilateral con Venezuela que fije una regla clara al comercio binacional, en caso de fracasar por esta vía, siempre estas las obligaciones que Venezuela adquirirá con terceros países con quien Mercosur tenga acuerdos comerciales. Dado el carácter limitado del CAN- Mercosur a bienes, sería óptimo ampliarlo a servicios, compras públicas e inversiones; lo cual permita crecer el comercio y la IED con esos países y tener una reglamentación alterna para aplicar al comercio bilateral mientras se logra un acuerdo entre los dos países.

En conclusión, el grueso del comercio colombiano con Venezuela es desviación de comercio, lo cual además lo hace muy atractivo por su rentabilidad. No obstante, hay múltiples dificultades como el control de cambios, la incertidumbre sobre una po-

sible devaluación, las múltiples dificultades burocráticas, y, además, es muy vulnerable a cualquier competidor que obtenga acceso preferencial a ese mercado. Por ello es crítico buscar una progresiva diversificación geográfica, sabiendo que en cualquier caso el comercio siempre será elevado entre dos naciones fronterizas y tan complementarias como Colombia y Venezuela.

B. Relaciones comerciales con EE. UU.

1. *Si se continúa postergando la aprobación del TLC con Estados Unidos, los vecinos estarán mejor posicionados*

Existe actualmente cierto grado de optimismo moderado en que el tratado de libre comercio con Estados Unidos sea ratificado por el Congreso norteamericano durante el 2009 o 2010, luego de la esperada ratificación del TLC con Panamá antes de finalizar este año.

Como se ha mencionado arriba, el TLC constituye un elemento esencial dentro del proceso de apertura de Colombia. No solo significa un acceso preferencial a un mercado de más de 14 billones de dólares, ni un paso adelante para no quedarse atrás frente a otros países de la región, sino que significa también una plataforma de acceso a los países con los cuales Estados Unidos tiene acuerdos comerciales.

En la actualidad, Chile, Perú, los países del CAFTA², México y la República Dominicana cuentan con tratados de libre comercio con Estados Unidos

² Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centro América - CAFTA, por sus iniciales en Inglés.

en plena ejecución. Estos países, no solo están mejor posicionados que Colombia con relación al comercio bilateral con Estados Unidos, sino que también están profundizando sus relaciones comerciales con otros países. Esta desventaja implica que Colombia tendría que competir en condiciones menos favorables frente a estos países los cuales, en muchos casos, tienen exportaciones similares a las colombianas.

Si bien en el corto plazo la extensión de las preferencias del ATPDEA³ protege algunos productos, esta situación cada vez afectará más decisiones de inversión de empresarios asiáticos y brasileros en Colombia, que buscan plataformas de exportación hacia EE. UU. y el desarrollo de mercado para nuevos productos de exportación. Por ello será indispensable continuar la labor de avanzar en áreas como la de protección de los derechos humanos y sindicales en Colombia, lo mismo que reducir radicalmente los niveles de impunidad, para lograr la viabilidad política para la aprobación de este tratado en el congreso de los EE. UU.

2. Impacto de la no aprobación del TLC con Estados Unidos y la escena comercial. TLC Canadá-Colombia, y Unión Europea-Colombia

En la práctica, con suerte el TLC con EE. UU. se aprobará no antes del segundo semestre del 2010. Esto debido a que, de una parte, el Presidente Obama debe definir una política comercial con los miembros de su bancada (demócratas) que le

garantice la aprobación de los acuerdos bilaterales y, más importante aún, el "*trade promotion authority*" sin la cual es imposible terminar las negociaciones de la Ronda Doha. Luego, ya se comprometió a pasar primero el TLC con Panamá, decisión que se puede reversar pero no en el corto plazo. Esta aprobación está difícil pues los americanos exigen el levantamiento del secreto bancario en ese país, cosa que al menos tomará un buen tiempo en el proceso de decisión de Panamá.

Que tan grave entonces es que no se apruebe el TLC con Colombia. Bastante y creciente con el tiempo. Por varias razones:

- ❑ El acuerdo, en términos comerciales, genera un volumen moderado de comercio adicional en el corto plazo. Allí los costos son moderados.
- ❑ Más costoso son los efectos de desviación de comercio a favor de otros países con acceso a mercados pleno en EE. UU. como Centroamérica y Perú que compiten en muchos productos con los colombianos. Hay que recordar que el ATPDEA solo cubre la mitad del universo arancelario de los EE. UU.
- ❑ Mas grave son los efectos de desviación de inversión, pues quienes deseen exportar a los EE. UU. con preferencias arancelarias van a preferir los que tienen garantizado el acceso en forma permanente y no los que están sujetos a decisiones del congreso de los EE. UU. cada 1 a 3 años.

³ *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas).

□ Pero lo más grave de todo es que Canadá, EFTA y la UE negociaron con Colombia, o están en proceso, principalmente porque temían una desviación de comercio en su contra por una inminente puesta en aplicación del TLC con EE. UU. Ahora podrían prevalecer los intereses políticos de algunas ONG que buscan bloquear los acuerdos con el gobierno del Presidente Uribe, como ya se evidenció en el caso de Noruega.

Toda amenaza genera oportunidades, y es claro que, estando en peligro los mercados tradicionales colombianos (EE. UU., Venezuela y Ecuador), es indispensable buscar nuevos horizontes. Una alternativa es el de la Comunidad Sudamericana o la del Arco del Pacífico si éstas incluyen la dimensión comercial. Otra cosa clara es que hay que abrirse hacia el Pacífico. Para acceder a Asia y Oceanía, el proceso puede comenzar utilizando, como plataforma, los TLC con países como México, Perú o Chile que ya tienen acuerdos comerciales con países de estas regiones. Luego se podría pasar a negociar los TLC directamente, junto con otros acuerdos como el ingreso al APEC.

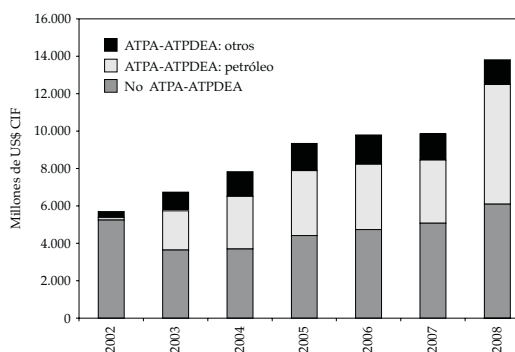
Sin temor, hay que comenzar a negociar tratados de libre comercio con países como Corea, Singapur, Japón, Nueva Zelanda y Australia que tienen economías complementarias a la colombiana. Por unos pocos productos lácteos, en los que está por verse la capacidad de competir con fletes elevados, no se debe parar la apertura hacia el Pacífico. Con China no se debe limitar a un acuerdo de protección de inversiones. Se debe buscar un acuerdo parcial de liberación de comercio de mutuo provecho. El generar una oferta exportable para China, más allá

de productos mineros básicos, debería ser una de las tareas prioritarias de Proexport.

3. ¿Cómo promover el aprovechamiento de un eventual TLC con Estados Unidos u otros países desarrollados?: desaprovechamiento del ATPA⁴-ATPDEA

Para lograr una transformación productiva exitosa, es clave, no solo incrementar los acuerdos comerciales con otros países, sino también aprovechar los que existen actualmente y los que se firmen en el futuro. Por ejemplo, en el Gráfico 22, se muestran las exportaciones hacia Estados Unidos, entre 2002 y 2008, tanto de productos beneficiados por los programas ATPA-ATPDEA, como los no beneficiados. En la tabla se observa que, en los últimos años, cerca de la mitad de las exportaciones hacia Estados Unidos han sido beneficiadas por el

Gráfico 22
IMPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS,
DESDE COLOMBIA



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

⁴ Andean Trade Preference Act.

ATPA-ATPDEA y el sector más beneficiado ha sido el petrolero. Excluyendo este producto, los beneficios en más de un 90% se concentra en solo dos productos: flores y confecciones (vestuario).

Lo anterior muestra un sistemático desaprovechamiento del acceso privilegiado al mercado norteamericano. Además, es claro que no es condición suficiente para exportar tener en aplicación unas preferencias o un TLC. Por ello, aquí será clave la actividad de entidades como Proexport que ayuden a articular unas alianzas publico-privadas que permitan aprovechar las oportunidades comerciales y el desarrollo de una oferta exportadora competitiva y sostenible.

C. Política exterior: temas transversales

1. *Opciones para Colombia con la potencial ola proteccionista derivada de la crisis internacional*

El actual, es un buen momento para que Colombia fortalezca y expanda sus relaciones comerciales. Recurrir al proteccionismo como respuesta al posible proteccionismo que se dio a raíz de la crisis sería un error. Esta reacción limitaría el crecimiento económico a la dinámica del mercado interno, lo cual restringiría fuertemente el crecimiento del país en el corto y mediano plazo. Por ello se debe resistir cualquier presión por aumentar aranceles o recurrir a barreras no arancelarias, con el argumento de que en el corto plazo es una fórmula para compensar la caída en la demanda interna y externa.

Por tanto, resulta conveniente que las empresas del país sigan explorando nuevos mercados

para los productos actualmente exportados y con nuevos productos en todos los mercados. Las exportaciones colombianas crecieron a un promedio anual de 21% entre 2006 y 2008. En este crecimiento, sobresalen algunos destinos menos tradicionales. Por ejemplo, entre 2006 y 2008, el crecimiento promedio anual de las exportaciones a Suiza fue de 122%, a Chile 53%, a Brasil 73%, a China 40%, a Singapur 286% a otros países asiáticos 123%, a Eslovenia 131%, a Croacia 186%.

Estos resultados indican que Colombia tiene un posible potencial en mercados que, si bien no son los mercados más cercanos o más tradicionales del país, sí pueden ser mercados de gran potencial en el futuro. Es clave que el país aproveche el momento y tenga una estrategia para entrar en nuevos mercados, especialmente en países o regiones que estén ganando participación en el panorama económico mundial.

Otro ejercicio que se debe hacer es el de revisar las preferencias arancelarias del país en EE. UU. y Europa y cruzarla con la producción nacional y de exportaciones a países vecinos. Con este resultado habría que analizar el grado de competitividad en estos productos y diseñar un plan de negocios para mejorar la productividad en las cuantías necesarias para hacerlos exportables a estos mercados más maduros o si es un tema de mercadeo, diseñar una estrategia de penetración de los mismos.

2. *Nuevo esquema de intervención alrededor del Arco del Pacífico*

Durante la negociación del TLC de Colombia con los EE. UU., surgió la idea, en el Ministerio de

Comercio Industria y Turismo, de abrir nuevas alternativas de comercio con otras naciones latinoamericanas que compensaran las políticas más proteccionistas de Ecuador y Venezuela, y sirvieran para una necesaria mayor diversificación de socios comerciales. A su vez, se percibió el interés de EE. UU. de lograr avanzar en un mini ALCA con algunos países de la región; en particular con aquellos que ya tenían o que estaban en proceso de suscribir un TLC. Esto tiene además la ventaja de normalizar normas de origen y procedimientos aduaneros entre otros, permitiendo acumular origen y facilitando el comercio entre estas naciones, y estas, a su vez, con Canadá y EE. UU. Así mismo, se encontró que, en general, la mayoría de los países del Pacífico americano tienen acuerdos de libre comercio entre sí (Colombia los tiene con México, El Salvador, Guatemala, Honduras, Ecuador, Perú y Chile).

Con este propósito, se han realizado cuatro reuniones de los países interesados, donde se han creado varios grupos de trabajo, buscando un alcance mayor al del simplemente comercial. Es posible que, precisamente por tratar de incluir otros temas como el de infraestructura vial y energética, el proceso se haya vuelto mucho más lento y no se observen progresos concretos. Este grupo podría ser la génesis de un proceso de integración latinoamericano, pero, para que esto ocurra, se debe actuar pragmáticamente, permitiendo avances en paralelo en las diferentes áreas y con aquellos países que así lo deseen.

Brasil mostró preocupación inicial con esta iniciativa, y solicitó ser invitado como observador a las reuniones de este grupo. En la medida que Brasil tiene acuerdos comerciales con los países en mención, no sería de extrañar que se pueda

lograr al menos una coordinación comercial con este país, con la limitación que sus productos no servirían para acumular origen cuando estos se consoliden con los acuerdos de los EE. UU. y de Canadá. De todas formas, esta iniciativa avanza muy lentamente, e infortunadamente ningún país está ejerciendo un liderazgo para que se avance en su conformación real.

3. Importancia de retomar el papel del país en las entidades multilaterales para potencializar las oportunidades de Colombia

Las entidades multilaterales son vehículos cruciales que los países utilizan para promover sus agendas nacionales. Muchas pueden adolecer de comportamiento burocrático, pero no por eso dejan de tener relevancia para definir políticas multilaterales y comportamiento políticamente correcto en temas tan variados como la cultura, la salud, las migraciones, la propiedad intelectual y el comercio. Un ejemplo claro es la visita del relator de Naciones Unidas para los desplazados, cuyo reporte tuvo importante repercusión en el relacionamiento de Colombia con el resto del mundo.

Por esta razón es que, desde hace muchas décadas, otros países en desarrollo como Brasil y la India han tenido, como política por décadas, la de posicionar funcionarios diplomáticos de carrera en puestos claves en las instituciones de Naciones Unidas y las de Bretton Woods. En el caso colombiano, los compatriotas que han logrado destacadas figuraciones, lo han conseguido ante todo por sus propios méritos, como son los casos de Luis A. Moreno, José Antonio Ocampo y Guillermo Perry.

Es evidente la falta de un servicio diplomático sólido en Colombia. Falta un mayor fortalecimiento en la capacidad de gestión diplomática y mayores incentivos para que el país cuente con un buen grupo de diplomáticos en todo el mundo. Esta deficiencia limita la gestión diplomática preventiva y oportuna, y dificulta posicionarnos en puestos de importancia en los organismos internacionales, lo cual significa un costo de oportunidad para Colombia en el ámbito de discusión de la política internacional.

En forma sistemática, el país, y en particular la cancillería, deben mirar posibilidades que se abran de primer hasta tercer nivel en estas instituciones y tratar de postular candidatos cualificados, ojala de carrera diplomática, cuando sea pertinente. Debería haber un compromiso de recibirlos de vuelta en la carrera diplomática o en el Banco Central (caso FMI) si salen de esas instituciones antes de su tiempo de pensión. Hasta hoy, la cancillería colombiana ha tenido interés esporádico en promover candidatos y en general ha sido más por iniciativa de los mismos interesados cuando esta se involucra para apoyar a un candidato colombiano.

D. Política exterior: temas sectoriales

1. *Apuestas exportadoras minero-energéticas (desarrollo industrial petroquímica, carbón)*

Es claro que el sector minero-energético representa una gran oportunidad para Colombia que no se debe desaprovechar. El país ha tenido una gran incursión en los mercados internacionales en los últimos años en este sector y se espera que esta dinámica continúe a futuro. Si bien los recursos de

estas exportaciones son importantes, es clave empezar a mirar otros eslabones de la cadena como por ejemplo el sector de la petroquímica. El sector de la petroquímica cuenta con productos de alto valor agregado como los polímeros de vinilo, los polímeros de propileno o los polímeros de estireno que tienen, respectivamente, grados de sofisticación, de acuerdo a la medición mencionada arriba, de US\$15.470, US\$17.917 y US\$17.728 per cápita. Estos valores implican que son productos exportados, en promedio, por países con un PIB por habitante (en PPP) superior a US\$15.000 y, por tanto, son productos altamente sofisticados y remunerativos.

También es de resaltar el plan estratégico de Ecopetrol que busca, no solo continuar con las exploraciones petroleras y así reducir el riesgo que el país sea un importador neto de petróleo, sino también invertir en otras áreas del clúster. Sumado a esto, el desarrollo del sector minero-energético también constituye una oportunidad para potenciar el crecimiento de las regiones (de bajo grado de desarrollo) del país donde se encuentra la actividad de exploración y explotación.

No obstante, el gran reto es evitar que esta bonanza de exportación de productos minero-energéticos no se convierta en una tendencia revaluacionista de la tasa de cambio que genere indebidas presiones sobre otros sectores transables del país. En esta materia el ejemplo de Chile es claro. En épocas de buenos precios el sector público genera ahorros que pueda desacumular en épocas de recesión de la economía mundial. Gracias a este fondo de estabilización, Chile ha podido adelantar en la actualidad una ambiciosa política anti cíclica

de infraestructura de carreteras y de edificaciones públicas, como preescolares.

2. Tema ambiental: problemas ambientales derivados del incremento de las exportaciones de carbón. Necesidad de diferenciar el carbón colombiano en el mercado internacional

Colombia se ha convertido en un país minero energético donde más del 50% de sus exportaciones provienen de dicho sector. En este sentido, Colombia es un país exportador de commodities. Estos productos son difíciles de diferenciar en los mercados internacionales y varios tienen serios cuestionamientos de carácter ambiental. ¿Cómo se puede innovar en productos básicos para posicionarnos en forma duradera en los mercados internacionales?

Se puede analizar el caso del recurso minero más abundante en el país que es el carbón. Se espera que, en dos o tres años, el país pase de exportar 60 millones de toneladas a más de 100 millones de toneladas por un valor superior a los US\$6.000 millones anuales. Con ello, Colombia se consolidaría como el cuarto o tercer exportador mundial del mineral después de Australia, Suráfrica e Indonesia. No obstante, el carbón se encuentra bajo un severo ataque por muchos gobiernos y grupos ambientalistas por su contribución al calentamiento global, por el impacto ambiental en su proceso de comercialización y por el efecto directo en el entorno en su proceso de extracción.

Además, en la medida que cada vez se tiende a medir más la huella de carbono de todas las empre-

sas y productos, se irá fortaleciendo la preferencia por fuentes de energía más limpias, incluso si esto implica mayores precios para el consumidor. No será de extrañar que, en poco tiempo, se popularicen certificadoras de la huella de carbono, de la misma manera que hoy se aceptan los sellos ambientales, laborales y los de comercio justo. Por estas razones, hay que buscar diferenciar el carbón colombiano en el mercado mundial.

Una primera diferenciación debe ser en su proceso productivo donde, para producir cada tonelada de carbón en el país, se requiere remover seis toneladas de material. Este estándar es bastante menor al de los EE. UU. o la China, grandes productores y consumidores de carbón, donde se estima se deben remover hasta 30 toneladas para obtener una tonelada de carbón. Naturalmente, también habrá que demostrar que se utilizan las mejores tecnologías que disminuyan el impacto ambiental en el entorno inmediato y medidas efectivas de recuperación del terreno una vez se finaliza el proceso de extracción en la región.

Un segundo elemento diferenciador importante es el de la cercanía a dos de los mercados más importantes como son EE. UU. y Europa, donde la distancia es mucho menor a los otros grandes exportadores ubicados en el sur de Asia y África, y en Oceanía. El transporte del carbón es difícil por su volatilidad, por lo cual afecta, además, a comunidades por donde transita para su exportación y a las zonas portuarias. En el futuro próximo, todo lo que se pueda acelerar el proceso para transformar el carbón en carbón líquido o en forma de gas, facilitará enormemente su transporte seguro y será

fundamental para mantener el posicionamiento en el mercado. Estas tecnologías existen, pero aun no son comerciales.

Por último, se debe buscar exportar carbón en otras formas de energía, como la eléctrica, cuando se fortalezca la interconexión eléctrica con Suramérica y se logre concretar la interconexión con Centroamérica y, más distante en el futuro, con República Dominicana y Puerto Rico. Producir energía eléctrica en boca de mina de carbón para exportar a mercados deficitarios sería muy rentable, como en el caso de Ecuador, y facilitaría el manejo ambiental.

Finalmente, en productos donde Colombia tendrá elevados intereses (carbón, oro, níquel), pero a su vez muchas amenazas, es esencial fomentar la investigación en ciencia, tecnología e innovación con la creación de centros de investigación o fomentando la creación de grupos de investigación en las universidades. Una alianza con países que utilizan el carbón en forma eficiente como el caso de la China puede ser prometedora. Hay temas que son internacionales, pero que también tienen especificidades locales, como el tipo de mina o las facilidades exportadoras, donde Colombia debe activamente participar en hallar las soluciones, pues nadie lo hará por nosotros. Esta lógica también se aplica a temas como el biocomercio y los biocombustibles, entre otros.

V. Conclusiones y recomendaciones

La política exterior de Colombia durante las últimas tres décadas ha sido bastante limitada y rezagada con relación a otros países de la región

en cuanto a lo comercial y a los flujos de inversión. A pesar de ello, Colombia ha tenido éxitos comerciales como la CAN y penetrado los mercados internacionales de capitales gracias a una política macroeconómica prudente. En los últimos años, la recuperación de la seguridad y los incentivos a la inversión han permitido al país aumentar la inversión extranjera hasta niveles per cápita similares a los de Brasil y México. También se decidió avanzar en negociaciones comerciales bilaterales y regionales ante el evidente retraso de la ronda Doha y del avance de países que compiten con productos colombianos en los principales mercados, en particular los EE. UU.

La política comercial ha sido menos exitosa de lo esperado debido al ciclo económico mundial, que despertó tendencias proteccionistas, y a la percepción de que en Colombia no se ha hecho lo suficiente para evitar los abusos a los derechos humanos y sindicales, y más grave aún, que el grueso de los crímenes se ha dejado en la impunidad. La batalla en los medios y escenarios externos la siguen ganando los miembros de la oposición y las ONG que trabajan en estas áreas, a pesar de los progresos innegables que se observan en el país. No obstante, hechos como los de los falsos positivos o que el país con el mayor número de sindicalistas asesinados en el mundo siga siendo Colombia, no ayuda a transmitir el mensaje de mejora y diligencia gubernamental en estas materias.

Los mayores retos para Colombia en los próximos años serán en estas áreas:

A. Colombia en menos de una década se convirtió en una economía exportadora minero-energética,

participando con más de un 50% del total de sus exportaciones. Esto le genera al país nuevos retos, pues estos productos básicos presentan una gran variabilidad en sus precios internacionales, afectando la estabilidad de los términos de intercambio y sujetando la tasa de cambio a fuertes oscilaciones. Por ello en momentos de bonanza se afecta la producción local de bienes transables, especialmente agrícolas y manufactureros, y en épocas de destorcida se generan presiones inflacionarias y se incrementa la carga de la deuda externa. Esto afecta negativamente la inversión en estos sectores al desincentivar proyectos de largo plazo en el sector de los transables.

Con el propósito de reducir la excesiva fluctuación de la tasa de cambio se requiere:

- Adoptar de manera sistemática una política fiscal contracíclica que genere ahorro público en épocas de bonanza y permita generar más gasto público en momentos de destorcida de los precios internacionales de los energéticos. No se puede volver a repetir situaciones como la del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) cuando hace dos años en plena bonanza se gastaron estos recursos. Se debe crear un fondo que permita ahorrar el grueso de los ingresos que genere el precio del carbón y el petróleo cuando se coloque por encima de su tendencia histórica. Así por ejemplo, si se considera que un precio de largo plazo del petróleo es 70 dólares el barril, se debería ahorrar el 90% de los ingresos adicionales si el precio se sitúa por encima de este nivel. Así mismo,

si el precio cae por debajo de la tendencia histórica el fondo pondría a disposición del fisco recursos para política anticíclica. El caso bien conocido de Chile muestra claramente la bondad del esquema.

- Por su parte el Banco de la República podría utilizar su posición propia de papeles de deuda pública para coordinar con el gobierno posibles desfases de corto plazo cuando ante súbitos cambios en los precios externos de los energéticos el sector privado decida en forma masiva recomponer su portafolio entre activos en dólares y aquellos denominados en pesos. En la medida que los fondos de ahorro público adquieran credibilidad, las recomposiciones de portafolio serán menores y por ende la intervención requerida del banco central será menor. Debo enfatizar que sin una adecuada política fiscal como la propuesta en el punto anterior, será inútil cualquier intervención del Banco Central.

- B. La expansión exportadora de Colombia en las últimas décadas se debe en su mayor proporción al carbón y petróleo, y al elevado consumo de Venezuela que privilegia el acceso de productos colombianos. No obstante, es claro que Venezuela, por convicciones políticas y económicas, buscará sustituir importaciones provenientes de Colombia.

Para ello es urgente diversificar el paquete exportador hacia bienes con mayor valor agregado con competitividad internacional. Con este propósito se debe:

- ❑ Buscar aprovechar otros mercados donde Colombia ya tiene acceso privilegiado como México, El Salvador, Honduras, Guatemala, Perú, Chile y MERCOSUR. Habrá que evaluar cuales productos con valor agregado hoy exportados a Ecuador y Venezuela también serían competitivos en los otros mercados mencionados.
 - ❑ Negociar acuerdos comerciales, así sea de alcance parcial con Costa Rica, Panamá y Republica Dominicana.
 - ❑ Extender a servicios el acuerdo con MERCOSUR, que solo cubre bienes, que amplíe las posibilidades comerciales de Colombia en esos países.
 - ❑ Acelerar la negociación de armonización de acuerdos comerciales de los países del Arco del Pacífico Latinoamericano, que lideran Colombia, Chile, México y Perú, y al cual están invitados a unirse Centroamérica y Ecuador. La gran mayoría de estos países tiene acuerdos de libre comercio a nivel bilateral. Armonizando normas de origen, medidas de defensa comercial y procesos de desgravación se podría incrementar en forma sensible los flujos de comercio y de inversión entre estos países, en particular en productos con valor agregado.
 - ❑ Se debe continuar dándole prioridad al programa lanzado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Transformación Productiva, orientado a generar nueva oferta exportable, en particular facilitando la formación y consolidación de clúster ajustando las regulaciones que sean necesarias. Un ejemplo es el del IVA a las exportaciones de servicios que afecta sectores como el software y los de consultoría.
 - ❑ Hay que analizar qué productos con valor agregado exportan países como Chile, México, Perú y Centroamérica con acceso libre a mercados como los EE. UU., Canadá, Unión Europea y Japón, para buscar proveer insumos y bienes intermedios donde Colombia sea competitiva y sea compatible con las normas de origen de esos acuerdos. Estudios de esta naturaleza ha elaborado Chile.
 - ❑ Temas como el biocomercio pueden abrir puntos de contacto con Brasil y Perú en el hemisferio para exportar nuevos productos a países desarrollados como cosméticos y productos homeopáticos.
- C. En el trabajo se muestra que el Asia cada vez gana mayor importancia en la generación del ingreso mundial y de la ciencia tecnología e innovación en el mundo. Así mismo, mientras muchos países de la región han negociado acuerdos comerciales con los asiáticos, el temor a la competencia en algunos bienes ha impedido que Colombia haga lo propio. Lo más contradictorio es que por la vía del contrabando estos productos llegan a los mercados colombianos de una u otra manera.
- Por lo anterior es indispensable estrechar lazos comerciales y de inversión con Asia vía:

❑ Ampliar el horizonte de acuerdos comerciales buscando nuevas alianzas comerciales en el hemisferio y en Asia y Oceanía. Países como Corea, Singapur y Japón, con sus mercados altamente concentrados en productos manufacturados sofisticados y servicios no deberían causar mayores dificultades para profundizar el comercio colombiano. Acuerdos de protección de inversiones y doble tributación son insuficientes. Colombia tiene que aprender a comerciar y establecer alianzas estratégicas con Asia.

❑ Buscar un relacionamiento más profundo con la China e India debe ser una prioridad. Si bien los temas comerciales son un mayor reto, hay que buscar acuerdos de complementación económica que permitan un paquete gana-gana para el país. Allí hay que incluir temas como los de ciencia y tecnología en áreas de interés para Colombia como el uso eficiente del carbón.

❑ Lograr el ingreso al APEC tan pronto termine la moratoria. Hay que aprender de la estrategia diplomática de Chile que contra todos los pronósticos logró su ingreso. En particular, fue clave una presencia diplomática en países importantes de la Cuenca del Pacífico y la participación en los eventos gubernamentales y empresariales a niveles muy altos. Así mismo fue crítico el papel de un país asiático campeón de la causa chilena, Malasia.

D. En la medida en que el principal problema del planeta en la actualidad es el calentamiento

global, la transformación de Colombia en una economía exportadora minero energética le genera nuevos desafíos y compromisos con la comunidad internacional. Cada vez se cuestionará más el uso de combustibles fósiles y se buscarán alternativas energéticas menos contaminantes.

Por ello debe definirse y aplicarse una política que permita posicionar y diferenciar productos de exportación como el carbón para prever requerimientos ambientales y preferencias de los consumidores. Algunas estrategias pueden incluir:

❑ Promocionar el carbón como un producto que en Colombia se maneja con las técnicas más responsables desde el punto de vista ambiental, así implique incurrir en algunos costos adicionales. Más temprano que tarde se impondrán certificados energéticos en los productos de exportación y los consumidores estarán dispuestos a pagar una prima por los que tengan una menor huella de carbón en el planeta. Algunas características como el menor descapote de tierra por tonelada extraída de carbón en el país son favorables. Así mismo el hecho de estar más cercanos a EE. UU. y Europa que los demás grandes exportadores como Australia, Indonesia y Sudáfrica debe ayudar a diferenciar el carbón colombiano ante el consumidor.

❑ Así mismo, el país como un todo en su consumo de energéticos debe tratar de minimizar su huella de carbono en el planeta aprovechando ciertas ventajas como tener la segunda mayor riqueza hídrica del

continente. Colombia debería proponerse tener un sistema de generación de energía eléctrica donde con al menos un 95% de probabilidad su generación sea exclusivamente hídrica, solar, eólica y autogeneración en las empresas con base en captura de vapor. Con ello se buscaría posicionar al país como uno de los de menor huella de carbono en el planeta.

- Así mismo, Colombia debe mantenerse en la vanguardia de uso de tecnologías que permitan un uso energéticamente más eficiente del carbón y el petróleo. Ojala Colombia fuera el primer país en exportar carbón licuado, tecnología que ya existe, pero que aún no logra precios comerciales. Así mismo la adopción de plantas térmicas más eficientes donde la alianza con la China sería la más efectiva ya que tienen las más avanzadas del mundo en cuanto a la extracción de energía con base en carbón.
- E. Si bien la CAN no será la fuente de las mayores oportunidades comerciales de Colombia en el futuro, en medio de las dificultades diplomáticas con algunos países de la región, en particular Ecuador y Bolivia, la CAN ha probado ser un punto de encuentro donde se facilita el dialogo binacional y se pueden adelantar programas no comerciales muy importantes en áreas como la consolidación de comunidades fronterizas, el medio ambiente y el manejo de la biodiversidad.

Por estas razones se sugiere:

- Fortalecer la CAN en aspectos no comerciales que sirva para diversificar en forma conveniente para todos los países miembros el menú de intereses que se pueden atender.
 - En este marco de referencia consolidar lo logrado en lo comercial con un portafolio de intereses que incluya temas como el de la integración física, energética, de intercambio cultural y de uso sustentable de la biodiversidad
- F. La situación con Venezuela es compleja y es probable que se empecinen en sustituir, así sea de manera costosa la oferta de bienes colombianos por la de otros países.
- Ante esto se sugiere:
- Explorar una agenda de integración más comprensiva que permita interesar a Venezuela en temas como los energéticos, la infraestructura vial, el intercambio de estudiantes, asesorías en control de tráfico de narcóticos, la movilidad urbana y el uso de TIC⁵ pueden armar paquetes de negociación viable y conveniente para los dos países.
 - Hacer visible a las autoridades venezolanas que las medidas discriminatorias en contra de los productos colombianos simplemente están alentando el contrabando y generando

⁵ Tecnologías de la Información y la Comunicación.

un preocupante proceso de corrupción en ambos lados de la frontera generándole a los dos países grandes costos en el recaudo impositivo.

- ❑ Una política de fronteras que permita construir comunidades binacionales que sean los promotores de las relaciones fronterizas y sirvan de amortiguador en los momentos de tensión entre los dos gobiernos.

G. En cualquier escenario será fundamental lograr la aprobación del TLC con los EE. UU. Este país es un jugador crítico en la cuenca del Pacífico y el interés con el que miran a Colombia los países asiáticos en cuanto a lo comercial e inversiones dependerá del nivel de acceso preferencial en la mayor economía del mundo. Así mismo la IED de los EE. UU. en sectores no energéticos en América latina se verá fuertemente condiciona-

da en favor de los países con quienes ya tengan TLC en aplicación.

Por ello se recomienda:

- ❑ Facilitar la aprobación del TLC a la administración Obama consolidando los avances y haciendo mayores progresos en una política efectiva de defensa de los derechos humanos y sindicales en el país, (que de todas maneras debe hacerse) y de cero tolerancia con la impunidad.
- ❑ Un lobby más enfocado a los demócratas de línea dura en EE. UU. para ambientar políticamente la aprobación del TLC.
- ❑ Avanzar la agenda de temas y alianzas con EE. UU. de una manera integral que ayude a impulsar la aprobación del TLC.

Bibliografía

- Comunidad Andina de Naciones (2006), "Elementos para una Evaluación del Tratado de Libre Comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos, con Relación a la Regulación Judicial de la Comunidad Andina", Secretaría General de la CAN, Lima.
- Cepal (2010a), "Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Exterior", Santiago de Chile.
- ____ (2010b), "The People's Republic of China and Latin America and the Caribbean: Towards a Strategic Relationship", International Trade and Integration Division, Santiago de Chile.
- ____ (2010c), "Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean", Santiago de Chile.
- Consejo Privado de Competitividad (2008), "Informe Nacional de Competitividad 2008-2009", Bogotá, Capítulo IV, pp. 137-166.
- Estevadeordal, A.; Suominen, K.; Harris, J.T.; Shearer (2009), "Bridging Regional Trade Agreements in the Americas", Inter-American Development Bank Special Report on Integration and Trade, IDB, Washington, D.C.
- Gobierno de Colombia (2006), "Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 178 del 30 de noviembre de 2006, por medio del cual se aprueba el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América", Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, Bogotá.
- Hausmann, R.; Klinger, B. (2007), "Achieving Export-led Growth in Colombia", Documento elaborado para el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Bogotá.
- Hausmann, R.; Hwang, J.; Rodrik, D. (2006), "What you Export Matters", NBER working paper, No. 11905, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Inter-American Development Bank (2010), "The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean", Integration and Regional Programs Department and Research Department, Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2010), "World Economic Outlook". April 2010.
- Lora, E. (2004), "Should Latin America Fear China?", Inter-American Development Bank - Research Department, Washington, D.C.
- Ministerio de Comercio Exterior (1996), "Organización Mundial del Comercio II", Colección de Acuerdos de Comercio Internacional No. 4, Ministerio de Comercio Exterior, Bogotá.
- Rosales, O. (2009), "Colombia: Una Inserción Estratégica en el Asia-Pacífico, basado en CEPAL, COMTRADE y DANE", Santiago, Chile.
- Lall, S. (2000), "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998", *QEH Working Paper Series*, No. 44.
- Villar, L.; Esguerra, P. (2005), "Comercio Exterior de Colombia en el Siglo XX", Borradores de Economía, No. 358, Banco de la República, Bogotá.