

IMPORTANCIA DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO PARA COLOMBIA

Junio de 2013

Por Mauricio Reina ¹

CONTENIDO

CONTENIDO	1
1. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN	2
2. LA ALIANZA DEL PACÍFICO.....	6
3. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA.....	11
3.1 Dimensión política: la necesidad de diversificar interlocutores y temas en la agenda externa.....	12
3.2 Dimensión económica: los retos de la inserción internacional de Colombia.....	13
3.2.1 Colombia sigue poco vinculada a la economía global	14
3.3 Balance de la inserción internacional de Colombia	25
4. ¿MULTILATERALISMO O REGIONALISMO?.....	26
5. INSERCIÓN EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR	29
6. EL RETO DE ASIA	32
6.1 El siglo de Asia.....	34
6.2 El Acuerdo de Asociación Transpacífico	36
7. CONCLUSIONES	38

¹ El autor agradece especialmente el apoyo de Sandra Oviedo en la identificación de la bibliografía y la preparación de los datos utilizados en el análisis.

1. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

Desde abril de 2011 el gobierno de Colombia ha venido avanzado, junto con los de Perú, Chile y México, en la conformación de la Alianza del Pacífico, un mecanismo de integración y articulación económica y política, tendiente a propiciar un mayor desarrollo económico y social de los países miembros.

Aunque a primera vista la Alianza del Pacífico podría parecer similar a los demás esfuerzos de integración regional en que ha venido participando Colombia, esta iniciativa tiene características especiales que le permitirían jugar un rol fundamental en la inserción internacional del país en este siglo. Como se explica en este documento, la Alianza puede contribuir de manera definitiva a profundizar la internacionalización de la economía colombiana, a fortalecer las exportaciones manufactureras y a diversificar los sectores receptores de inversión extranjera, elementos necesarios para que el país pueda mantener un crecimiento sostenido en el mediano plazo.

Como es sabido, la economía colombiana ha tenido avances muy significativos en el pasado reciente. El ritmo de crecimiento superó el 4,5% promedio anual en la última década, el tamaño de la economía medida en dólares prácticamente se duplicó en el mismo periodo, y la clase media pasó de representar el 16% de la población en 2002 al 25% en 2010. Entre las causas de ese dinamismo sobresalen algunas de índole doméstica, como la mejora en las condiciones de seguridad y su efecto sobre la confianza inversionista, y otras externas comunes a los demás países latinoamericanos, generadas esencialmente por el auge de las materias primas en el mercado internacional.

Para que la economía colombiana pueda mantener ese dinamismo en el mediano plazo, es necesario que cumpla algunas condiciones y conjure ciertos riesgos. El requisito fundamental para que una economía como la nuestra pueda preservar el actual ritmo de crecimiento es que profundice su inserción internacional. La evidencia empírica demuestra que unos vínculos fuertes con el mercado internacional son condición necesaria para que una economía emergente pueda generar un crecimiento sostenible en el mediano plazo.

Así lo demuestra un análisis del premio Nobel de Economía Michael Spence acerca de las características de los países que más han crecido en el pasado reciente.² Adicionalmente, una evaluación reciente del Fondo Monetario Internacional sobre las diferencias que hay entre las economías emergentes que han logrado crecer de manera sostenida y aquellas que se han

² Spence M., *The next convergence: the future of economic growth in a multispeed world*, Farrar, Strauss and Giroux, 2011, Ch. 7.

estancado, confirman que la integración al mercado mundial es un rasgo distintivo del primer grupo.³

La necesidad de tener fuertes vínculos con el mercado mundial es aún más evidente para un país como Colombia, cuyo mercado interno es insuficiente para que el aparato productivo pueda alcanzar las economías de escala y la eficiencia productiva necesarias para consolidar un crecimiento sostenido. Mientras países grandes como Brasil pueden darse el lujo de propiciar procesos de crecimiento endógeno acompañados con políticas proteccionistas, una economía seis veces más pequeña como la colombiana tiene que buscar acceso al mercado internacional. Una prueba de ello es que algunas de las empresas más dinámicas del país en este siglo han tenido que salir agresivamente al mercado hemisférico, ya sea a través de inversión directa o de exportaciones, para alcanzar la escala productiva y la eficiencia necesarias para crecer sostenidamente.

Pero la inserción al mercado internacional por sí sola no garantiza que una economía alcance un crecimiento sostenido en el mediano plazo. La experiencia de las economías emergentes en las últimas décadas muestra que hay varios países que en una primera instancia lograron un gran dinamismo económico apoyado en las exportaciones, pero que posteriormente cayeron en un estancamiento.

La experiencia de esos países configura lo que se ha conocido en los estudios sobre el crecimiento como la 'trampa de los ingresos medios'. Ese fenómeno se presenta cuando un país que ha iniciado una primera etapa exportadora, basada en las ventajas que le confieren una mano de obra barata o la abundancia de recursos naturales, es incapaz de pasar a una segunda etapa exportadora caracterizada por exportaciones más sofisticadas, basadas en innovación, productividad y tecnología. La naturaleza de la trampa es simple: a medida que la primera etapa rinda frutos, el país irá elevando sus estándares de vida y erosionando las fuentes de su ventaja comparativa original.

La situación de Colombia frente a esos requisitos y esos retos para preservar el crecimiento es inquietante. La economía colombiana no cumple actualmente con la condición fundamental para propiciar un crecimiento sostenido en el mediano plazo (tener una buena inserción internacional) y se está aproximando peligrosamente a la trampa de los ingresos medios. En efecto, a pesar del notable crecimiento que han tenido las importaciones y las exportaciones colombianas en los últimos años, el país sigue estando bastante rezagado en el proceso de inserción internacional, no sólo de acuerdo con los estándares mundiales sino también con los regionales. Colombia ocupa actualmente el décimo lugar entre los países latinoamericanos en cuanto a exportaciones por habitante y también en lo referente a importaciones por habitante, situación que resulta muy preocupante teniendo en cuenta que Latinoamérica está a su vez muy rezagada respecto a lo que han logrado los países asiáticos en cuanto a su inserción internacional.

³ *International Monetary Fund, World Economic Outlook, February 2013.*

Lo más preocupante de esta situación es que el perfil exportador de la economía colombiana la convierte en una candidata para caer en la trampa de los ingresos medios. En lo corrido de este siglo las exportaciones colombianas se han ido concentrando en productos primarios, especialmente en productos minero-energéticos, mientras las exportaciones con valor agregado han ido perdiendo participación dentro de las ventas externas totales. Esa creciente dependencia exportadora de los recursos naturales se torna más delicada teniendo en cuenta que las pocas ventas externas industriales del país consisten principalmente en manufacturas livianas que aprovechan la ventaja comparativa que brinda la mano de obra barata. Considerando las actuales tendencias de crecimiento del ingreso per cápita en el país, así como la pérdida de dinamismo de hallazgos importantes en minería e hidrocarburos, Colombia podría perder pronto su ventaja en mano de obra barata y recursos naturales. Ante esa eventualidad, y al no contar con avances importantes en innovación, tecnología y eficiencia productiva que le permitieran compensar esa deficiencia, el país perdería su dinamismo actual y caería en una trampa de bajo crecimiento.

De lo anterior se desprende que la economía colombiana debe buscar una mayor inserción internacional y además tiene que diversificar su oferta exportable con productos de mayor valor agregado. Para avanzar hacia ese objetivo es necesario trabajar en dos dimensiones. En el ámbito interno, es necesario redoblar los esfuerzos para mejorar la calidad del capital humano y el capital físico, a través de políticas más agresivas de educación, innovación, desarrollo de la infraestructura, y ciencia y tecnología. En el ámbito externo, el país debe avanzar hacia una inserción internacional estratégica que le permita lograr tres cosas a la vez: (i) profundizar el acceso a los mercados regionales, donde nuestras exportaciones manufactureras tienen mayores oportunidades; (ii) atraer inversión extranjera a sectores distintos del minero-energético, que garantice transferencia de tecnología, propicie mayores niveles de eficiencia y cambio productivo, y vincule a las empresas colombianas a las cadenas globales de valor; y (iii) estrechar lazos con los mercados más dinámicos del mundo en la actualidad.

Como se explica en este documento, la consolidación de la Alianza del Pacífico contribuiría a que Colombia pudiera implementar una estrategia con esas características.

En primer lugar, el país debe recurrir a los acuerdos comerciales bilaterales o regionales para avanzar en su proceso de inserción internacional, dado el estancamiento de las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio. En este contexto, la posibilidad de profundizar la integración con países como Perú, Chile y México es particularmente atractiva por varios motivos. Esos tres países no sólo han adoptado modelos de desarrollo enmarcados en la economía de mercado y respetuosos de la iniciativa privada, similares al de Colombia, sino que además tienen políticas macroeconómicas responsables que les ha permitido generar las bases para un crecimiento sostenido en el mediano plazo. El dinamismo presente y las buenas perspectivas futuras de estos países los convierten en unos destinos muy atractivos para incrementar las exportaciones manufactureras colombianas, que de hecho ya han tenido un comportamiento promisorio en estos mercados.

En segundo lugar, la conformación de un espacio económico común como el que pretende alcanzar la Alianza del Pacífico, ofrecería la posibilidad de consolidar una plataforma productiva regional en la que se complementen los aparatos productivos de los cuatro países, aprovechando las fortalezas competitivas de cada uno de ellos. De hecho, la manera como se ha planteado el proceso de integración en el seno de la Alianza busca facilitar la complementación de los procesos productivos de los países miembros. Un ejemplo de ello es la negociación de las denominadas normas de origen, es decir los requisitos que los productos tienen que cumplir para poder beneficiarse de la liberalización comercial, que busca favorecer la integración de insumos de distintos países miembros.

En tercer lugar, la Alianza del Pacífico constituiría un espacio muy atractivo para nuevos flujos de inversión extranjera hacia los países miembros, no sólo porque éstos conformarían uno de los mercados ampliados más dinámicos de América Latina, sino porque además ofrecerían una buena plataforma productiva para la exportación hacia otros países, incluido Estados Unidos. Esa plataforma exportadora tendría la ventaja adicional de estar bastante integrada con la economía mundial. En efecto, uno de los rasgos distintivos de la Alianza del Pacífico es que se trata de un esquema de integración abierta en el que los países miembros a su vez tienen lazos muy fuertes con el resto del mundo. No sobra recordar que Perú, Chile y México han suscrito muchos más acuerdos comerciales que Colombia, y además registran mayores niveles de exportaciones e importaciones por habitante que nuestro país.

En cuarto lugar, la Alianza del Pacífico también permitiría que la economía colombiana fortaleciera sus lazos con Asia, la región más dinámica del mundo en el presente siglo, lo que constituye un motor adicional para el crecimiento económico. Esta posibilidad no sólo surge del hecho de que todos los miembros de la Alianza están ubicados en la costa pacífica de América, sino además de que Perú, Chile y México han avanzado más que Colombia en sus relaciones con los países asiáticos. Los flujos comerciales y de inversión, y el número de acuerdos suscritos con países de la zona, así lo demuestran.

Adicionalmente, Perú, Chile y México hacen parte actualmente de la negociación del que podría ser uno de los acuerdos más importantes del presente siglo: el Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico (Trans Pacific Partnership), una iniciativa que propende por un tratado de libre comercio entre más de una docena de economías del área de Asia Pacífico. Las cifras demuestran la importancia de esta iniciativa. Los países que hasta el momento están participando en las negociaciones representan 30% del PIB mundial, 20% de las exportaciones globales y 10% de la población del orbe, cifras que seguirán creciendo en el futuro próximo en la medida en que se sumen al proceso otras naciones que han manifestado interés en ese sentido.

De esta manera, al avanzar en la profundización de las relaciones con Perú Chile y México, Colombia quedaría muy bien posicionada para vincularse en un futuro al Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico, lo que le permitiría al país quedar inscrito en el esquema de integración que probablemente rija la zona económica más dinámica del mundo en este siglo. De cualquier modo, mientras eso sucede, la construcción de la Alianza del Pacífico por sí sola ya ofrece oportunidades

para que el país avance de manera decisiva en su aproximación a las economías asiáticas, como lo demuestra la iniciativa, que ya se ha puesto en marcha, de los países miembros de la Alianza abran representaciones comerciales y diplomáticas conjuntas en la región.

La explicación detallada de las ventajas que ofrece la consolidación de la Alianza del Pacífico para la economía colombiana constituye el objeto central de este documento. En la siguiente sección se explica en qué consiste la iniciativa de la Alianza y cuáles son sus alcances. En la tercera sección se analiza la baja inserción internacional de Colombia, haciendo especial énfasis en el rezago de las exportaciones manufactureras, los débiles lazos con Asia y la necesidad de diversificar los sectores receptores de inversión extranjera. La cuarta sección explica el estancamiento en que se encuentran las negociaciones comerciales multilaterales y subraya la ruta de las negociaciones regionales como la mejor alternativa que tiene Colombia para profundizar la inserción internacional. En la quinta sección se exponen las razones por las cuales la Alianza sería una buena alternativa para integrar a los países miembros a las cadenas globales de valor y así atraer más inversión productiva foránea, mientras en la sexta sección se analiza el reto que representa para Colombia el siglo de Asia y las ventajas que representaría la Alianza para enfrentarlo. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

2. LA ALIANZA DEL PACÍFICO

La Alianza del Pacífico es un mecanismo de articulación económica y política impulsado por Chile, Perú, México y Colombia, que busca generar un mayor desarrollo económico y social de los países involucrados. La Alianza se estableció en abril de 2011 y fue constituida formalmente el 6 de junio de 2012, con la suscripción del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

Como se observa en el Cuadro 1, los países miembros tienen una población superior a los 200 millones de habitantes, su Producto Interno Bruto (PIB) supera los 1.700 millones de dólares, lo que representa alrededor de la tercera parte de la economía latinoamericana, y registran un ingreso por habitante promedio anual superior a los 10.000 dólares. Además, como se explica más adelante, las economías de estos países están entre las más dinámicas de la región en la actualidad y, lo que es más importante, tienen bases sólidas para seguir sosteniendo ese dinamismo en el futuro.

Cuadro 1. Perfiles de las economías de la Alianza del Pacífico

	Colombi	Chile	México	Perú
	a			
Población (millones de habitantes) ^a	46,6	17,4	114,9	30,5
PIB (USD millones) ^{a, b}	369.538	268.177	1.177.11	199.003
			6	
PIB per cápita (USD) ^{a, b}	7.930	15.410	10.247	6.530
Exportaciones de bienes (USD millones) ^c	59.024	76.791	370.890	45.003
Importaciones de bienes (USD millones) ^c	58.632	70.566	370.746	42.144
Exportaciones per cápita (USD) ^c	1.267	4.413	3.229	1.477
Importaciones per cápita (USD) ^c	1.258	4.055	3.227	1.383

Fuentes: ^a WEO-FMI Abril 2013. ^b Banco de la República de Colombia. ^c International Trade Center - Trade Map.

En la búsqueda del objetivo de lograr un mayor desarrollo económico y social a través de la Alianza del Pacífico, los países miembros se han propuesto trabajar en varios campos. Por una parte, se trata de avanzar hacia un libre flujo de bienes, servicios, capitales y personas. Por otro lado, los miembros propenden por el desarrollo de una mayor cooperación mutua, que permita a unos capitalizar la experiencia acumulada por los otros en diversas áreas. Adicionalmente, los países buscan la construcción de instrumentos de acción conjunta que les permitan una mejor inserción en la economía internacional, especialmente en la región asiática.

Para avanzar en el camino hacia esos propósitos, la Alianza del Pacífico ha establecido varios grupos de trabajo que abarcan varios subgrupos y temas específicos. A continuación se presentan algunos de los más importantes.

- El **Grupo de Comercio e Integración** pretende lograr la liberalización del flujo de bienes entre los países miembros. En este grupo se aborda la **desgravación arancelaria**, un proceso que ya está bastante avanzado entre los países promotores gracias a los acuerdos bilaterales negociados previamente. De hecho, la mayor parte de los productos que aún están por liberar entre los países miembros corresponden a un solo sector: el agrícola.

Este Grupo de Comercio e Integración también trata las **medidas sanitarias y las normas técnicas**, con el fin de evaluar los procesos de admisibilidad y garantizar transparencia en la aplicación de las normas, de modo que se pueda evitar que existan barreras injustificadas al comercio.

Adicionalmente, el Grupo aborda los temas de las normas de origen, que son los requisitos de contenido nacional que debe cumplir un producto para poder beneficiarse de la liberalización

comercial. En ese sentido, el propósito de la Alianza es lograr un nuevo esquema de acumulación extendida del origen que permita que, para efectos de aplicar la liberalización de aranceles entre los países, se consideren originarios todos los insumos producidos en cualquiera de las partes. Esto permitirá a los productores de cualquiera de los cuatro países acceder a un espectro más amplio de proveedores y garantizará mayores beneficios del libre comercio para los partes.

Finalmente, el Grupo de Comercio e Integración aborda la discusión de la **facilitación de comercio**, un ámbito en el que los países buscan avanzar en temas como el comercio sin papel, una ventanilla única para trámites, la existencia de operadores autorizados y la profundización de la cooperación aduanera, todos ellos tendientes a agilizar y mejorar las prácticas del comercio exterior entre las partes.

El trabajo del Grupo de Comercio e Integración es de la mayor importancia, teniendo en cuenta el gran potencial comercial que representan los países miembros de la Alianza. En efecto, Perú, México, Colombia y Chile generan más de 400 mil millones de dólares en exportaciones y alrededor de 450 mil millones de dólares en importaciones, lo que representa más o menos la mitad del comercio exterior de la región. Los Gráficos 1, 2 y 3 dan una idea de cómo son hoy en día los lazos comerciales de Colombia con los países miembros de la Alianza, y su potencial hacia el futuro. Allí se ven los avances que han tenido las exportaciones colombianas en los mercados de Perú y Chile, así como las oportunidades que se han desaprovechado hasta el momento en la relación comercial con México.

Gráfico 1. Colombia: saldo comercial con Perú

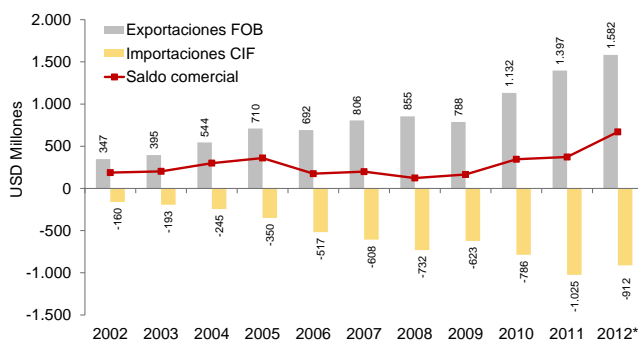


Gráfico 2. Colombia: saldo comercial con Chile

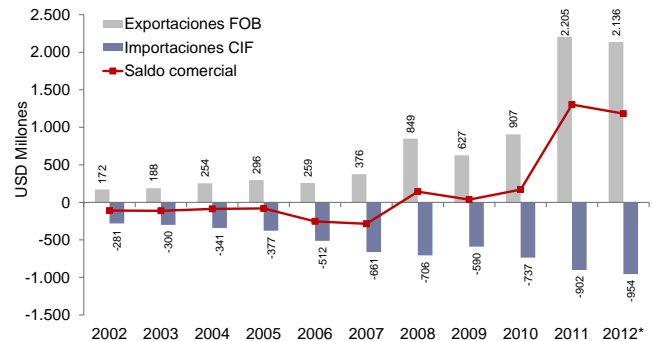
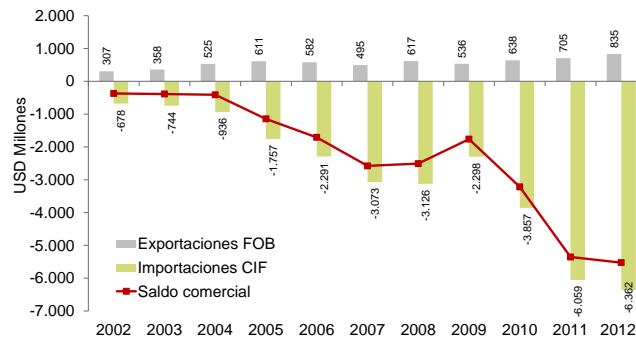


Gráfico 3. Colombia: saldo comercial con México


Nota: el concepto de saldo comercial consideran los bienes en el mismo lugar físico, por lo que el primero se calcula como la suma entre las exportaciones FOB (Free On Board) y las importaciones CIF (Cost, Insurance and Freight).

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de UN-Comtrade e *International Trade Center - Trade Map

Uno de los rasgos más importantes de la Alianza del Pacífico es que no se trata de un mecanismo de integración excluyente, en el sentido en que no riñe con los acuerdos comerciales vigentes en América Latina ni con aquellos que los países miembros hayan suscrito con países de fuera de la región. De hecho, uno de los propósitos de la Alianza es profundizar la integración de las economías de los países miembros a las cadenas globales de valor. Para tal fin, se pretende convertir el espacio productivo ampliado que se genera con el libre flujo de materias primas y factores productivos, y con la acumulación extendida del origen, en una plataforma de exportación para aprovechar las preferencias derivadas de los acuerdos que cada una de las partes tiene con otros países. En el Cuadro 2 se observan los acuerdos que cada uno de los países miembros de la Alianza han suscrito, lo que refleja el potencial de exportación que hay hacia otros mercados y revela el rezago relativo que tiene Colombia en este frente.

Cuadro 2. Tratados de Libre Comercio vigentes

Colombia	Chile	México	Perú
AELC	Acuerdo P4	AELC	AELC
ALADI	AELC	ALADI	ALADI
Canadá	ALADI	Chile	CAN
Chile	Australia	Colombia	Canadá
México	Canadá	Costa Rica	Chile
Triángulo del Norte	China	Israel	China
	Colombia	Japón	Estados Unidos

Estados Unidos	Costa Rica	El Salvador	Japón
SGPC	El Salvador	Guatemala	México
Unión Europea - Colombia y Perú	Estados Unidos	Honduras	Panamá
	Guatemala	Nicaragua	PTN
	Honduras	Perú	República de Corea
	India	PTN	Singapur
	Japón	SGPC	SGPC
	Malasia	TLCAN	Unión Europea - Colombia y Perú
	México	Unión Europea	
	Panamá		
	Perú		
	PTN		
	República de Corea		
	SGPC		
	Turquía		
	Unión Europea		

Nota: Acuerdo P4: Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación, integrantes Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur. AELC integrantes Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración. PTN: Protocolo relativo a las negociaciones comerciales entre países en desarrollo integrantes Bangladesh, Brasil, Chile, Corea, República de, Egipto, Filipinas, Israel, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Serbia, Túnez, Turquía y Uruguay. SGPC: Sistema Global de Preferencias Comerciales entre los países en desarrollo. Triángulo del Norte integrantes El Salvador, Guatemala y Honduras. TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte compuesto por Canadá, Estados Unidos y México.

Fuente: Organización Mundial de Comercio (OMC).

- El **Grupo de Movimiento de Personas** pretende facilitar el tránsito migratorio y la libre circulación de personas de negocios. Entre las tareas del grupo está el análisis de escenarios factibles para la supresión de visas para empresarios y otros beneficiarios de la medida, así como el intercambio y el análisis conjunto de información tendiente a identificar los problemas de seguridad derivados del tránsito de personas en las fronteras comunes.
- El **Grupo de Servicios y Capitales** tiene como propósito la búsqueda del libre comercio de servicios y la libre circulación de capitales en los países miembros de la Alianza. A diferencia

del comercio de bienes, los acuerdos bilaterales suscritos por los países miembros no han avanzado de manera significativa en la liberalización de los servicios. Aunque existe cierta convergencia normativa entre los tratados bilaterales vigentes entre los miembros, los niveles de liberalización entre los acuerdos son heterogéneos. En ese contexto, el propósito de la Alianza es desarrollar un marco común y avanzar en el comercio transfronterizo de servicios a partir de los acuerdos vigentes.

Además el Grupo de Servicios y Capitales busca el desarrollo de actividades de promoción de inversiones que puedan atraer nuevos capitales productivos a los países miembros. A este respecto es importante recordar que los países miembros de la Alianza del Pacífico han estado entre los mayores receptores de inversión extranjera en América Latina, motivo por el cual la unión de ellos en un mercado ampliado, con libre comercio de bienes y servicios, y con convergencia de políticas económicas, los hará aún más atractivos para los capitales externos.

- El Grupo de Cooperación se propone desarrollar un espacio de diálogo e intercambio de experiencias y políticas entre los países miembro, con el fin de identificar y desarrollar áreas de cooperación conjunta. La importancia de este grupo es significativa, teniendo en cuenta que Chile, Perú México y Colombia son líderes regionales en los procesos de Cooperación Sur-Sur, es decir la que tiene lugar entre países en desarrollo. En ese sentido, su trabajo en la Alianza les permitirá crear sinergias entre sus proyectos de cooperación, desarrollar iniciativas de cooperación triangular y formular estrategias conjuntas para distintos objetivos, entre ellos el de profundizar el acceso conjunto a los mercados asiáticos, como se explica más adelante.
- Finalmente, el Grupo de Compras Públicas buscará ampliar los beneficios que hoy existen en esta materia en los acuerdos bilaterales vigentes entre las partes. Entre los objetivos deseables en este campo se encuentra la ampliación del conjunto de entidades públicas de cada una de las partes que ofrecen acceso a sus compras a las empresas de los demás países miembros, y establecer el uso de medios electrónicos y un punto único de acceso a toda la información de las convocatorias de compras estatales relevantes. Además se busca avanzar en mecanismos de cooperación que permitan a las Pymes de los países miembros sacar un mayor provecho de las ventajas que conlleva la Alianza en el campo de las compras públicas.

3. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA

La iniciativa de la Alianza del Pacífico surge en un momento muy importante del proceso de inserción internacional de Colombia. En los últimos años el país ha adelantado serios esfuerzos por desarrollar una política internacional tendiente a diversificar los interlocutores y los temas de la agenda externa, que como consecuencia de la lucha contra la subversión se había concentrado en la alianza con Estados Unidos alrededor de la seguridad.

Entre tanto, en el ámbito económico el gobierno colombiano enfrenta el reto de lograr que la inserción económica internacional contribuya a diversificar la canasta exportadora, para contrarrestar la creciente concentración en productos minero-energéticos, y a dinamizar el alicaído sector industrial del país. Como se verá en esta sección, la Alianza del Pacífico juega un rol central en ambos propósitos.

3.1 Dimensión política: la necesidad de diversificar interlocutores y temas en la agenda externa

En los últimos años el país ha tratado de dejar atrás una política exterior que al comienzo de este siglo estuvo caracterizada por un énfasis excesivo en la relación con Estados Unidos alrededor del tema de la seguridad. Como lo advierte el informe de la Misión de Política Exterior (un trabajo de un conjunto de académicos independientes, convocado para dar recomendaciones al gobierno para construir una política exterior de mediano plazo), esa política había llevado al país a una etapa de desgaste internacional con efectos contraproducentes.⁴

Los factores determinantes de esa etapa de la política exterior colombiana, centrada en la seguridad y en la relación con Estados Unidos, se incubaron a fines del siglo pasado, cuando el país sufrió una profunda crisis que llevó a algunos analistas internacionales a señalar el riesgo de que se convirtiera en un Estado fallido. Esos fueron los años en que más se fortalecieron las guerrillas y los paramilitares, ambos nutridos por los recursos del narcotráfico, hasta llegar al punto de arrebatarle al Estado el control territorial en vastas regiones del territorio nacional. Entre tanto, el país había caído en una situación de relativo aislamiento regional, producto del creciente desinterés de nuestra política exterior por los temas de la región y de los temores de los vecinos por los efectos que podría tener el exacerbamiento del conflicto armado.

En este contexto, adverso en el campo doméstico e externo, se gestó una política internacional de emergencia orientada a fortalecer el poder del Estado frente a los actores ilegales y, por ende, determinada en gran medida por la evolución del conflicto armado. Para adelantar esa estrategia, Colombia buscó apoyo internacional, pero su llamado fue ignorado por los países vecinos y sólo encontró apoyo sólido y decidido en el gobierno de Estados Unidos, a través de ayuda económica y militar.

Ese apoyo se fortaleció de manera ostensible a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, que dieron lugar a una cruzada del gobierno estadounidense contra el terrorismo. Esta doctrina era parcialmente coincidente con los objetivos colombianos de hacer frente a los actores ilegales en el territorio nacional, y llevó al gobierno a plantear una política exterior de estrecha alineación con Washington en el tema militar y en otras materias. Esa

⁴ Bell, G., S. Borda, H.J. Gómez, S. Ramírez, M. Reina, C. Reyes, J.G. Tokatlián, *Misión de Política Exterior de Colombia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Fedesarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, 2010.

alineación profundizó aún más el aislamiento del país frente a los vecinos, en un momento en que la región estaba viviendo un profundo cambio político que llevó al poder a varios gobiernos de izquierda o centro-izquierda, los cuales no veían con buenos ojos la estrategia de Washington contra el terrorismo y el excesivo fortalecimiento militar de un vecino como Colombia.

La estrategia de alineación con Estados Unidos alrededor de los temas de seguridad jugó un papel fundamental en el fortalecimiento del Estado colombiano, la recuperación del control territorial y el debilitamiento de los grupos ilegales alzados en armas. Sin embargo, esa estrategia también implicó serios costos en el plano internacional. En la segunda mitad de la década pasada era evidente el aislamiento de Colombia en el escenario regional, situación que se vio acentuada por la búsqueda de una mayor influencia internacional del gobierno del presidente Chávez y por la decisión de nuestro gobierno de suscribir un acuerdo militar con Estados Unidos para permitir el uso de bases colombianas por parte de tropas de ese país.

El agotamiento de la estrategia de alineación con Estados Unidos alcanzó su punto máximo durante el segundo gobierno del presidente Uribe, y coincidió con la erosión de los factores que le dieron origen. El debilitamiento militar de la guerrilla, y el éxito del gobierno en la recuperación del control territorial de amplias regiones del país, se sumaron a las negociaciones con varios cabecillas de los grupos paramilitares para lograr su desmovilización. Estos logros del Estado colombiano permitían la reorientación de la política exterior del país hacia la búsqueda de unas relaciones más favorables para otros temas y actores de la agenda nacional.

Como lo señaló en su momento la Misión de Política Exterior, “Las limitaciones de la estrategia actual imponen la necesidad de reevaluar la política exterior del país. El entorno es propicio para plantear un viraje, pues muchas circunstancias han cambiado desde que la necesidad de controlar el conflicto interno se convirtió en el eje de la diplomacia. (...) Estos avances abren espacios para una reformulación de la política internacional que diversifique los temas, los actores y las estrategias.”⁵

La Alianza del Pacífico juega un papel muy importante en la búsqueda de esa diversificación de interlocutores y temas de la agenda internacional, al virar la orientación de la política exterior hacia los países de la región, y hacia temas relacionados con el desarrollo y alejados de la seguridad.

3.2 Dimensión económica: los retos de la inserción internacional de Colombia

La Alianza del Pacífico constituye un instrumento muy adecuado para profundizar la inserción internacional de la economía colombiana, un objetivo que resulta esencial para poder mantener el ritmo de crecimiento que ha tenido el país en los últimos años.

⁵ Bell, G., et al., *Op. Cit.*, pg. 35.

Una economía de tamaño pequeño-mediano como la colombiana no tiene un mercado interno suficientemente grande y dinámico para garantizar que el aparato productivo logre explotar economías de escala y eficiencia productiva. Algo muy diferente sucede en países como Brasil que, con una economía seis veces más grande que la colombiana, puede depender de su mercado interno para desarrollar eficientemente su aparato productivo.

Adicionalmente, los vínculos con la economía internacional han jugado un papel central en los casos de las economías emergentes que han logrado tener un despegue sólido de su crecimiento económico en los últimos años. Como lo destaca el más reciente informe del Fondo Monetario Internacional sobre el Panorama de la Economía Mundial, “Una notable similitud entre los despegues recientes (de economías emergentes) y aquellos de los 1990s es que han estado asociados con mayor niveles de inversión y ahorro, y con un fuerte crecimiento exportador, lo que los diferencia de los países de bajo ingreso que no han podido despegar, y confirma el rol clave que tiene la acumulación de capital y la integración comercial con el resto del mundo en el desarrollo”.⁶

Los motivos enunciados anteriormente muestran que, para lograr el adecuado desarrollo económico y social del país, es imperativo avanzar en la inserción económica internacional. A pesar de los avances alcanzados en los últimos años en ese sentido, Colombia aún enfrenta serios retos en ese propósito. Entre ellos sobresalen la necesidad de superar el rezago que aún persiste frente a otras economías de la región en la inserción internacional, aumentar la participación de los productos manufacturados en las exportaciones totales del país, encontrar buenos sustitutos al alicaído mercado venezolano para nuestros productos, estrechar más los lazos con las economías asiáticas, y propender por una mayor atracción de flujos de inversión extranjera, especialmente a sectores distintos al minero-energético.

La Alianza del Pacífico contribuye al logro de todos esos objetivos, como se explica a continuación.

3.2.1 Colombia sigue poco vinculada a la economía global

Como se mencionó anteriormente, en los últimos años Colombia ha avanzado de manera decidida en la búsqueda de una mayor inserción global de su economía. Prueba de ello es la negociación de varios acuerdos de libre comercio, entre los que sobresalen los suscritos con los países del Triángulo Norte de Centroamérica, Chile, Canadá, los países miembros de EFTA, Estados Unidos y la Unión Europea, así como los ya negociados con Corea del Sur y Costa Rica, y las negociaciones en curso con Israel y Turquía.

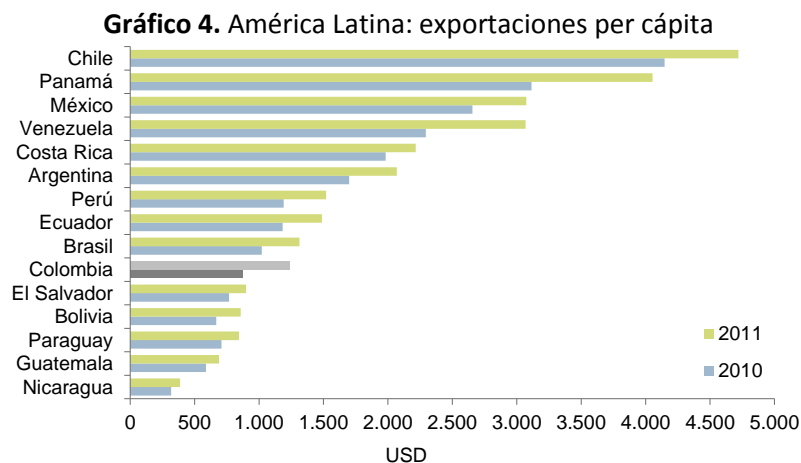
A pesar de esos notables esfuerzos de la diplomacia comercial colombiana, lo cierto es que el país sigue estando rezagado en su proceso de inserción en el comercio internacional, ha sufrido un

⁶ *International Monetary Fund, op. cit.*

debilitamiento de su oferta exportable manufacturera y adolece de un gran rezago en su conexión con el motor de crecimiento que representan las economías asiáticas.

Baja inserción comercial

Como muestra el Gráfico 4, Colombia ocupa el décimo lugar en América Latina en cuanto a exportaciones por habitante. Este resultado puede resultar llamativo teniendo en cuenta que en los últimos cinco años las ventas externas de Colombia han tenido un dinamismo sin precedentes. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el dinamismo exportador en el pasado reciente ha sido común a la mayoría de los países de la región, así como a muchas otras economías emergentes, lo que explica que en términos relativos la economía colombiana mantenga el rezago frente a los vecinos.



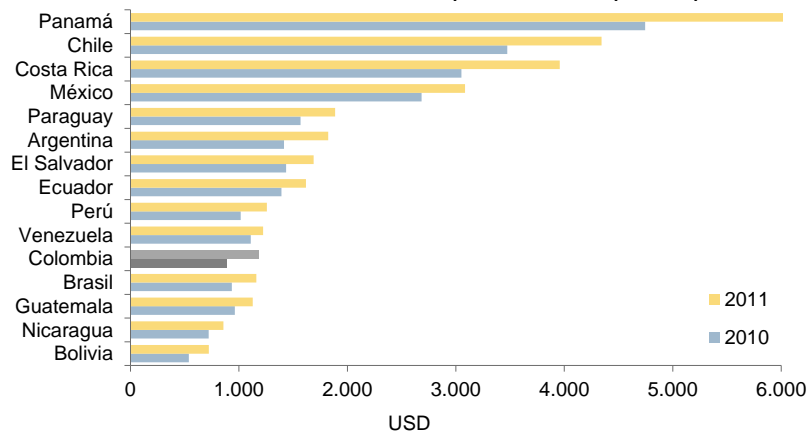
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de UN-Comtrade y FMI.

El retraso de Colombia en su inserción económica internacional no sólo afecta las ventas externas. Aunque en algunos sectores de la opinión pública nacional existe la percepción de que la economía colombiana se abrió hacia adentro, promoviendo las importaciones en detrimento de las exportaciones, lo cierto es que el mercado asilamiento comercial del país también afecta las compras provenientes del resto del mundo.

Como se observa en el

Gráfico 5, el país también ocupa el décimo lugar en el escalafón latinoamericano en cuanto a importaciones por habitante. No sobra destacar que economías vigorosas y dinámicas de la región, como Perú, Chile y Costa Rica, registran un nivel de importaciones per cápita superior al de Colombia, que sólo supera a economías muy pequeñas, como algunas centroamericanas, o a otras que tienen una política comercial con tendencias proteccionistas, como la brasilera.

Gráfico 5. América Latina: importaciones per cápita



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de UN-Comtrade y FMI.

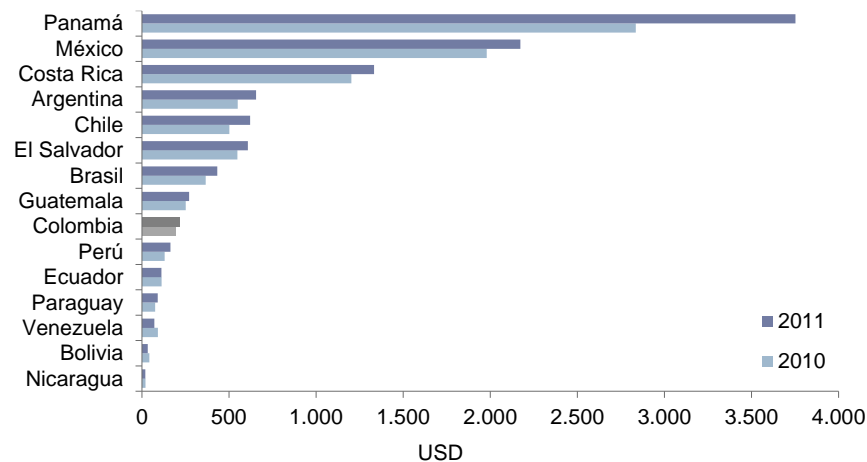
Rezago exportador manufacturero

Aunque podría pensarse que el rezago de Colombia en cuanto a exportaciones por habitante en la región está distorsionado por el auge de los precios de las materias primas, registrado durante buena parte de la década pasada, lo cierto es que el país es superado por toda clase economías, desde exportadoras de materias primas, como Venezuela, hasta exportadoras de manufacturas, como México.

De hecho, el rezago exportador del país no cambia mucho si se tienen en cuenta sólo las ventas externas de manufacturas. Como se observa en el

Gráfico 6, la economía colombiana se ubica en el noveno lugar en América Latina en cuanto a exportaciones manufactureras por habitante. Esa situación es producto, en parte, del mayor vigor exportador de los vecinos, pero también de la recomposición que se ha dado en las exportaciones colombianas en los últimos años a raíz del auge minero-energético.

Gráfico 6. América Latina: exportaciones per cápita de manufacturas



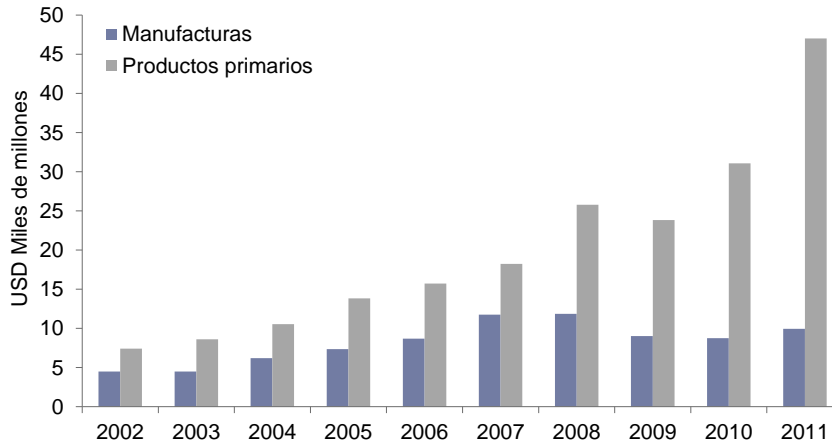
Nota: Se consideran productos manufacturados a las secciones de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) 5, 6 (excepto capítulo 68), 7 y 8.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de UN-Comtrade y FMI.

El Gráfico 7 muestra cómo en el último quinquenio las ventas externas colombianas de productos manufacturados han venido en descenso, mientras las de productos primarios más que se han duplicado. Ese rezago de las exportaciones manufactureras colombianas tiene diversas causas, entre las que sobresale la gran apreciación del peso que se ha registrado en la última década, producto en gran medida del auge minero-energético, y que ha hecho perder competitividad a los bienes transables frente a la competencia internacional.

Sin embargo, para propósitos de este análisis, vale la pena detenerse en otra causa de ese rezago. Las exportaciones manufactureras nacionales han tenido como su principal destino los países latinoamericanos, como se aprecia en el Gráfico 8. En efecto, las ventas nacionales de productos industriales tuvieron en los años noventa un despegue importante gracias al aprovechamiento de mercados regionales con los que Colombia suscribió acuerdos comerciales. De hecho, las exportaciones manufactureras colombianas fueron las grandes ganadoras de la integración comercial de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

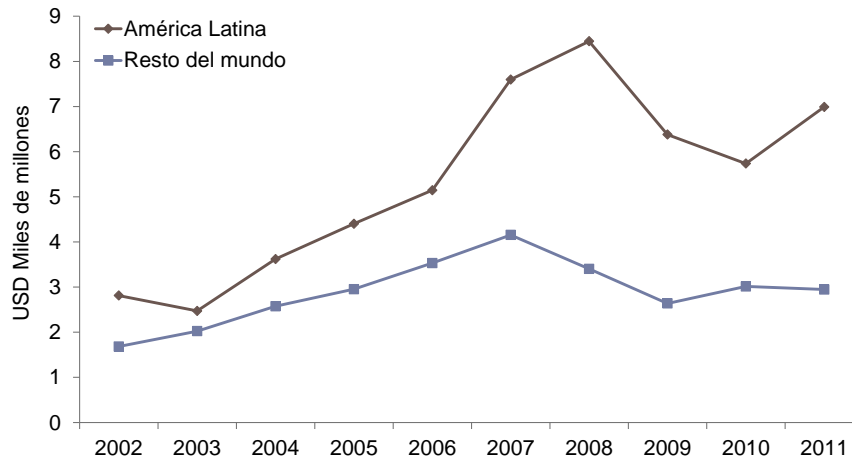
Gráfico 7. Colombia: exportaciones de manufacturas y productos primarios



Nota: Se consideran productos primarios a las secciones de la CUCI 0, 1, 2, 3, 4, 9 y el capítulo 68; y como productos manufacturados las secciones 5, 6 (excepto el capítulo 68), 7 y 8.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de UN-Comtrade.

Gráfico 8. Colombia: exportaciones de manufacturas a América Latina y resto del mundo



Nota: Se consideran productos manufacturados a las secciones de la CUCI 5, 6 (excepto capítulo 68), 7 y 8.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de UN-Comtrade.

Promediando la década pasada, el auge exportador manufacturero colombiano se concentró en el mercado venezolano, fruto del creciente deterioro de la base productiva de ese país y de su dinamismo importador dinamizado por los altos precios del petróleo. Como es sabido, el colapso del mercado venezolano a partir de 2009 afectó seriamente las ventas industriales colombianas, golpe que se percibe claramente en el mismo Gráfico 8.

En ese orden de ideas, la búsqueda de alternativas al mercado venezolano es uno de los factores clave para avanzar hacia una recuperación del sector industrial colombiano. En la búsqueda de ese

propósito, los países miembros de la Alianza del Pacífico ofrecen un gran potencial, no sólo porque tienen modelos económicos y políticas arancelarias orientadas al comercio internacional, sino porque registran un crecimiento muy dinámico en el contexto regional y cuentan con bases macroeconómicas para mantenerlo.

Gráfico 9. Crecimiento en América Latina.
Crecimiento real anual del PIB (%)

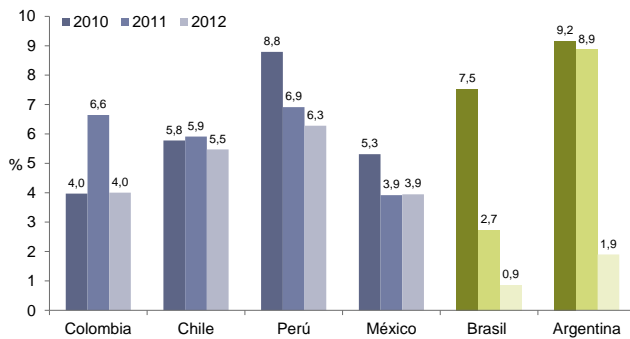


Gráfico 10. Inflación en América Latina.
Variación anual del IPC (%)

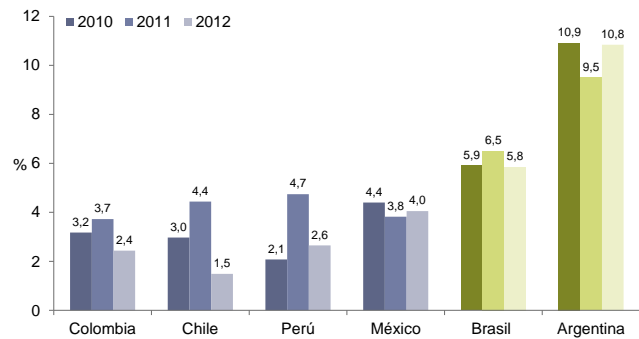
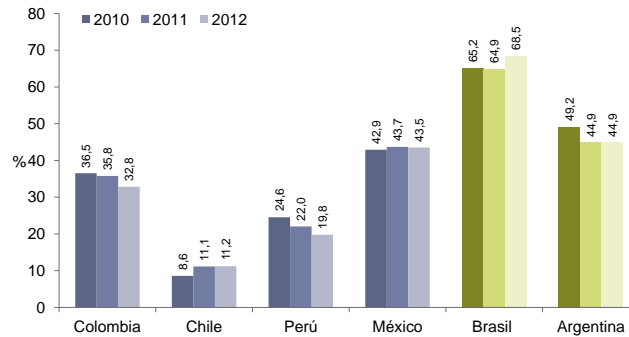


Gráfico 11. Deuda pública en América Latina.

Deuda bruta como % del PIB



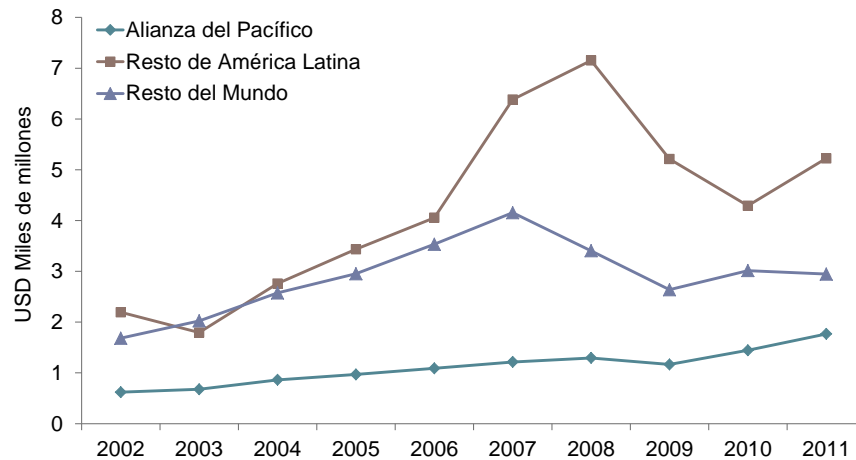
Fuente: WEO-FMI Abril 2013.

En efecto, el Gráfico 9 muestra que Perú, Chile Colombia y México, los países promotores de la Alianza del Pacífico, registran un crecimiento mayor que el de otras economías grandes de la región como Brasil y Argentina. Lo más importante es que ese desempeño es mucho más estable en los países miembros de la Alianza que en los demás, que pueden tener un dinamismo mayor en un año aislado, pero que posteriormente se ve afectado por bruscos ajustes macroeconómicos. Esa mayor solidez macroeconómica se verifica en las cifras de inflación y deuda externa que se muestran en los Gráficos 10 y 11.

Aunque es mucho lo que Colombia tiene por hacer en cuanto al estrechamiento de lazos empresariales y comerciales con el resto de los miembros de la Alianza del Pacífico, su potencial como mercados para los productos manufactureros nacionales ya se empieza a sentir. Como muestra el mismo Gráfico 8, a partir de 2011 las exportaciones manufactureras nacionales

tuvieron una recuperación, liderada por las ventas a los mercados latinoamericanos, entre los cuales sobresale el incipiente pero sostenido desarrollo de las ventas a los países miembros de la Alianza del Pacífico desde 2009, como se puede ver en el Gráfico 12

Gráfico 12. Colombia: exportaciones de manufacturas a la Alianza del Pacífico y resto de América Latina y el mundo



Nota: Se consideran productos manufacturados a las secciones de la CUCI 5, 6 (excepto capítulo 68), 7 y 8.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de UN-Comtrade.

Débiles lazos con Asia

Como se explica con detalle en la quinta sección de este trabajo, los países asiáticos registran el mayor crecimiento económico del mundo en la actualidad, y conforman la región más promisoría en términos de dinamismo e innovación. En el marco de una economía mundial cada vez más globalizada, es evidente que para países de menor desarrollo conviene estrechar lazos con la región que está llamada a ser el motor de la economía mundial en este siglo. Esta apreciación es especialmente cierta para Colombia, teniendo en cuenta que, como se mencionó, los países emergentes que han tenido un despegue más vigoroso y estable en su crecimiento económico tienen como rasgo común su apertura a la economía internacional.

Gráfico 13. Colombia: exportaciones totales a Asia y el resto del mundo

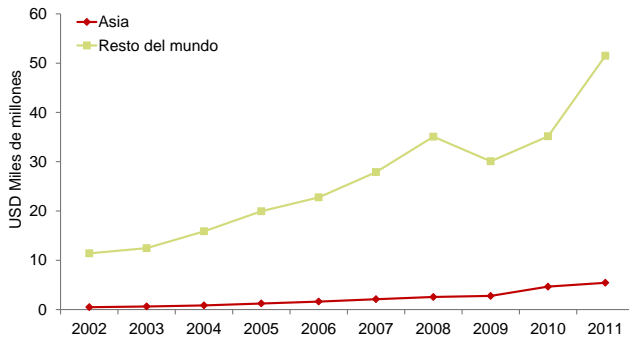


Gráfico 14. Colombia: exportaciones de manufacturas a Asia y el resto del mundo

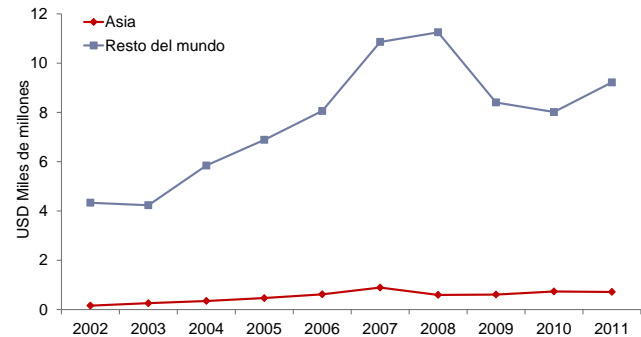


Gráfico 15. Colombia: exportaciones de productos primarios a Asia y el resto del mundo

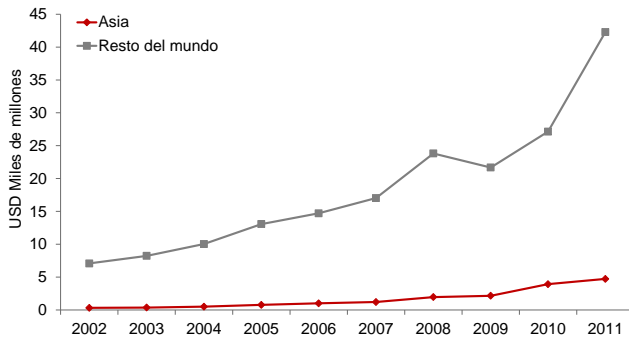
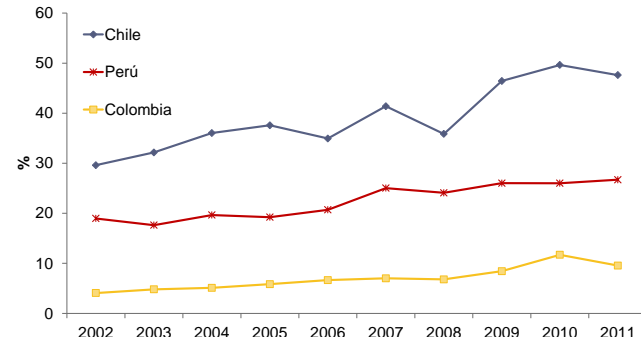


Gráfico 16. Participación de las exportaciones a Asia en las exportaciones totales



Fuente: WEO-FMI Abril 2013.

Nota: Se consideran productos primarios a las secciones de la CUCI 0, 1, 2, 3, 4, 9 y el capítulo 68; y como productos manufacturados las secciones 5, 6 (excepto el capítulo 68), 7 y 8.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de UN-Comtrade.

En el Gráfico 13 se observa que mientras las exportaciones totales colombianas han tenido un dinamismo sobresaliente en la última década, aquellas destinadas a los países asiáticos apenas han crecido de manera modesta. Esta situación es aún más preocupante si se tiene en cuenta que el mayor crecimiento de las exportaciones a esa región ha estado jalonado por las ventas de productos primarios, mientras que las de manufacturas han permanecido prácticamente constantes, como lo muestran los Gráficos 14 y 15. De esta manera, como se ve en el Gráfico 16, la economía colombiana registra un rezago frente a otros países vecinos, como Chile y Perú, lo que constituye una desventaja evidente frente a esas economías para aprovechar el impulso económico asiático en el presente siglo.

Como se explica con detalle más adelante, la Alianza del Pacífico constituye una excelente oportunidad para que Colombia estreche sus lazos económicos con Asia y aproveche de mejor manera el dinamismo económico de esa región para beneficio propio. Por una parte, la Alianza del

Pacífico le permite al país tener una mayor presencia en Asia, mediante la apertura conjunta, con Chile, Perú y México, de delegaciones diplomáticas y comerciales en esa región. Por otro lado, la integración con los países de la Alianza le permite al país fortalecer y diversificar su base exportadora, mediante el desarrollo de procesos productivos conjuntos vinculados a cadenas de valor asociadas a la inversión intrarregional, como se explica en el siguiente apartado.

Adicionalmente, la Alianza del Pacífico tiene un peso específico internacional mucho mayor en los ámbitos político y económico que el que pueda tener cada uno de sus miembros, lo que permite una interlocución mucho más sólida y efectiva frente a los países asiáticos. Finalmente, es muy importante que Perú, Chile y México estén participando en la negociación del Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico, lo que permitiría que la Alianza sirviera a Colombia como puerta de entrada al mecanismo de integración que podría regir los destinos de la zona económica más importante del mundo en el presente siglo, como se explica al final de este documento.

Necesidad de diversificar la Inversión Extranjera

La inversión extranjera tiene una gran importancia para una economía de las características de la colombiana. El capital productivo foráneo incrementa la base productiva del país, con el consecuente efecto sobre el empleo y el ingreso; eleva la competitividad de la economía, ya sea por la vía de la transferencia de tecnología o a través del aumento de las exigencias competitivas del mercado; y, además, permite integrar al aparato productivo nacional a las cadenas globales de valor, ya sea mediante el desarrollo de mayores negocios entre empresas o la integración del país a las operaciones globales de conglomerados internacionales.

Desde mediados de la década pasada, Colombia ha registrado un aumento importante en la inversión extranjera que llega al país. Como se observa en los Gráficos 17 y 18, los flujos de capital foráneo se han multiplicado frente a los de años precedentes, llegando a representar en promedio un 4% del Producto Interno Bruto en los últimos años. Ese favorable desempeño ha permitido que la economía colombiana esté entre las que más capitales foráneos atraen en América Latina, aunque todavía por debajo de Chile y Perú, como se ve en el Gráfico 19.

A pesar de ese buen comportamiento, Colombia enfrenta un gran reto para sacar el mayor provecho económico de esos flujos de capital. Como muestra el Gráfico 20, una parte importante de la inversión extranjera que ha llegado al país ha estado orientada a los sectores de minería e hidrocarburos. Aunque esa inversión es fundamental para el desarrollo de esos sectores, es evidente que no tiene el mismo impacto sobre el valor agregado y el empleo que la que se destina a la agricultura y la manufactura.

Gráfico 17. Colombia: inversión extranjera directa.

Millones de dólares

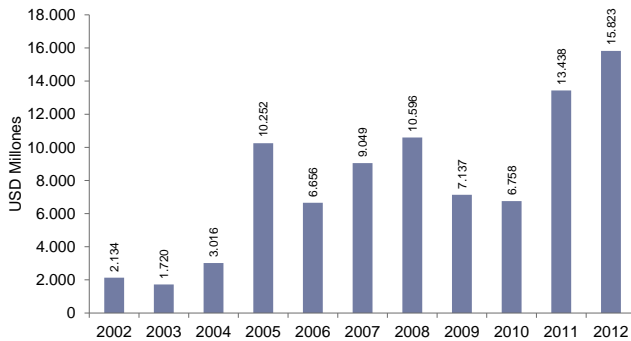
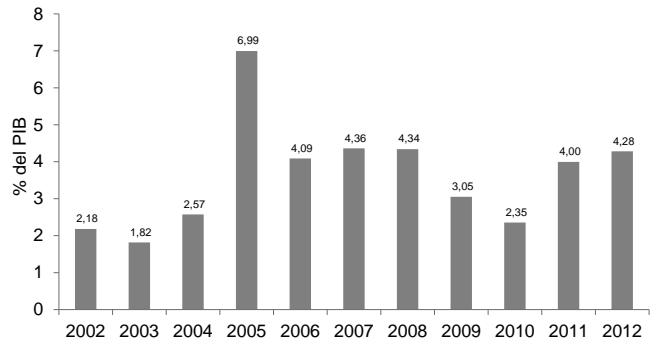


Gráfico 18. Colombia: inversión extranjera directa.

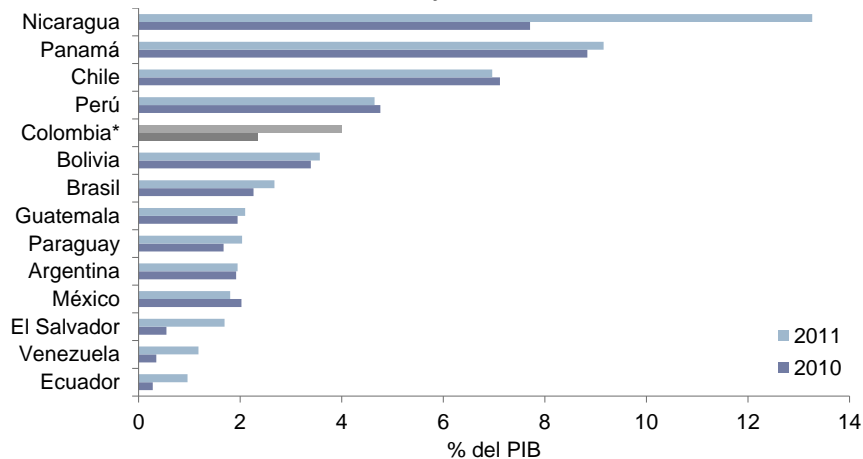
Porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos del Banco de la República.

Gráfico 19. América Latina: inversión extranjera directa.

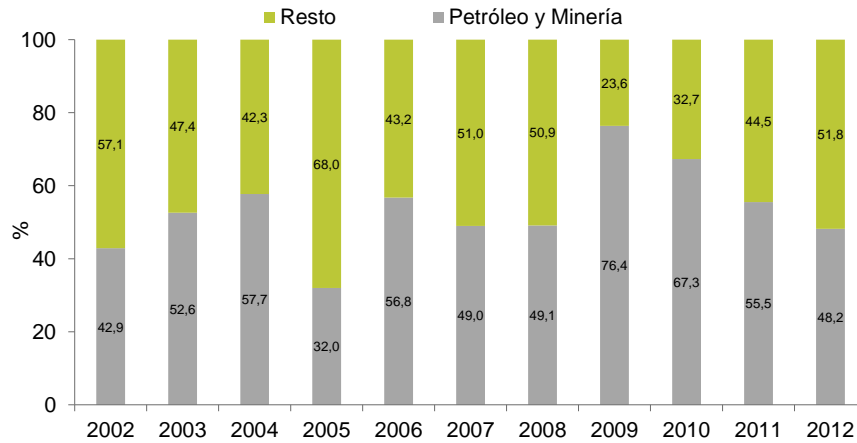
Porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de CEPAL, FMI y *Banco de la República.

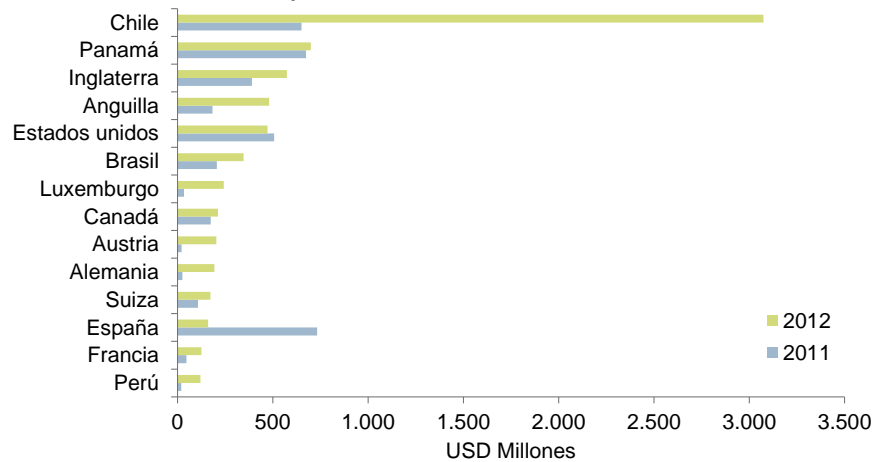
En ese contexto, cobra especial importancia la atracción de capitales foráneos a sectores distintos de la energía y la minería, campo en el cual los países miembros de la Alianza del Pacífico pueden jugar un rol importante. De hecho, el Gráfico 21 muestra que Chile lideró la inversión extranjera en el país en 2012, año en que los flujos hacia sectores distintos de la minería y los hidrocarburos alcanzaron su máximo nivel en el pasado reciente.

Gráfico 20. Colombia: inversión extranjera directa.
Participación según sectores de destino



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos del Banco de la República.

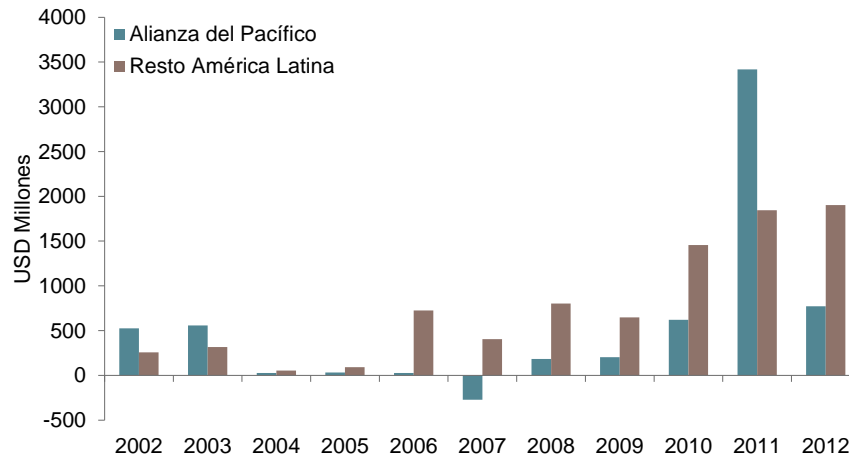
Gráfico 21. Colombia: principales países de origen de la inversión
extranjera directa. Millones de dólares



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos del Banco de la República.

Finalmente, hay que aclarar que las ventajas de los flujos de capital transnacionales son de doble vía. Así como Colombia se ha convertido en un destino atractivo para la inversión foránea, las empresas nacionales invierten cada vez más en el exterior. El Gráfico 22 muestra el gran dinamismo que ha tenido la inversión colombiana en la región en el último quinquenio, especialmente aquella orientada a los países miembros de la Alianza del Pacífico.

Gráfico 22. Colombia: inversión directa en la Alianza del Pacífico y América Latina. Millones de dólares



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos del Banco de la República.

Esa expansión hacia países vecinos permite a las compañías colombianas explotar mayores economías de escala y lograr mayores niveles de eficiencia, facilita la transferencia al país de las mejores prácticas empresariales regionales, y aumenta el potencial de integración del aparato productivo nacional a las cadenas de valor globales. En este contexto, cobra especial importancia la inversión colombiana en los demás países miembros de la Alianza del Pacífico que, como se ve en el Gráfico 22, también ha tenido un dinamismo sobresaliente en los últimos años.

3.3 Balance de la inserción internacional de Colombia

En los párrafos anteriores se ha mostrado que la iniciativa de la Alianza del Pacífico surge en un momento muy especial del proceso de inserción internacional de Colombia, en el cual han surgido retos para el país que la misma Alianza puede ayudar a superar.

Por un lado, la política internacional colombiana ha venido dando un viraje en los últimos años. El modelo de alineación automática con Estados Unidos alrededor del tema de la seguridad, que imperó durante la primera década de este siglo, cumplió el rol de permitir al Estado colombiano fortalecerse frente a la amenaza de los actores armados ilegales y recuperar el control perdido de parte importante del territorio nacional. Sin embargo, ese modelo trajo grandes costos internacionales al sumir al país en un virtual aislamiento regional. La superación de esos costos supuso un viraje que implicaba, entre otras cosas, la diversificación de interlocutores y de temas de la agenda internacional, así como la búsqueda de un mayor acercamiento a los países de la región.

La Alianza del Pacífico juega un rol muy importante en la búsqueda de ambos propósitos, en tanto permite estrechar lazos con otros países de la región, en una agenda distinta de los temas de seguridad y afín a los propósitos del desarrollo económico y social.

Por otro lado, la economía colombiana enfrenta varios retos en su proceso de avance hacia una mayor inserción internacional, un proceso que es fundamental para garantizar un desarrollo sostenido para un país como Colombia. El país se encuentra rezagado frente a varios de sus vecinos en el proceso de fortalecer los lazos comerciales con el resto del mundo y además enfrenta un notable debilitamiento de las exportaciones manufactureras, que son las que más ingreso y empleo generan. En ese sentido, urge desarrollar mercados regionales que permitan sustituir, aunque sea parcialmente, el menguado mercado venezolano que representó una gran plataforma de desarrollo para esas exportaciones manufactureras.

Además es prioritario estrechar lazos económicos con los países asiáticos, que conforman la región más dinámica de la economía mundial en este siglo, en la cual otros países latinoamericanos han avanzado mucho más que Colombia en el desarrollo del comercio y la inversión. Finalmente, es imperativo buscar una diversificación de la inversión extranjera, que si bien ha tenido un gran dinamismo en los últimos años, ha tendido a concentrarse en los sectores de hidrocarburos y minería, que no generan tanto empleo y valor agregado como el resto de la economía.

La Alianza del Pacífico puede cumplir un papel muy importante para hacer frente a estos retos que enfrenta la mayor inserción económica del país. La integración con los demás miembros de la Alianza representa una profundización de la incorporación del país a los flujos de comercio internacional y facilita el acceso a mercados regionales muy favorables para las exportaciones colombianas de bienes manufacturados. De otra parte, al permitir un estrechamiento de los lazos económicos y comerciales con países vecinos, la Alianza facilita la diversificación de los sectores a los que se orienta la inversión extranjera (como ha sucedido con la inversión chilena en el país) y representa nuevas oportunidades para la inversión colombiana en la región. Así mismo, la Alianza constituye una plataforma firme para proyectar a la economía colombiana hacia los países asiáticos, no sólo mediante la representación diplomática y comercial conjunta de los países miembros en esa región, sino a través de una mayor incorporación del país en las cadenas globales de valor.

4. ¿MULTILATERALISMO O REGIONALISMO?

Como se mostró en la sección anterior, Colombia está muy rezagada en su proceso de inserción económica internacional. Ese rezago supone un cuello de botella para el crecimiento económico y social, teniendo en cuenta que la economía colombiana apenas está haciendo la transición de ser pequeña a mediana, y el tamaño de su mercado interno es insuficiente para que el aparato

productivo explote las economías de escala y alcance los niveles de eficiencia necesarios para impulsar un desarrollo sostenido. Por ello es prioritario para el país profundizar su inserción en la economía mundial.

Existen tres caminos para que un país profundice su inserción económica internacional: una apertura unilateral, una negociación multilateral para reducir aranceles y la negociación de acuerdos regionales como la Alianza del Pacífico.

Colombia ha avanzado de manera importante en la reducción unilateral de sus aranceles, primero con la apertura comercial de comienzos de los años 90 del siglo pasado y después con sucesivas reducciones arancelarias, la última de las cuales se instrumentó hace apenas un par de años. Otros países de la región, como Perú y Chile, han abierto aún más sus economías de manera unilateral con buenos resultados en términos de crecimiento, lo que muestra que Colombia podría avanzar más en esta vía. Sin embargo, desde el punto de vista político y comercial tal vez sea más razonable avanzar en procesos de negociación en los que una mayor apertura de la economía para las importaciones de ciertos orígenes es compensada por un mayor acceso preferencial a otros mercados.

En la búsqueda de ese propósito, las negociaciones multilaterales tienen algunas ventajas sobre las regionales.⁷ En primer lugar, los acuerdos regionales implican por definición un tratamiento preferencial para el comercio de los países que los conforman. En ese sentido, los acuerdos regionales suelen generar una desviación del comercio a favor de los miembros y en contra del resto del mundo, lo que conlleva ineficiencias en la asignación de recursos. Como es natural, cuanto mayores sean los aranceles de los países miembros con el resto del mundo, mayor será la desviación de comercio y las ineficiencias generadas. En el marco de una negociación multilateral de gran cobertura ese riesgo prácticamente desaparece.

En segundo término, los acuerdos regionales que involucran países con distintos grado de desarrollo pueden dar lugar a negociaciones asimétricas en las que los socios más grandes pueden usar a su favor su mayor poderío político o económico. En el ámbito multilateral los grandes poderes negociadores no desaparecen, pero tienden a neutralizarse mutuamente, dando mayores opciones a los países menos desarrollados.

Finalmente, en tanto tienen reglas diversas, los acuerdos regionales generan una red de normas distintas y en algunos casos incompatibles que dificultan la dinamización del comercio mundial.

A pesar de las ventajas enumeradas anteriormente, la opción de una liberalización multilateral de gran alcance luce bastante improbable en el presente. Después de una compleja negociación de la llamada Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles), en los últimos años la economía mundial ha visto fracasar sucesivos intentos de sacar adelante la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio por dificultades de fondo entre los grupos de países.

⁷ Steinberg F., *El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?*, Real Instituto Elcano, Serie Área Comercio Internacional, ARI No. 95/2007.

Mientras la Ronda Uruguay representó logros importantes en la incorporación de la agricultura y los servicios al sistema multilateral de comercio, el objetivo central de la Ronda Doha, lanzada en 2001, ha sido volver a poner el desarrollo como objetivo de las negociaciones comerciales internacionales. Este propósito partía de la evidencia de que los países menos desarrollados no habían podido capitalizar las ventajas de la liberalización comercial lograda hasta el momento, y por ello un propósito fundamental de la Ronda Doha ha sido la evaluación de un tratamiento especial y diferenciado para esos países. Además la Ronda Doha se propuso profundizar la liberalización del comercio de bienes, tanto agrícolas como industriales, y servicios.

Desde la primera Conferencia Ministerial de la Ronda Doha, celebrada en Cancún en 2003, las sucesivas negociaciones arrojaron un balance más agrio que dulce, con grandes bloqueos entre las partes apenas matizados por pequeños acuerdos para mantener vivo el proceso. Los obstáculos fundamentales para poder llegar a un acuerdo se pueden sintetizar en la negativa de los países avanzados a ceder en sus políticas proteccionistas para el sector agrícola, y en la de los países en desarrollo, agrupados alrededor del Grupo de los 20, a reducir sus aranceles máximos aplicables a las importaciones de manufacturas y a liberalizar en mayor medida su comercio de servicios. Tras múltiples dificultades a lo largo de los años, el impasse de la Conferencia Ministerial de 2012 evidenció el virtual fracaso de la Ronda Doha.

Mientras el multilateralismo hacia agua en los últimos años, las negociaciones regionales han registrado un dinamismo inusitado. El número de acuerdos comerciales regionales ha aumentado de unos 70 a comienzos de los años 90 a más de 300 en el presente.⁸ Aunque varios de ellos han sido negociados por pocos países de tamaño no muy significativo, en el futuro inmediato se adelantarán negociaciones de dos grandes acuerdos que, en caso de ser exitosos, sustituirían en la práctica por su cobertura al sistema multilateral de comercio. Se trata de las negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea, y la de la Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico (Trans Pacific Partnership), que abarcaría alrededor del 30 por ciento del comercio global y que se analiza con mayor detalle en otra sección de este documento.

Teniendo en cuenta el evidente avance del regionalismo sobre el multilateralismo, vale la pena subrayar bajo qué circunstancias se minimizan las ya mencionadas desventajas que puede tener un acuerdo regional. Como ya se dijo, mientras menores sean los aranceles que tienen los países miembros con el resto del mundo, menores serán las distorsiones y las ineficiencias generadas por la desviación de comercio. De otro lado, mientras más homogéneo sea el grado de desarrollo de los países participantes, menor es el potencial que tendrá alguno de ellos de lograr ventajas en la negociación gracias al ejercicio de su poderío político o económico. Finalmente, mientras menos regulaciones específicas tenga un acuerdo y más universales sean sus normas, menores serán las dificultades que conllevará para el desarrollo del comercio global.

⁸ *The Economist*, December 22 2012, pg. 118.

En la medida en que los países de la Alianza del Pacífico están bastante abiertos al comercio mundial (Cuadro 2), tienen un grado de desarrollo relativamente similar y no han planteado el propósito de desarrollar de una normatividad compleja, se puede afirmar que este acuerdo puede minimizar los costos inherentes a un tratado comercial regional y potenciar sus beneficios.

5. INSERCIÓN EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

Las cadenas globales de valor se han convertido en uno de los instrumentos más efectivos para la jalonar el crecimiento de economías emergentes. Los procesos virtuosos de inserción en las cadenas globales de valor han sido especialmente efectivos en el caso de las economías asiáticas, mientras que en América Latina su impacto ha sido limitado.⁹

La economía colombiana ha tenido una vinculación modestísima a estas cadenas y su efecto sobre el dinamismo económico ha sido muy limitado. Como se explica en esta sección, la Alianza del Pacífico constituye una gran oportunidad para lograr una inserción más profunda de la economía colombiana en las cadenas globales de valor y para generar así sus efectos virtuosos sobre el aparato productivo.

Las cadenas globales de valor han sido el desarrollo natural de los procesos de 'outsourcing' laboral que varias empresas transnacionales iniciaron en los años 80 del siglo pasado. El detonante fundamental de esos procesos fue la confluencia de una mayor integración económica y financiera de la economía internacional, y la posibilidad de explotar los grandes diferenciales de costos laborales que se presentaban entre los países de mayor y menor grado de desarrollo. La creciente competencia por la reducción de costos laborales llevó a que en poco tiempo la localización de etapas de los procesos productivos en países con mano de obra barata (como China, Taiwán, Tailandia y los países de Europa del Este) dejara de ser una opción para convertirse en un imperativo de las grandes empresas, especialmente de Estados Unidos.

Con el tiempo, otros factores impulsaron aún más estos procesos. Además de los diferenciales salariales, otras tendencias de la economía mundial han contribuido a profundizar la fragmentación de los procesos productivos alrededor del orbe. El avance de las tecnologías de la información y la comunicación ha ayudado a abaratar y hacer más eficientes los procesos de coordinación y monitoreo de los procesos productivos. Así mismo, la reducción de los costos de transporte ha ampliado el espectro geográfico viable para el desarrollo rentable de los procesos productivos. Finalmente, la mayor apertura de las economías nacionales al libre flujo de mercancías y capitales ha dinamizado los flujos de capital productivo a escala global, convirtiendo a las grandes empresas transnacionales en protagonistas de las cadenas globales de valor.

⁹ CEPAL, Informe de la reunión de expertos sobre Cadenas de Valor Globales en América Latina: ¿promoviendo el comercio con inclusión o exclusión?, México D.F., 15 de marzo de 2012.

La tendencia a la fragmentación y globalización de los procesos productivos ha generado grandes beneficios económicos para los distintos actores involucrados. Por un lado, ha representado notables reducciones en los costos de producción de una amplia gama de productos, con la consecuente caída en precios y beneficio para los consumidores. Por otra parte, ha contribuido a que muchas de las economías receptoras de la inversión hayan despegado hacia una senda sostenible de crecimiento económico y desarrollo productivo. En efecto, la inserción en las cadenas globales de valor ofrece a las economías en desarrollo el potencial para avanzar tecnológicamente, sofisticar sus procesos de producción, diversificar sus exportaciones y generar nuevos empleos.

Sin embargo, ese potencial no ha sido aprovechado de igual manera por todos los países en desarrollo. Muchos países de Asia, que van desde los denominados ‘tigres asiáticos’, pasando por China, hasta llegar en el presente a casos como el de Vietnam, han basado buena parte de su sorprendente proceso de desarrollo en la inserción en las cadenas globales de valor. Ese logro ha sido el resultado de un permanente proceso de mejora de las labores productivas desarrolladas por esos países dentro de dichas cadenas.

A modo de ejemplo, en países como Singapur y Taiwán se dio una transición desde esquemas en los que las empresas de esos países producían bienes totalmente diseñados por las compañías transnacionales conductoras del proceso (los llamados contratos OEM, por ‘original equipment manufacturer’), a esquemas en los que el diseño básico es parcialmente modificado y ajustado por las empresas ejecutoras para bajar aún más los costos (contratos ODM, ‘original design manufacturer’), y finalmente a modelos en los que la firma ejecutora no sólo se encarga del diseño sino también de la comercialización (contratos OMB, ‘original brand manufacturer’).¹⁰

Los países de América Latina no han tenido el mismo éxito que los asiáticos en el propósito de aprovechar la inserción en las cadenas globales de valor para promover un desarrollo productivo sofisticado y sostenible. La gran brecha que se ha abierto entre los niveles de desarrollo de los países de ambas regiones en las últimas décadas, coincide con una evolución totalmente distinta de sus ofertas exportables. En efecto, trabajos como los adelantados por Ricardo Hausmann han mostrado que las estructuras de exportación de los países latinoamericanos no están orientadas a los mercados más dinámicos, más productivos o de mayor contenido tecnológico, lo que refleja unas estructuras de producción igualmente carentes de sofisticación.¹¹

La divergencia entre los caminos que han seguido los países asiáticos y los latinoamericanos en su proceso de inserción y aprovechamiento de las cadenas globales de valor tiene varias causas, de las cuales vale la pena destacar algunas para los efectos de la argumentación de este documento. Por un lado, los flujos de inversión de empresas transnacionales han sido mucho mayores hacia los países asiáticos debido a su decidida apertura al comercio y a la inversión, algo que no ha sucedido en parte importante de Latinoamérica. Por otro lado, los países asiáticos han desarrollado una

¹⁰ Amsden A., T. Tschang y A. Goto, “Do foreign companies conduct R&D in developing countries?”, Working Paper No. 14, ADB Institute, 2001.

¹¹ Hausmann R., J. Hwang, y D. Rodrik, “What you export matters”, NBER Working Paper No. 11905, 2005.

competitividad basada en ventajas comparativas dinámicas, a partir de capital humano calificado y sistemas de innovación eficientes, mientras las economías latinoamericanas lo han hecho apoyadas en ventajas estáticas como la mano de obra barata o la abundancia de recursos naturales.

Esos dos factores explican en gran medida los diferentes tipos de inversión que han ido a Asia y a América Latina, y la consecuente divergencia en la inserción de las dos regiones en las cadenas globales de valor. Mientras la inversión que busca explotar el mercado global encuentra en Asia buenas plataformas de exportación, la que llega a América Latina en muchos casos debe limitarse a explotar los mercados nacionales o regionales. Adicionalmente, las compañías transnacionales han encontrado en las ventajas competitivas de Asia las condiciones para desarrollar en ellas eslabones de procesos productivos sofisticados, mientras que las ventajas de América Latina sólo permiten adelantar actividades extractivas o con un valor agregado limitado.¹²

A pesar del rezago que han registrado los países latinoamericanos en la inserción y el aprovechamiento de las cadenas de valor, esta clase de procesos son por definición dinámicos y ofrecen nuevas oportunidades siempre que los países estén preparados para aprovecharlas. Uno de los aspectos más importantes en este sentido es el notable encarecimiento que ha tenido en los últimos años la mano de obra asiática. Según cifras de la Organización Internacional del Trabajo, los salarios reales en Asia aumentaron a una tasa promedio anual de casi 8% entre 2000 y 2008. La elevación de costos laborales ha sido particularmente severa en los cargos directivos, caso en el cual el pago en países como China iguala o excede el de Estados Unidos o Europa según un estudio reciente de la consultora Hay Group.¹³

Como es natural, el encarecimiento de la mano de obra asiática ha abierto nuevas oportunidades para que los países latinoamericanos busquen una inserción más eficaz en las cadenas globales de valor. Algo parecido sucede con otro aspecto de la evolución reciente de estas cadenas: la inversión productiva transnacional está buscando ubicarse más cerca de los mercados de destino, para reducir el tiempo de acceso al consumidor. Este no es un detalle menor para las economías latinoamericanas, teniendo en cuenta su cercanía al mercado estadounidense, que sigue siendo el más grande del mundo, y el acceso arancelario preferencial que se deriva de los acuerdos de libre comercio que algunos países de la región han suscrito con Estados Unidos.

De otro lado, la Alianza del Pacífico tiene una serie de condiciones que favorecerían una mayor inserción de los países miembros a las cadenas globales de valor. La unión de cuatro de los países más prósperos de la región y con mayor estabilidad macroeconómica en una zona económica ampliada en la que fluyan libremente el comercio de bienes y los capitales sin duda es una opción muy atractiva para cualquier inversión productiva que quiera explotar mercados dinámicos. Así mismo, el que los países miembros de la Alianza estén buscando un sistema de reglas de origen que permita una acumulación extendida, que implicaría que para efectos de aplicar la

¹² Kosacoffi B. y A. López, *América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades*, en *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Georgetown University, Vol. 2 No. 1, 2008.

¹³ *The Economist*, January 19 2012, *Special Report on Outsourcing and Offshoring*, p. 8.

liberalización comercial se consideren originarios todos los insumos producidos en cualquiera de las partes, multiplica la cantidad de proveedores potenciales y hace mucho más atractiva a la zona para las inversiones foráneas desde la perspectiva de las cadenas globales de valor. Si además tenemos en cuenta que estos países tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y bajos aranceles con el resto del mundo, el atractivo ya no sólo se limita a aprovechar el mercado regional sino además a exportar al mercado estadounidense.

A todo ello se agrega el hecho de que varias de las empresas multilatinas más importantes son originarias de los países miembros de la Alianza del Pacífico, lo que constituye un activo muy valioso a la hora de insertarse en las cadenas globales de valor. En efecto, las empresas de los países asiáticos que lograron trascender sus fronteras y expandirse invirtiendo en la región se convirtieron en un factor clave para elevar la competitividad, penetrar nuevos mercados, conseguir una mejor tecnología y crear vínculos con nuevos inversionistas extranjeros, todos ellos factores clave para alcanzar una adecuada inserción en las cadenas globales de valor. Por supuesto que subsiste el gran reto de atraer inversiones sofisticadas que no estén buscando solamente explotar recursos naturales y mano de obra barata, para lo cual se requiere que cada uno de los países miembros de la Alianza trabaje de manera intensa en el desarrollo de estrategias de mejora del capital humano, la innovación y la infraestructura productiva.

6. EL RETO DE ASIA

Uno de los aspectos más importantes de la participación de Colombia en la Alianza del Pacífico es el gran potencial que tiene este mecanismo para impulsar el estrechamiento de los lazos económicos con Asia. Como se explicó en la tercera sección de este documento, la Alianza incrementa la proyección económica del país hacia la cuenca del Pacífico, fortalece su potencial productivo para acceder a esos mercados, configura un espacio económico ampliado atractivo para la inversión asiática y ofrece mecanismos de cooperación para que los miembros se proyecten de manera conjunta hacia la región. Esa oportunidad para estrechar los lazos con Asia es uno de los mayores dividendos que el país puede derivar de la Alianza teniendo en cuenta que, como se explica en esta sección, esa región es y será el motor del crecimiento económico global en este siglo.

Lo que el resto del mundo denomina 'Asia' constituye una noción diversa desde el punto de vista social y cultural, pero bastante homogénea en cuanto a su desarrollo económico y sus perspectivas.¹⁴ La diversidad cultural de la región se evidencia en hechos tan elocuentes como que en el medio centenar de países que la conforman se hablen decenas de lenguas que no tienen una raíz común, como es el caso del griego o el latín en muchos países de occidente. De otro lado,

¹⁴ Esta sección utiliza varios conceptos presentados en un trabajo prospectivo del Banco Asiático de Desarrollo. Ver Asian Development Bank, 'Asia 2050: realizing the Asian century', 2011. Las cifras aquí mencionadas corresponden a un ejercicio de evaluación y prospectiva realizado en ese trabajo.

teniendo en cuenta su pasado histórico, no es raro que muchas poblaciones de la región tengan lazos más fuertes con países de occidente que con sus propios vecinos.

A pesar de estas diferencias, los países asiáticos tienen varios rasgos comunes que vale la pena señalar para los efectos de la argumentación de este documento. El principal consiste en que la mayoría comparte un gran crecimiento económico basado en elementos más o menos comunes. Este sorprendente dinamismo productivo se evidenció primero en Japón, a mediados del siglo pasado, posteriormente en los llamados 'Tigres asiáticos' (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur), más adelante en China, Malasia y Tailandia, y en años más recientes está abarcando a países como Vietnam e Indonesia. En la mayoría de los casos el dinamismo ha tenido como factores esenciales los altos niveles de ahorro e inversión, una notable ética de trabajo, una gran valoración de la educación como recurso privado y público, y una apreciación del bien común sobre el individual.

Como resultado de esa confluencia de factores, combinados con políticas públicas que presentan variaciones entre un caso y otro, Asia ha logrado en los últimos 40 años un progreso económico y social que no tiene precedentes, y que ha arrojado cifras particularmente impactantes en el pasado reciente. Entre 2001 y 2010 el ingreso de los países asiáticos en desarrollo creció a una tasa promedio de 9,4% anual, la inversión alcanzó una cifra récord de 35% del PIB, las exportaciones crecieron a una tasa promedio de 11,4% y al deuda externa cayó a 14,5% del PIB.

De otro lado, Asia tiene el mayor acervo de ahorro del mundo, se ha convertido en el mayor prestamista de los países desarrollados y es la región del mundo donde se ha presentado un mayor crecimiento del capital por trabajador en los últimos años. Como si eso fuera poco, cuatro de los cinco mejores resultados de las pruebas de evaluación de la educación de la OECD (llamadas las pruebas PISA) son asiáticos (Corea del Sur, Shanghái, Hong Kong y Singapur).

A todos esos factores se agrega el crecimiento que está teniendo la clase media en muchos países asiáticos, lo que les está permitiendo hacer la transición de un modelo de crecimiento jalonado básicamente por las exportaciones al resto del mundo, hacia otro mucho más apoyado en el mercado interno. En efecto, mientras en 2009 el consumo privado representaba apenas el 35% del PIB de China, cifra muy inferior al promedio mundial de 61%, se estima que en 2030 esa participación ascendería a 75% si las tasas actuales de crecimiento se mantienen. Entre tanto, en otros países de la región el consumo ya ha alcanzado una participación importante en la economía, como es el caso de Vietnam (66%), Indonesia (63%) y Tailandia (51%), cifras que seguirán aumentando a la par con el crecimiento de la región.

El viraje de un modelo de crecimiento basado en las exportaciones a otro más apoyado en el crecimiento interno constituye uno de los rasgos más promisorios del dinamismo económico asiático para el presente siglo. Una muestra de la relevancia de esa transición ha sido la inmensa capacidad de recuperación de la región asiática tras la crisis internacional de 2008. Hace un tiempo pocos analistas habrían apostado a que Asia recuperara tasas notables de crecimiento apenas un par de años después de una crisis de esa magnitud, en un entorno internacional caracterizado por la recesión europea y el estancamiento de Estados Unidos. En pocas palabras, esto significa que

Asia está cada vez cerca de un modelo de crecimiento endógeno, basado en su propio dinamismo, y menos en los avatares de un modelo exportador dependiente del crecimiento errático de las economías avanzadas.

6.1 El siglo de Asia

Todos estos resultados parecen darles la razón a quienes han bautizado el presente siglo como el ‘Siglo de Asia’. Esto es especialmente cierto teniendo en cuenta que las bases del crecimiento de la región parecen ser bastante estables en el mediano plazo: altos niveles de ahorro e inversión, buena calidad del capital humano, una ética laboral sobresaliente y el creciente carácter endógeno del crecimiento, gracias a unos mercados domésticos en expansión.

Sin embargo, está claro que existen algunas amenazas al crecimiento asiático que deben ser conjuradas y algunos retos que deben ser superados para hacer realidad la noción de que este sea el siglo de Asia. El Banco Asiático de Desarrollo ha hecho un interesante ejercicio prospectivo que no sólo da cuenta de esos retos sino que además revela la magnitud de los logros que alcanzaría la región en caso de conjurarlos.¹⁵

En primer lugar, el ejercicio prospectivo supone que en las próximas cuatro décadas se mantienen ciertas condiciones básicas que han estado en el trasfondo del desarrollo asiático. Por ejemplo, se supone que en ese periodo no habrá guerras nucleares, que no se modificarán las fronteras nacionales, que las transiciones políticas regionales se harán de manera pacífica, y que el mundo seguirá manteniendo un esquema de comercio relativamente libre y un sistema financiero estable. No sobra señalar que esos supuestos lucen apenas razonables para cualquier ejercicio prospectivo que se quiera hacer sobre una economía en el presente.

Para hacer sus proyecciones, el Banco Asiático de Desarrollo divide los países de la región en tres grupos. Las **economías de alto nivel de ingreso** que ya superaron el desafío de cómo mantener una alta productividad después de un arranque satisfactorio, y que abarcan a Japón, Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán, entre otras. Las **economías convergentes con alto crecimiento**, lideradas por China e India, que a pesar de haber tenido un crecimiento sorprendente durante varios años aún no han escapado por completo a la llamada “trampa del ingreso medio”. Ese concepto se refiere a la delicada transición que deben hacer los países que tienen éxito en su estrategia de crecimiento a partir de la explotación de factores como la mano de obra barata y los recursos naturales, hacia un modelo basado en la inversión, la productividad y la innovación. Finalmente, las **economías con crecimiento modesto**, que aún constituyen la mayoría de los países asiáticos, que han tenido un dinamismo económico bastante menor que las del segundo grupo en las últimas décadas y que aún tienen que recorrer un largo camino para seguir los pasos del resto de la región.

¹⁵ Asian Development Bank, 2001, Op. Cit.

A partir de esos supuestos y esa clasificación de las economías de la región, el ejercicio prospectivo del Banco Asiático de Desarrollo arroja dos escenarios.

- **El escenario del Siglo de Asia** se daría si (i) las economías convergentes con alto crecimiento logran mantener durante los próximos 40 años las buenas prácticas económicas y productivas que han venido aplicando hasta el momento, y (ii) economías con crecimiento modesto que representen al menos el 40% del PIB de ese grupo logran convertirse en economías convergentes en 2020. Bajo este escenario, alrededor de 3.000 millones de personas de la región mejorarían de manera sustancial su poder adquisitivo, garantizando un crecimiento sostenido de la región al menos hasta 2050.
- **El escenario de la Trampa del Ingreso Medio** se daría si (i) ninguna de las economías convergentes logra escapar a la trampa de ingresos medios, y además (ii) ninguna de las economías con crecimiento modesto logra mejorar su desempeño de los últimos años. Es interesante destacar que el Banco Asiático de Desarrollo califica este escenario pesimista como aquel en que varios países asiáticos seguirían el camino que han seguido las economías latinoamericanas.

El que el futuro inmediato de Asia corresponda al primer o al segundo escenario depende de que los países de la región sean capaces de superar algunos retos fundamentales para consolidar su crecimiento. En primer lugar, los líderes asiáticos deben resolver adecuadamente las grandes diferencias económicas y sociales que emergen en el ámbito doméstico a medida que cada país va avanzando en su proceso de desarrollo. En segundo lugar, los líderes de la región deben superar las tensiones internacionales que se podrían generar por las diferencias de desarrollo que se presenten entre los países de la zona. En tercer término, las economías convergentes, y aquellas con crecimiento modesto que terminen adquiriendo ese estatus, deben consolidar las políticas educativas y de innovación que les permitan escapar a la trampa de los ingresos medios.

Adicionalmente, los países asiáticos tienen que resolver adecuadamente las crecientes necesidades de recursos básicos que conlleva la posibilidad de que 3.000 millones de personas mejoren su poder adquisitivo y su capacidad de compra. Finalmente, las autoridades de la región deben hacer esfuerzos efectivos, tanto localmente como globalmente, para minimizar los efectos negativos que podrían tener para el crecimiento el calentamiento global y potenciales desastres naturales.

Aunque ninguno de esos retos es fácil de superar, la experiencia de las últimas décadas y la situación actual de los países asiáticos permite afirmar que el escenario del Siglo de Asia tiene una probabilidad de ocurrencia significativamente alta, lo que sin duda tendría un impacto inmenso para la economía mundial. En la medida en que los países de la región sigan creciendo más que el promedio del resto del mundo, la participación de la economía de Asia en el PIB mundial pasaría del 25% que representó en 2010 a un poco más del 50% en 2050. Esa duplicación de la

participación de Asia en la economía mundial significaría que los países de la región serían responsables del 60% del crecimiento global en las próximas cuatro décadas.

Estas sorprendentes cifras muestran de manera elocuente la inmensa importancia de que un país como Colombia, que no puede crecer exclusivamente a partir del mercado interno y que debe escapar a la trampa de los ingresos medios, se integre a la región asiática para poder mantener su dinamismo económico en las próximas décadas.

6.2 El Acuerdo de Asociación Transpacífico

El dinamismo de las economías asiáticas y sus promisorias perspectivas están teniendo un profundo impacto sobre el entorno económico global, y sobre la manera como las economías se están adaptando a él. Tal vez el ejemplo más elocuente de ello sea el llamado Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico (en inglés Trans-Pacific Partnership), una iniciativa que propende por un tratado de libre comercio entre más de una docena de economías del área de Asia Pacífico. Esos países están negociando actualmente un acuerdo que busca liberalizar el comercio de bienes y servicios en la región, así como fijar reglas comunes a otros temas como la inversión foránea.

El dinamismo que ha tenido el Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico y el interés que ha generado entre diversas economías de la Cuenca del Pacífico muestra el gran potencial que tiene para moldear la actividad económica del futuro en la región. El origen del Acuerdo se remonta a 2003, cuando fue lanzado por Chile, Singapur y Nueva Zelanda, como un mecanismo para liberalizar el comercio entre los miembros. Posteriormente se unieron a las negociaciones Brunei, en 2005, Estados Unidos, Vietnam Perú y Australia en 2008, y Malasia en 2010. Estos países anunciaron un marco para el acuerdo en la reunión Ministerial de APEC en 2011, y en diciembre de 2012 Canadá y México se unieron al proceso.¹⁶

La importancia económica de este conjunto de economías es innegable. Los países que están participando en las negociaciones hasta el momento representan 30% del PIB mundial, 20% de las exportaciones globales y 10% de la población del orbe. Estas cifras sin duda seguirán creciendo en el futuro próximo, teniendo en cuenta el gran interés que ha generado la negociación en los países de la zona.¹⁷ Se espera que en 2013 Japón se incorpore a las negociaciones y ya Tailandia ha manifestado su interés de hacer lo propio. Además la iniciativa está planteada de manera que permite la fácil adhesión de nuevos socios en el futuro.

Hasta el momento se han desarrollado 17 rondas de negociación, la última de las cuales tuvo lugar en Perú en mayo de 2013. El Acuerdo prevé la creación de un régimen comercial abierto que incluya temas tradicionales, pero también de 'nueva generación'. Además de las mesas de trabajo relacionadas con el comercio de bienes, la negociación abarca las áreas de servicios, inversión, movimiento de personas, telecomunicaciones, competencia, compras públicas, propiedad

¹⁶ Congressional Research Service, *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Washington D.C., 2013.

¹⁷ Secretaría de Economía de México, *Acuerdo de Asociación Transpacífico, Memorias Documentales*, 2012.

intelectual, asuntos laborales, obstáculos técnicos al comercio, medidas de defensa comercial, comercio electrónico, y temas horizontales como competitividad, desarrollo y pequeñas y medianas empresas.

La XVII ronda de negociación del Acuerdo, desarrollada en Lima entre el 14 y el 24 de mayo de 2013, contó con más de 500 delegados de los 11 países miembros del proceso. La información pública señala que en esta ronda se lograron avances significativos en temas como medidas sanitarias y fitosanitarias, defensa comercial, comercio electrónico, comercio transfronterizo de servicios, reglas de origen y asuntos legales e institucionales. Entre tanto, persisten retos en áreas como propiedad intelectual, medio ambiente y competencia, y aún o se ha avanzado en asuntos de acceso a mercados para mercancías, contratación pública, y servicios e inversión.

El Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico supone varias ventajas para los países que participan en la negociación. Además de los beneficios obvios, como garantizar el acceso comercial a los mercados de los demás países miembros y regular el flujo de capitales y de personas, el Acuerdo tiene el potencial de convertirse en el marco normativo que habrá de regir en la región más dinámica de la economía global en este siglo. Incluso se argumenta que lo que se negocie en el Acuerdo podría servir de modelo para futuras negociaciones de la Organización de Comercio y en general para la agenda comercial del resto del siglo XXI.¹⁸

Como se puede apreciar por la amplia cobertura de esta agenda, si bien el esquema comercial que propone el Acuerdo es abierto, se trata de un mecanismo sofisticado cuya cobertura se asimila al de los tratados bilaterales que ha venido suscribiendo Estados Unidos en los últimos quinquenios. Por ello no es raro que algunos de los gobiernos involucrados vean en este acuerdo la semilla de un cuerpo normativo de mayor alcance que podría regular el comercio de Asia-Pacífico.¹⁹

De hecho, Estados Unidos ya tiene tratados de libre comercio con seis de los países que están haciendo parte de la negociación. Adicionalmente, otros cuatro países negociadores hacen parte de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático). Finalmente, los 11 países que están actualmente activos en la negociación hacen parte de APEC, el foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico que actualmente cuenta con 21 miembros. Por eso es de esperar que otros países de la región se unan al proceso en el futuro próximo.

De los temas discutidos en esta sección se desprenden algunas conclusiones importantes para la discusión central de este documento. Asia se ha convertido en la región más dinámica del mundo y hay razones sólidas para pensar que lo seguirá siendo en las próximas décadas. Este no es un dato menor para un país de tamaño medio, como Colombia, que busca escapar de la trampa del ingreso medio y que requiere de una demanda externa vigorosa y sostenida que garantice economías de escala y crecimiento.

¹⁸ *Congressional Research Service, Op. Cit., pg. 7.*

¹⁹ *Secretaría de Economía de México, Op. Cit, pg. 5.*

Sin embargo, como se mostró en otra sección de este documento, Colombia es uno de los países de América Latina que tiene menos vínculos comerciales con Asia, lo que representa una gran desventaja frente a vecinos como Chile, Perú y México. Por eso el país tiene que tratar de incorporarse a negociaciones comerciales regionales como el Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico, que tiene una alta probabilidad de moldear el marco en el que se desarrollará el comercio de la región en el futuro.

Es evidente que la Alianza del Pacífico constituye uno de los pasos más importantes que Colombia ha dado para acercarse a la Cuenca del Pacífico y para fortalecer su inserción en la región más dinámica de la economía mundial. Además la Alianza representa una plataforma ideal para que el país logre acceder al Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico, teniendo en cuenta que Chile, Perú y México hacen parte de esa negociación.

7. CONCLUSIONES

Aunque a primera vista la Alianza del Pacífico podría parecer muy similar a otros procesos de integración regional que ha abordado Colombia, esta iniciativa tiene unas características especiales que la convierten en un instrumento con gran potencial para facilitar la implementación de una inserción internacional estratégica del país en este siglo.

La iniciativa de la Alianza del Pacífico surge en un momento muy especial de las relaciones internacionales de Colombia. En el campo político, el país ha venido avanzando en los últimos años hacia una diversificación de interlocutores y temas en su agenda externa, que le permita superar el virtual aislamiento al que lo llevó la política de alineación con Estados Unidos alrededor de la seguridad implementada en los primeros años de este siglo.

En el campo económico, Colombia debe profundizar su inserción en la economía mundial, un requisito fundamental para que un país de tamaño medio pueda tener un crecimiento sostenido. Además el país debe superar una serie de retos para escapar a la llamada ‘trampa de ingresos medios’, y así poder consolidar las bases para tener un crecimiento sostenible en el mediano plazo. Entre esos retos sobresale la necesidad de fortalecer las exportaciones de manufacturas, vincular al aparato productivo nacional a las cadenas globales de valor, diversificar los sectores que reciben inversión extranjera en el país y estrechar los lazos con Asia, la región de mayor dinamismo en el mundo en este siglo.

La Alianza del Pacífico constituye una gran oportunidad para que el país pueda alcanzar esos objetivos. Este mecanismo de integración y articulación regional constituye un escenario propicio para diversificar los interlocutores y la agenda de la política exterior, más allá de la relación con Estados Unidos alrededor del tema de la seguridad, así como para proyectar un papel más positivo de Colombia en la región.

Al mismo tiempo, la integración con Perú, Chile y México representa una profundización de la incorporación del país a los flujos de comercio internacional y facilita el acceso a mercados regionales muy favorables para las exportaciones colombianas de bienes manufacturados. Adicionalmente, al permitir un estrechamiento de los lazos económicos y comerciales con países vecinos, la Alianza del Pacífico facilita la diversificación de los sectores a los que se orienta la inversión extranjera y representa nuevas oportunidades para la inversión colombiana en la región.

De otra parte, la Alianza del Pacífico constituye una plataforma firme para proyectar a la economía colombiana hacia los países asiáticos, no sólo mediante la representación diplomática y comercial conjunta de los países miembros en esa región, sino a través de una mayor incorporación del país en las cadenas globales de valor, todo lo cual configura un panorama propicio para la atracción de capitales productivos foráneos hacia sectores distintos de los de la minería y los hidrocarburos.

Así mismo, la Alianza del Pacífico también permitiría que la economía colombiana fortaleciera sus lazos con Asia, la región más dinámica del mundo en el presente siglo. Perú, Chile y México han avanzado más que Colombia en sus relaciones con los países asiáticos, no sólo en el campo comercial y financiero, sino además en el diplomático. Además esos países hacen parte actualmente de la negociación del Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico, que podría ser uno de los acuerdos más importantes del presente siglo. De esta manera, la consolidación de la Alianza del Pacífico le permitiría a Colombia una vinculación más estrecha con el motor del crecimiento mundial en la actualidad.

* * *