

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

INTEGRACIÓN

LA BÚSQUEDA DE NUEVOS ESCENARIOS DE INTEGRACIÓN PARA COLOMBIA

RESUMEN

Este policy paper analiza cuáles pueden ser los nuevos escenarios de integración en momentos en los que Colombia no vislumbra un panorama comercial claro con sus dos socios principales, Estados Unidos y Venezuela. Por un lado, las posibilidades de contar pronto con la aprobación del TLC, a cargo del Congreso estadounidense, se ve cada vez más lejana, y por otro, las perspectivas de mantener las condiciones en el intercambio comercial con Venezuela carecen de garantías desde el retiro de este país de la Comunidad Andina de Naciones, mientras que, en lo que queda del organismo andino, se enfrenta con situaciones difíciles con Ecuador y Bolivia. En un tercer escenario, se presentan algunas alternativas en el entorno latinoamericano, así como en nuevas áreas como Canadá y el Efta, en la consolidación de relaciones con la Unión Europea y en la futura vinculación con nuevos aliados en Asia Pacífico.

EL CONTEXTO ACTUAL

El contexto internacional presenta condiciones diferentes a los parámetros que predominaron en los años noventa, por la incorporación de elementos de securitización que modifican las prioridades del mundo desarrollado y que afectan las relaciones con los vecinos, en un entorno político ideologizado, que influye en la definición de prioridades en los relacionamientos internacionales y que en el plano regional, se enmarca en el intento de formación de una Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En este contexto, las prioridades que Colombia había consolidado en materia de integración en los últimos años, como son los Estados Unidos y los países de la Comunidad Andina, se han visto confrontadas con limitaciones y cambios que hacen recomendable para el país ampliar los horizontes de integración con nuevos escenarios.

La negociación de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos no solamente se demoró mayor tiempo de lo previsto sino que, una vez acordado entre los dos gobiernos, no ha podido ser aprobado como tratado por el

Congreso estadounidense, teniéndose que recurrir a la prórroga del mecanismo de preferencias arancelarias unilaterales del ATPDEA para disponer de condiciones favorables de ingreso a dicho país.

El retiro de Venezuela de la Comunidad Andina, a pesar del mantenimiento circunstancial de elevadas exportaciones a ese país, mantiene un factor de inseguridad sobre la continuidad de condiciones favorables en el segundo mercado más importante para Colombia; a lo cual se agrega el deterioro en las relaciones políticas y diplomáticas con otro destinatario significativo de exportaciones de la CAN, como es el Ecuador.

De otra parte, el entorno internacional continúa sin la culminación de las negociaciones multilaterales de la OMC, en donde el surgimiento de mejores condiciones de negociación, lideradas por naciones emergentes como Brasil e India, se pueden diluir si fracasa la Ronda de Doha, por la multiplicación de acuerdos bilaterales en los que los países en desarrollo tienen menores condiciones para negociar sus propios intereses.

En tal contexto, Colombia tiene que construir alternativas para su integración internacional, por lo que el Grupo de Integración analizó diferentes

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Universidad del Rosario



Universidad
Externado de Colombia



Academia Diplomática
de la Cancillería



Pontificia Universidad
Javeriana



IEPRI
Universidad Nacional



Universidad Militar
Nueva Granada

situaciones. Mecanismos como las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) con Venezuela, Ecuador y Perú, pueden ayudar a la recomposición de los vínculos con los vecinos; la consolidación de la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano a una articulación con el Asia Pacífico; el aprovechamiento de recientes negociaciones con Canadá y con los integrantes de la Asociación Europea de Libre Comercio; así como la culminación de las negociaciones de la CAN con la Unión Europea de un Acuerdo de Asociación, que incluye un pilar comercial, son acciones que pueden permitir a Colombia disponer de nuevos escenarios de integración.

LA CRISIS CON LOS SOCIOS DE LA COMUNIDAD ANDINA Y LA SITUACIÓN CON VENEZUELA

Al revisar el entorno andino, en donde las relaciones de Colombia con los socios que le quedan en el proceso, y las de estos entre sí, se han deteriorado notablemente en el presente año, enrareciendo la posibilidad de avanzar en la consolidación del proceso andino de integración y en sus relacionamientos externos, por la dificultad de disponer de una política externa común.

Particularmente preocupante es la situación de Colombia en la Comunidad Andina en donde, al retiro de Venezuela, hay que agregarle el deterioro de la situación en la frontera con el Ecuador tras el ataque contra el campamento de Raúl Reyes localizado en territorio ecuatoriano, que produjo la fuerte reacción del gobierno de este país en distintos escenarios internacionales, traducida en la suspensión de relaciones diplomáticas con Colombia, más la amenaza de eventuales restricciones comerciales, que ahondarían las complicaciones en los que hasta ahora han sido nuestros más importantes mercados después de los Estados Unidos.

A esta situación conflictiva con el Ecuador se suma el alineamiento de Bolivia con las posiciones del ALBA lideradas por la Venezuela de Hugo Chávez, que llevan a controvertir dentro de la CAN muchas de las posiciones defendidas por Colombia. Y con el Perú, socio actual de mayor entendimiento, su no incorporación a la Unión Aduanera alejó la posibilidad de un desimpegno andino en bloque en las demás negociaciones internacionales.

Se tiene entonces a una Comunidad Andina de solo cuatro miembros, que presenta fraccionamiento en dos vertientes: Colombia y el Perú,

partidarios del libre comercio y de atraer la inversión extranjera de los Estados Unidos y la Unión Europea; frente a Bolivia y Ecuador, con posiciones antiimperialistas, contrarias al libre comercio, que les lleva a excluir de negociaciones como las iniciadas con la Unión Europea, aspectos de los acuerdos de libre comercio de segunda generación como son propiedad intelectual, servicios e inversiones.

De otra parte, se considera especialmente delicado el abandono de la institucionalidad andina, una de las más representativas entre los procesos de integración de América Latina, donde no se procede a reunir al Consejo de Presidentes Andinos en reunión extraordinaria, ni se convoca al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para ocuparse de las graves situaciones ocurridas a comienzos de 2008, ni se utilizan los buenos oficios de la Secretaría General o del Parlamento Andino para aproximar posiciones, ni se acude tampoco a las comisiones binacionales fronterizas.

Más bien se prefiere llevar los problemas a otras instancias internacionales que permitan, como en el caso del Grupo de Río, el protagonismo de cada Jefe de Estado. La integración andina ya no responde a estructuras institucionales y a compromisos supranacionales, sino al pensamiento individual de cada gobernante, empeñado en sacar adelante sus propias concepciones de integración y desarrollo. Esta gobernanza, fruto del histórico caudillismo latinoamericano, se está convirtiendo en uno de los escenarios más peligrosos para la consolidación de una integración institucionalizada y multidimensional como la que requiere Latinoamérica.

Con Venezuela subsiste una grave situación de indefinición sobre el futuro de los intercambios comerciales y de las inversiones con ese país, a pesar de circunstanciales y cambiantes aproximaciones de sus gobernantes. El cumplimiento durante cinco años del Programa de Liberación estipulado en el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena no se ha garantizado mediante ninguna negociación, mientras la sociedad colombiana se muestra indiferente ante esta situación impresionada por los altos niveles de intercambio colombo-venezolano, sin comprender que puede ser una situación temporal motivada por diversas circunstancias, como el desabastecimiento interno de alimentos en Venezuela, la capacidad de compra generada por los buenos precios del petróleo y el tiempo para hacer efectiva una sustitución de importaciones acorde con el desarrollo de un modelo endógeno de producción. Esta ya comenzó en la industria automotriz, con los cupos de importación establecidos por el gobierno de Venezuela en el presente año, lo cual se puede traducir en menores exportaciones colombianas en este rubro a ese país por alrededor de 460 millones de dólares.

A esta situación conflictiva con el Ecuador se suma el alineamiento de Bolivia con las posiciones del ALBA lideradas por la Venezuela de Hugo Chávez, que llevan a controvertir dentro de la CAN muchas de las posiciones defendidas por Colombia.

LA HERRAMIENTA DE LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF)

Uno de los escenarios que podría contribuir a compensar estas situaciones negativas es el mantenimiento de los proyectos de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), considerando que en las fronteras existen integraciones de hecho entre las poblaciones locales que pueden facilitar la puesta en práctica de dichos mecanismos. Hay propuestas de conformación de ZIF no solo con el Ecuador y con Venezuela, sino con el Perú, las cuales se deben llevar a la práctica por su interés no solo comercial, sino por su contribución a la distensión de las tensiones existentes con la mayoría de países vecinos.

Persiste el problema de que la organización político-administrativa no da mayor autonomía a las regiones fronterizas y, aunque se logre vincular algunas instituciones para hacer planes y desarrollos conjuntos como parte de la proyección de hacia donde avanzar, tropieza con la limitación de cuál en realidad es su autonomía para tomar decisiones y construir esa integración conjunta.

En cuanto a las comisiones binacionales, llama la atención que lo primero que se paraliza en momentos de tensión son estas comisiones. En lugar de que su funcionamiento sea rutinario, la inoperatividad es la que prima y su función de asesoras se queda corta al no contar con la capacidad operativa necesaria para concretar lo sugerido y, en muchos casos, ni los mismos organismos del gobierno se enteran de lo recomendado.

Se tiene como referente a la integración europea, en donde la variable de desarrollo de las regiones ha sido uno de los instrumentos más eficaces para llevar los beneficios de la integración a un mayor número de habitantes, en el marco de una gobernanza multinivel, de una política de cohesión social y de aportes de recursos suficientes, como lo indica el que más de la tercera parte del presupuesto comunitario se destine a la política de regiones, con el manejo de diferentes espacialidades como las de integración transfronteriza e integración transnacional.

Esto constituye un reto para los andinos pues, a la desinstitucionalización del proceso, se suman las demoras para instrumentar políticas de desarrollo de las regiones por falta de recursos, ya que no existe presupuesto comunitario, ni se ha creado algún mecanismo de fondos estructurales como los que le permitieron a la Unión Europea lograr los avances alcanzados en este campo.

Respecto a la delimitación geopolítica de las ZIF, se consideran criterios necesarios los de adyacencia geográfica; entorno jurídico e institucio-

nal favorable; existencia de visión de futuro semejante entre los municipios participantes y capacidad de gestión empresarial; estructura económica dinamizadora; disponibilidad de recursos compartidos y de infraestructura de soporte o municipios con integración física que haga necesario el establecimiento de la ZIF; interacción étnica, cultural, económica, social o familiar que asegure lazos entre los participantes; condiciones ambientales comunes y percepción sobre el trabajo común transfronterizo y las ventajas y desventajas que representa la ZIF.

En el caso del Ecuador, luego de haber considerado un área territorial excesiva, el proyecto actual delimita claramente territorios a lado y lado de la frontera, desde la costa pacífica (Esmeraldas en Ecuador y parte de Nariño en Colombia), pasando por territorios andinos (la provincia del Carchi en lado ecuatoriano y el departamento de Nariño en el lado colombiano) y alcanzando selvas amazónicas de Sucumbíos (Ecuador) y Putumayo (Colombia). La formalización de proyectos de encadenamientos productivos y de trabajos conjuntos en temas ambientales, sociales y de servicios por parte de las dos poblaciones fronterizas, disminuiría la importancia que se le está atribuyendo a la línea fronteriza como factor de división y separación entre grupos humanos que son de características similares.

El proyecto de Zona de Integración Fronteriza entre Colombia y Venezuela ha sido actualizado recientemente por universidades de zonas de frontera de Norte de Santander y del Estado del Táchira, contando con el apoyo de los gobernantes locales en la delimitación del número de municipios que intervendrían en la ZIF. Producida la salida venezolana de la Comunidad Andina, la puesta en marcha de esta ZIF, que es la más adelantada en la identificación de las acciones a desarrollar, contribuiría a mantener un clima favorable entre las dos naciones y daría soporte jurídico e institucional a aquella región fronteriza que evidencia mayores niveles de entendimiento y complementación, tanto de recursos humanos, como productivos y sociales.

Pero las posibilidades de establecer Zonas de Integración Fronteriza con este país no se limitan a la frontera santandereano-tachirensis, pues en la disputa territorial que envuelve a los dos países en espacios aledaños a la Guajira, esta península compartida por los dos países y por una misma etnia wayú, debería ser ejemplo de integración binacional.

En el caso del Ecuador, la formalización de proyectos de encadenamientos productivos y de trabajos conjuntos en temas ambientales, sociales y de servicios por parte de las dos poblaciones fronterizas, disminuiría la importancia que se le está atribuyendo a la línea fronteriza como factor de división y separación entre grupos humanos que son de características similares.

De nada sirvió el alineamiento internacional de Colombia, con su política de «*respice polum*», al lado de la política norteamericana y ser uno de los pocos amigos que le quedan a ese país en América Latina para que le fuera ratificado el TLC, mientras el del Perú pasaba la prueba satisfactoriamente.

Igualmente se debería proceder a consolidar otros sitios de acceso entre Colombia y Venezuela, en espacios de grupos humanos similares pero separados por la artificialidad de una frontera, como es el caso de los llanos colombo-venezolanos, donde el llanero de Arauca debería estructurar acciones conjuntas con su contraparte, el llanero del Estado de Apure, mediante una Zona de Integración Fronteriza, tema del que se deberían ocupar prioritariamente las autoridades locales.

EL ENTRAMPAMIENTO DEL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS

Con los Estados Unidos, un TLC que se esperó negociar y poner en ejecución en unos dos años, a partir del inicio de negociaciones en 2004, ya va en su cuarto año, sin que las perspectivas de aprobación en el Congreso de los Estados Unidos sean favorables. De nada sirvió el alineamiento internacional de Colombia, con su política de «*respice polum*», al lado de la política norteamericana y ser uno de los pocos amigos que le quedan a ese país en América Latina para que le fuera ratificado el TLC, mientras el del Perú pasaba la prueba satisfactoriamente.

Por el contrario, las gestiones del gobierno de George W. Bush en época electoral, de tratar de forzar su trámite por un congreso dominado por los demócratas, condujo a la radicalización de posiciones en este partido, que oscurecen aún más las posibilidades de aprobación del TLC. A esto se suma un escenario de mayor favorabilidad para un triunfo presidencial de los demócratas, el cual puede conducir a una reconsideración sobre la validez y conveniencia para la economía estadounidense de los tratados de libre comercio y, de mantenerse estos, a una renegociación sobre nuevas bases del TLC negociado con Colombia por los republicanos.

Existe también un escenario alterado por las condiciones de los precios del petróleo. Al ser el principal renglón de exportaciones colombianas a los Estados Unidos, aparece un incremento en las ventas globales a ese país, y no se tienen suficientemente en cuenta signos negativos como el poco aprovechamiento de las posibilidades que incorporó el ATPDEA en relación con el ATPA en renglones de exportación significativos como las confecciones, enfrentadas ahora a la penetración del mercado estadounidense por parte de las exportaciones chinas; y a los signos de recesión de la economía estadounidense, que en un futuro próximo podrían afectar las exportaciones colombianas a ese país.

Entretanto, Colombia depende de posibles prórrogas del mecanismo unilateral de preferencias del ATPDEA para mantener condiciones competitivas en su principal mercado, que no son lo suficientemente extensas para cubrir períodos amplios que garanticen los esfuerzos de los exportadores colombianos de trabajar ese mercado, ya que las prórrogas se vienen haciendo por cortos períodos de tiempo, con el fin de mantener por parte de los republicanos la presión sobre el Congreso de considerar la ratificación del TLC con Colombia.

EL ESCENARIO PARA COLOMBIA DEL ASIA PACÍFICO

Otro aspecto en consideración es un nuevo escenario para Colombia como el del Asia Pacífico, observando, en primer término, que la región no conforma un área estructurada en un proceso de integración formal, como los existentes en Latinoamérica, ya que su modelo de desarrollo ha sido diferente, procurando primero realizar una efectiva articulación con los escenarios occidentales, para pasar luego a trabajar formas de agrupamiento regional.

Es así que un proceso como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en su sigla en inglés, constituida desde finales de la década de los sesenta como esquema de cooperación, sólo definió compromisos de zona de libre comercio entre sus miembros en la presente década. Así mismo, los países de mayor desarrollo, como Japón, Corea del Sur y China continental, actuaron de manera individual en su relacionamiento económico internacional y apenas en años recientes han iniciado un proceso de negociación de tratados de libre comercio, de los que se han beneficiado países latinoamericanos como Chile y México principalmente.

En Asia Pacífico existen conflictos de crisis de identidad y en el Este de Asia, en ocasiones, no es claro cuando se habla de integración transpacífica de qué se está hablando, si es con los Estados Unidos o se involucra también a América Latina. De todos modos ya se asiste a una explosión de acuerdos de diferente tipo, lo que tiende a empeorar en un futuro próximo decisiones de inversión, en una situación de «*spaghetti-bowl*», donde los beneficios se pueden anular unos a otros; y la pregunta es, hasta dónde el APEC o ASEAN pueden arreglar tal situación.

De todos modos, los países del sudeste asiático cuentan con mecanismos para consolidarse, como el ASEAN + 3 (China, Japón y Corea), que incluye acuerdos comerciales y de otro tipo. Japón propone el ASEAN + 6, que incluye además de los tres anteriores a Australia, Nueva Zelanda e India. Justamente la India ha comen-

zado a formular ideas de aproximación a la región, hablando de la necesidad de buscar mecanismos de cooperación y tratar de recuperar importantes espacios a nivel mundial.

Esto ha conducido nuevamente al congelamiento por APEC de la consideración de nuevos ingresos, entre los que estaba el de Colombia, mientras se establece hasta dónde se debe ampliar el foro y si conserva su característica de admitir solamente naciones pertenecientes a la Cuenca del Pacífico. APEC ha hecho una auto evaluación de hacia dónde continuar y si para el 2020 todos sus miembros abrirían sus economías, pero no se ha definido cómo, si por bloques, ni en qué plazos y si es para integrar al Este de Asia o si es un mecanismo traspacífico, por lo cual subsisten actualmente dudas sobre lo que va a pasar. Posiblemente APEC agotaría sus posibilidades y se movería hacia la construcción de una zona de libre comercio.

Para América Latina es importante la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano, acordada en el 2007, a la que se han vinculado países como México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú y Chile, como herramienta para realizar un acercamiento más exitoso al Asia Pacífico. Luego de reuniones en Cali y en Lima, se acaba de celebrar en Cancún (México) la tercera reunión de países integrantes de la Iniciativa; la próxima reunión será en Chile a finales de año y luego en Panamá en 2009. Se han establecido grupos de trabajo en materia de comercio, inversión, logística, cooperación técnica, protección y promoción de inversiones.

En anterior reunión, celebrada en Lima, los grupos encargados del manejo de los temas políticos, medio ambiente, terrorismo, drogas y gobernabilidad conformaron instituciones de manera formal que requieren arreglos institucionales y que deben atender dos problemas estratégicos: por un lado el papel de Brasil como principal competidor de China y de gran liderazgo en la región por su presencia económica y por su posición geográfica, y por otro lado, los países de Centro América que tendrían que reconocer a la República Popular China y no a Taiwán.

Con Asia Pacífico debe haber entendimiento en que la clave estratégica está en las relaciones comerciales y en la inversión, fundamentalmente. Se ha logrado avanzar en los diálogos entre Colombia y Japón en torno al libre comercio, con Corea del Sur sería posible llegar a algún resultado, mientras que el TLC con China no se aconseja todavía. Con Japón y Corea el tema de recursos naturales, infraestructura e inversión es clave.

Finalmente, además de corregir errores como el cierre de la embajada colombiana en Australia, reabierta recientemente, se debe proceder a un acercamiento con este país y con su vecina

Nueva Zelanda, de gran desarrollo y con enorme interés en consolidar y diversificar sus relacionamientos internacionales.

LA NEGOCIACIÓN DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

Colombia no ha aprovechado suficientemente las facilidades que le ofrece el mercado europeo desde la década de los noventa en dos aspectos fundamentales: en primer término, la ampliación de las ventajas existentes en el Sistema General de Preferencias (SGP) con la puesta en marcha de un mecanismo con mayores beneficios y facilidades establecido en el SGP Drogas para los países andinos, ventajas mantenidas durante toda la década de los noventa y la mitad de la presente década, cuando pasaron a ser compartidas con un mayor número de países en el actual régimen del SGP Plus.

El escaso aprovechamiento de estas facilidades establecidas de forma unidireccional para favorecer el ingreso de productos colombianos a la Unión Europea se observa en la poca diversificación de las exportaciones de Colombia a esa región, a la cual le sigue vendiendo bienes primarios como carbón, café y ferroníquel, que representan las tres cuartas partes de las ventas, con la particularidad de que el carbón y el ferroníquel ingresan libremente sin requerir de los beneficios del SGP, lo cual indica una bajísima utilización de dichas facilidades por nuestro país.

En segundo término, nuestro sector exportador poco ha valorado lo que representa trabajar una Unión Económica y Monetaria donde las principales variables del manejo macroeconómico están armonizadas en un número tan considerable de países, en donde las reglas de juego son uniformes para veintisiete países y en donde todos se van acogiendo a una moneda única en la medida en que vayan cumpliendo con los distintos criterios de convergencia. Ello va consolidando un espacio económico ampliado integrado por un grupo de países que poseen las mayores capacidades de compra del mundo gracias a los elevados niveles de ingreso, que evita asumir costos cambiarios generados por el uso de monedas diferentes y que permite prescindir de estudios individualizados sobre características económicas de cada territorio al compartir las mismas disciplinas macroeconómicas.

Con Asia Pacífico debe haber entendimiento en que la clave estratégica está en las relaciones comerciales y en la inversión, fundamentalmente. Se ha logrado avanzar en los diálogos entre Colombia y Japón en torno al libre comercio, con Corea del Sur sería posible llegar a algún resultado, mientras que el TLC con China no se aconseja todavía. Con Japón y Corea el tema de recursos naturales, infraestructura e inversión es clave.

El hecho es que después de años de manejar las relaciones comerciales mediante las ventajas unilaterales del SGP en sus diferentes variantes, se avecina un nuevo escenario de un tratado de libre comercio estable y duradero para acceder a un mercado-continente como el agrupado en la Unión Europea, que complementará el que se busca poner en marcha con los Estados Unidos.

El mayor aprovechamiento de un mercado de tal magnitud supondrá llevar a feliz término la negociación del Acuerdo de Asociación que sustituya las condiciones del SGP Plus, negociación que en sus comienzos ha mostrado complicaciones, pues ante la válida exigencia de la Unión Europea de negociar de bloque a bloque, la parte andina de los cuatro países que le quedan a la CAN ha mostrado posiciones opuestas y difíciles de volver compatibles entre las de Colombia y el Perú, interesados en una negociación rápida que abarque todos los temas de un tratado de libre comercio de segunda generación, y las de Bolivia, secundado en buena medida por el Ecuador, contrarios a la incorporación de ciertos temas como propiedad intelectual, servicios, inversiones y compras oficiales.

El reciente aplazamiento de la IV ronda de negociaciones, que se debía realizar en Bruselas en el mes de julio, es un reflejo de la dificultad que representa negociar con los integrantes de un bloque de integración que manejan posiciones diferentes y contradictorias. Esto puede conducir a un tratado con diferente grado de compromisos y velocidades para los socios andinos, o en un escenario contrario a los intereses de la Unión Europea, la negociación por separado con quienes quieren mayores compromisos y velocidad.

El hecho es que después de años de manejar las relaciones comerciales mediante las ventajas unilaterales del SGP, en sus diferentes variantes, se avecina un nuevo escenario de un tratado de libre comercio estable y duradero para acceder a un mercado-continente como el agrupado en la Unión Europea, que complementará el que se busca poner en marcha con los

Estados Unidos.

EL ESCENARIO ADICIONAL CON CANADÁ Y CON LA EFTA

Continuando con la política gubernamental de negociar TLC, el equipo negociador del gobierno colombiano finalizó en junio de 2008 las conversaciones para disponer de este instrumento con Canadá y con los integrantes de la Asociación Europea de Libre Comercio (European Free Trade Association -EFTA-): Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein.

La negociación con Canadá tuvo como catalizador la fallida negociación del ALCA y la conveniencia de complementar reglas de juego con

integrantes del NAFTA, donde sólo queda faltando la aprobación por el Congreso estadounidense del TLC negociado con Colombia. Por ser un país pequeño, se ha logrado negociar con Canadá por cuenta de las negociaciones con Estados Unidos y, gracias a ambas, se logró negociar con la EFTA. Esto le ha permitido a Colombia recuperar el retraso existente frente a México y a Chile, que ya tienen definido el escenario frente a Canadá y EFTA.

Los acuerdos negociados por Colombia comprenden temas de acceso del mercado agrícola y no agrícola, reglas de origen, procesos aduaneros, servicios, inversión, obras públicas, políticas de competencia y propiedad intelectual. Sin embargo, propiedad intelectual solo fue negociada con la EFTA pero no con Canadá, mientras temas laborales y ambientales sólo se negociaron con Canadá.

La negociación con Canadá pudo haber terminado desde 2007, pero se amplió hasta junio de 2008 por dificultades en la negociación del tema agrícola. Con la EFTA las listas de negociación fueron individuales con cada uno de los cuatro integrantes. Colombia conservó el uso del Plan Vallejo y del régimen de Zonas Francas en ambos acuerdos.

Se aspira a que, al verse obligada a implementar lo pactado, estos acuerdos con países europeos y con Canadá conduzcan a Colombia a manejar mayor disciplina que la demostrada en acuerdos con países latinoamericanos, donde la indisciplina ha sido característica frecuente.

OTROS ESCENARIOS

Además de estos nuevos escenarios, Colombia puede y debe consolidar su posición en Centroamérica y en el Caribe. En Centroamérica, procurando concretar una negociación con Costa Rica, intento infructuoso que viene realizando desde 1997, recién producida la firma de un TLC de ese país con México en 1995. Si bien en 2007 culminó la negociación, aunque incompleta, de un TLC con los integrantes del «Triángulo del Norte»: Guatemala, El Salvador y Honduras, Costa Rica por sí solo representa más de la mitad de las exportaciones colombianas al bloque de países agrupados en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), por lo cual debe intensificar las gestiones para concretar una negociación con dicho país.

En el Caribe, pues la existencia de un simple tratado de cooperación comercial y técnica con CARICOM desde 1995, donde apenas un grupo de miembros (Jamaica, Trinidad & Tobago, Barbados y Guyana) le abren espacio a las exportaciones colombianas, no ha resultado ser un instrumento suficiente y se debería considerar su reemplazo por una negociación integral

que le permita a Colombia insertarse mejor en la región del Mar Caribe, ejerciendo un poco más su condición de nación caribeña. Esta presencia caribeña se debe complementar con un acuerdo con República Dominicana, país que no es miembro de CARICOM y con quien Colombia lleva años especulando con una posible negociación.

ELEMENTOS PROPOSITIVOS PARA CONSOLIDAR NUEVOS ESCENARIOS DE INTEGRACIÓN

En primer término, no puede ser el objetivo de la integración internacional de Colombia la suscripción de tratados de libre comercio de carácter bilateral, con una capacidad negociadora, que se debe reconocer, es reducida, descuidando lo multilateral y asumiendo compromisos en temas fundamentales de manera individual, que inevitablemente contribuirán a complicar las obligaciones que el país debe asumir en procesos de integración.

Respecto a la negociación de TLC, se deben ir buscando convergencias y concretando enlazamientos a través, por ejemplo, de normas de origen, pero lo más importante es comprender que los tratados de libre comercio no son un objetivo en sí mismos, sino un medio de la política global y que no es la cantidad negociada sino la disponibilidad de oferta exportable diversificada y competitiva, de la que Colombia carece en la actualidad, lo que le permitirá diversificar los escenarios de integración.

En integración transfronteriza, lo que no se ha podido materializar desde las capitales, de hecho lenta y desordenadamente, ha ido presentando cierto grado natural de integración en las fronteras. Sin embargo, es de vital importancia materializar las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), porque estas son una herramienta de integración que hay necesidad de consolidar y que puede ayudar a crear un clima de entendimiento que aliviaría las tensiones entre Colombia y sus vecinos.

En el caso del Ecuador es muy importante poner a funcionar proyectos conjuntos de las dos poblaciones mediante la implementación de la Zona de Integración Fronteriza estudiada, para ir creando condiciones que permitan superar la noción de frontera como barrera y como herramienta de separación y se vaya aclimatando la noción de espacio comunitario compartido entre grupos humanos que son similares. Ello le restaría posibilidades a las capitales de continuar explotando y exacerbando sentimientos nacionalistas apegados a nociones de soberanía que deben tener un manejo distinto entre naciones que desarrollan procesos de integración.

Con Venezuela se debe acudir al instrumento de Zona de Integración Fronteriza como recurso para consolidar un espacio fronterizo todavía más necesario de asegurar tras su retiro de la Comunidad Andina, al poner a trabajar binacionalmente a las poblaciones fronterizas en distintos espacios territoriales como Norte de Santander y Táchira que ya delimitaron los municipios que intervendrían en la ZIF y que tienen un potencial de desarrollo productivo y comercial importante, la Guajira soportada en el mismo grupo étnico de los wayú y los llanos colombo-venezolanos, que deberían contemplar zonas de integración fronteriza comenzando por Arauca en el lado colombiano y Apure en el lado venezolano.

Respecto al Perú, aprovechar el escenario favorable existente con el gobierno de ese país para concretar la puesta en marcha de la ZIF, la cual abarcaría intereses conjuntos con Brasil en el triángulo amazónico que comparten los tres países. Este escenario trinacional debe contar con los proyectos del Eje Amazonas de la Iniciativa de la Integración Física Suramericana (IIRSA) que involucra poblaciones fronterizas en actividades de navegación por los ríos Amazonas y Putumayo.

Las responsabilidades de la puesta en marcha de las Zonas de Integración Fronteriza han estado a cargo de los Ministerios de Relaciones Exteriores, pero su labor se debe complementar con un involucramiento formal de distintos actores de las sociedades fronterizas, quienes se deben incorporar en los procesos desde la identificación y formulación de proyectos, al funcionamiento operativo, pues son quienes comparten la adyacencia y el sentimiento de pertenencia a una región los que se deben apropiarse del mecanismo de las ZIF.

Con relación a la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano, se debe avanzar en precisar los contenidos de los grupos de trabajo establecidos, en precisar los interlocutores y liderazgos, incluido el papel del Brasil que tiene particular interés en definir salidas al Asia Pacífico, lo que debe llevar a concretar algunos de los proyectos de la IIRSA de articulación física suramericana principalmente en ejes transversales Atlántico-Pacífico.

De manera particular Colombia debe recuperar el atraso que ya tiene respecto a otros países latinoamericanos que han cerrado acuerdos con naciones del Asia Pacífico, procediendo a definir la estrategia de negociación con esta área,

En conclusión, la sola negociación de tratados de libre comercio no va necesariamente a incrementar los intercambios internacionales y a traer inversión productiva y diversificada al país, como de manera un poco ligera se afirma

comenzando por un tratado con el Japón y con Corea del Sur, donde ocuparían un papel destacado los temas de recursos naturales, infraestructura física e inversión; mientras que una negociación con China debe ser analizada previamente en sus implicaciones. Para la región de Asia Pacífico en general, se debe precisar lo que se espera lograr en cada región, en lugar de irse involucrando en negociaciones de grupos como el P-4, donde es bien difícil apreciar qué busca obtener Colombia con países como Brunei o el mismo Singapur.

Además de los asiáticos, Colombia debe definir una política en el área con relación a Australia y Nueva Zelanda, naciones que han desarrollado un entorno favorable a las negociaciones de relacionamientos comerciales en una dimensión transpacífica.

En el caso de Europa, hay que distinguir entre las condiciones de trabajar un espacio económico ampliado agrupado en los integrantes de la Unión Europea, y las nuevas posibilidades que se abren en la negociación con la EFTA, donde Suiza y Noruega serán los de mayor interés. Para ello, se debe realizar una capacitación intensa del sector exportador sobre las condiciones especialmente favorables de capacidad de compra y de territorio espacialmente armonizado que implica el que prácticamente todo un continente se rija por unas mismas reglas de juego y una misma moneda; pero que a la vez es profundamente exigente en disponer de buena calidad, de precios competitivos y de cumplimiento de requisitos de control sanitario y ambiental.

En particular, se deben combinar las facilidades que se obtengan en la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea,

el cual, además de aspectos de diálogo político, comprende acciones de cooperación que pueden servir de apoyo para un mayor aprovechamiento de las ventajas comerciales obtenidas, principalmente en materia de «joint ventures» y de inversiones europeas, así como del potencial exportador agroalimentario y del aprovechamiento racional de recursos de la biodiversidad.

En conclusión, la sola negociación de tratados de libre comercio no va necesariamente a incrementar los intercambios internacionales y a traer inversión productiva y diversificada al país, como de manera un poco ligera se afirma, mientras Colombia no disponga de condiciones de infraestructura adecuadas para aprovechar su posición geoestratégica y no logre diversificar su producción exportable en condiciones de competitividad suficiente para aprovechar un contexto globalizador, que ya no se reduce a negociar grupos reducidos de productos como en el pasado, sino que obliga a competir externa e internamente con un universo liberado de bienes y de servicios.

Para lograrlo, es indispensable asegurar una política de investigación y desarrollo en donde la innovación y la competitividad correspondan a políticas de Estado estables e institucionales; concretar proyectos de infraestructura que permitan recuperar en el mediano plazo el tremendo atraso del país; otorgar énfasis a políticas de desarrollo industrial en encadenamientos productivos no solo sectoriales sino regionales y fronterizos y definir condiciones de prioridad y de gradualidad en la articulación de Colombia con el mundo, en contextos no solo bilaterales sino regionales en UNASUR y multilaterales en la OMC, donde el Brasil debe pasar a ser un referente importante para nuestra inserción en el sistema internacional cambiante.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO INTEGRACIÓN,
COORDINADO POR ÉDGAR VIEIRA.

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003; actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; la Universidad Militar Nueva Granada; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.colombiainternacional.org