

Colombia y el TLC con la Unión Europea

MAURICIO REINA Y SANDRA OVIEDO*

- El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea constituye un paso significativo para alcanzar una mayor internacionalización de la economía colombiana, requisito fundamental para lograr un mayor crecimiento económico. Colombia es uno de los países más cerrados de América Latina: actualmente la economía colombiana no está entre las diez más abiertas de la región. Esta situación limita el crecimiento del país, pues las economías que más han crecido en las últimas décadas han aprovechado el dinamismo del comercio internacional.
- La liberalización negociada en el TLC arrojó buenas oportunidades para los productos exportables de Colombia y mecanismos de protección razonables para los sectores vulnerables. Entre los sectores agropecuarios colombianos que mayores beneficios específicos derivan de la liberalización sobresalen banano, azúcar, carne de bovino, flores, café y sus productos, aceite de palma, tabaco, frutas y hortalizas. Sectores sensibles como el arroz, el maíz, la carne de cerdo y la avicultura no serán objeto de liberalización. En las oleaginosas, la liberalización que ofrece Colombia a la Unión Europea es parcial, y en el sector de lácteos haría un proceso de liberalización en plazos de hasta 15 años.
- Análisis de ventaja comparativa muestran que en los sectores exportadores de Colombia con mayor potencial de crecimiento ante la ratificación de un TLC con la Unión Europea sobresalen cuatro agropecuarios (productos animales y vegetales en bruto; café, té, cacao, especias y sus preparados; carne y preparados de carne; verduras y frutas); dos agroindustriales (productos y preparados comestibles diversos; azúcares y preparados de azúcar y miel); y cuatro manufactureros (papel, cartón y sus productos; productos de perfumería, tocador y limpieza; plásticos en formas no primarias; cueros y sus productos).
- Entre los sectores donde se podría concentrar la mayor expansión de importaciones de Colombia de la Unión Europea sobresalen la maquinaria, los equipos, los vehículos de diversa índole, los productos químicos, y el hierro y el acero. Así mismo aparecen algunos sectores en los que podría haber comercio intra-industrial, pues Colombia también tiene ventaja comparativa en ellos: productos de perfumería, tocador y limpieza; plásticos en formas no primarias; cueros y sus productos; y papel, cartón y sus productos.
- Estimativos del Departamento Nacional del Planeación muestran que la eliminación de los aranceles al comercio entre Colombia y la Unión Europea representaría un aumento del crecimiento de la economía colombiana, así como de las exportaciones, y un incremento de la remuneración al trabajo.

Introducción

En mayo de 2010 terminó la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y la Unión Europea, acuerdo que está pendiente de ratificación por parte del Congreso colombiano y del Parlamento Europeo. Este tratado es de gran importancia para Colombia, en la medida en que constituye un paso significativo en la búsqueda de dos objetivos: avanzar en el proceso de internacionalización de la economía y buscar una mejor relación del país con el mundo.

Aunque estos dos objetivos parecen simples enunciados generales, en el caso de Colombia tienen gran significado para el desarrollo del país. Como se explica en este documento, la economía colombiana debe avanzar en su proceso de internacionalización para poder alcanzar un ritmo más acelerado de crecimiento del ingreso, de reducción del desempleo y de erradicación de la pobreza. La economía colombiana no tiene el tamaño suficiente como para poder alcanzar esos objetivos a partir del mercado interno, razón por la cual el desarrollo de economías de escala y el logro de mayor eficiencia productiva exige una mayor inserción económica internacional.

La necesidad que tiene Colombia de profundizar su proceso de internacionalización contrasta con los precarios resultados alcanzados hasta el presente. La economía colombiana es una de las más cerradas de América Latina de acuerdo con distintos indicadores que se exploran con detalle en este documento, muestran que el país ni siquiera figuró entre las diez economías más abiertas de la región en 2009. Esta situación es particularmente preocupante teniendo en cuenta que, a su vez, América Latina es bastante cerrada comparada con otras zonas económicas emergentes como los países asiáticos.

La escasa internacionalización de la economía colombiana representa costos importan-

tes para el país en términos de pérdida de crecimiento económico, retraso en la competitividad y generación de rentas extraordinarias para sectores privilegiados que ejercen su político para evitar que esta situación cambie. La evidencia empírica que se presenta en este trabajo muestra que los países que más han crecido en las últimas décadas en el mundo lo han hecho aprovechando el dinamismo del comercio internacional, gracias a que tienen economías mucho más abiertas que las latinoamericanas y, por tanto, que la colombiana.

El relativo aislamiento internacional de la economía colombiana no sólo restringe el crecimiento del aparato productivo por la dificultad de explotar economías de escala en un mercado doméstico limitado, sino que además representa mayores costos para las empresas por la vía del encarecimiento de los bienes de capital y los insumos básicos importados. Esta situación se presenta con especial gravedad en el caso de las materias primas agrícolas, cuya excesiva protección eleva los costos de varias cadenas productivas sin generar a cambio un mayor dinamismo económico. Como se muestra en este documento, a pesar de ser uno de los sectores más protegidos del país, el agro colombiano apenas creció la mitad que el resto de la economía en los últimos años, periodo en el cual los demás países latinoamericanos convirtieron al sector primario en motor de su crecimiento aprovechando los altos precios internacionales.

La importancia del TLC con la Unión Europea para Colombia no es sólo económica. La ratificación y la puesta en marcha de ese acuerdo constituirían un paso fundamental en la búsqueda de una mejor inserción internacional del país en un sentido amplio. En lo corrido de este siglo las relaciones internacionales de Colombia vivieron un proceso de transformación respecto a lo que había sido la tradición de la política exterior colombiana durante varias décadas. Ese viraje de las relaciones internacionales tuvo tres rasgos

característicos: el gran impacto sobre la política internacional de la agenda doméstica (dominada por la lucha del Estado contra los actores ilegales), la priorización de la seguridad como tema dominante en las relaciones externas del país, y la concentración relativa de los vínculos internacionales con Estados Unidos, en detrimento de las relaciones con otros actores importantes del escenario global.

Ese cambio reciente de las relaciones internacionales de Colombia -resultado de la lucha del Estado contra actores ilegales como la subversión, el paramilitarismo y el narcotráfico- ha tenido costos importantes para el país. Por un lado, ha deteriorado las relaciones con algunos países vecinos y con actores de importancia global. Por otro lado, ha significado el desaprovechamiento de oportunidades que han surgido para naciones emergentes en lo corrido de este siglo. Como se explica en este documento, es necesario que el país supere la concentración de sus relaciones externas en la dimensión de la seguridad y la excesiva prioridad dada a Estados Unidos, lo cual exige la diversificación de temas y el estrechamiento de lazos con otros actores globales importantes. El TLC con la Unión Europea constituiría un paso fundamental en ese sentido.

El análisis que se hace en este documento de la importancia para Colombia del TLC con la Unión Europea se ha dividido en cuatro secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se presenta una síntesis de los principales resultados de la negociación del TLC entre Colombia y la Unión Europea. En la tercera sección se evalúa la situación actual de la internacionalización de la economía colombiana, con énfasis en su impacto sobre el dinamismo económico. En la cuarta sección se sintetiza la importancia del TLC con la Unión Europea para las relaciones exteriores de Colombia.

Principales aspectos del TLC entre Colombia y la Unión Europea

El acuerdo suscrito entre Colombia y la Unión Europea abarca diversas disciplinas para regular el comercio de bienes y servicios, así como el establecimiento de inversiones entre las dos partes. Esas disciplinas representan una mejora sustancial frente a las condiciones del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP-Plus) que actualmente permiten un acceso preferencial a un conjunto de productos colombianos al mercado comunitario hasta el año 2015.¹ El TLC negociado supone una mejora en la medida en que expande el universo de productos objeto de liberalización arancelaria, permite superar la incertidumbre inherente a la unilateralidad del SGP-Plus, y amplía el ámbito temático más allá de la simple reducción o eliminación de los aranceles para el comercio de bienes. A continuación se presenta una descripción de los principales aspectos del TLC.

Normas generales y cobertura temática

El TLC abarca diversos temas agrupados en varios capítulos. El capítulo de **Acceso a Mercados** y el de **Agricultura** contienen las normas que regulan la liberalización de los mercados para bienes, no sólo en lo que tiene que ver con la eliminación de aranceles, sino además con las disciplinas relacionadas con el tratamiento que se les dará a los subsidios, así como a los regímenes especiales de exportación e importación. Las normas sobre el proceso de eliminación de aranceles se complementan con aquellas contenidas en el capítulo sobre **Normas de Origen**, que establece las condiciones de elaboración que deben cumplir los productos que pueden disfrutar de los beneficios arancelarios previstos en el acuerdo.

El comercio de bienes muchas veces es objeto de restricciones distintas a las medidas

arancelarias, ya sea por acción deliberada o involuntaria de las autoridades de las partes involucradas. Para evitar que esa clase de restricciones afecten el comercio entre Colombia y al Unión Europea, el TLC contiene una serie de normas adicionales tendientes a garantizar el libre flujo de mercancías. El capítulo sobre **Obstáculos Técnicos al Comercio** busca eliminar las trabas técnicas al comercio que no se justifiquen por un objetivo de la política económica de las partes, mientras que el capítulo de **Medidas Sanitarias y Fitosanitarias** establece lineamientos para la aplicación de condiciones a las importaciones de bienes agropecuarios, de modo que el propósito plausible de garantizar la sanidad no se convierta en un medio velado para restringir el comercio.

Las normas sobre la liberalización del comercio de bienes se complementan con las disciplinas contenidas en dos capítulos adicionales. El capítulo sobre **Defensa Comercial** define las reglas necesarias para salvaguardar los intereses de los productores de una de las partes cuando se presente un aumento inusitado de las importaciones desde la otra parte que produzca un daño sustancial. En este capítulo también se incluyen las disciplinas para la aplicación de medidas de defensa de una de las partes ante una situación de *dumping* que implique la importación de productos a precios injustificadamente bajos. El capítulo de **Competencia** establece mecanismos para garantizar que las autoridades puedan perseguir y sancionar las prácticas de actores de algunas de las dos partes que atenten contra la libre competencia, mientras que el de **Contratación Pública** prevé disposiciones para que las empresas colombianas y europeas puedan contar con procedimientos transparentes y no discriminatorios en los procesos de contratación de las entidades públicas.

El TLC también incluye normas tendientes a mejorar aspectos de la gestión pública y privada en el ámbito del comercio exterior, de manera que se pueda sacar el mayor pro-

vecho del acuerdo. El capítulo sobre **Aduanas y Facilitación del Comercio** establece procedimientos aduaneros para fortalecer y modernizar la gestión aduanera en Colombia, y prevé el establecimiento de un convenio para que las autoridades de las dos partes intercambien información tendiente a evitar el fraude. De otro lado, el capítulo sobre **Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales** prevé la formulación de proyectos de cooperación que busquen generar oportunidades para el comercio y la inversión, con especial énfasis en la búsqueda del aprovechamiento del acuerdo por parte de las pequeñas y medianas empresas, así como en la atención de necesidades en cuanto a medidas sanitarias y normas técnicas, entre otros.

Además de la liberalización del comercio de bienes, el TLC también incluye normas para facilitar el comercio de servicios y la inversión. El capítulo de **Establecimiento y Servicios** contiene disciplinas para garantizar la claridad y la estabilidad en las normas que afectan la inversión entre los dos países, así como para propiciar el desempeño de empresas de las dos partes en la prestación de servicios bajo distintas modalidades. El capítulo abarca disciplinas referidas a los servicios transfronterizos (es decir aquellos que se pueden prestar sin que la empresa que los produce tenga que establecerse en el mercado de destino), la entrada temporal de personas naturales con el propósito desarrollar negocios, las telecomunicaciones, los servicios financieros, el transporte marítimo internacional y el comercio electrónico.

El capítulo de **Propiedad Intelectual** busca establecer una adecuada protección a los derechos de propiedad intelectual. En este sentido, las disciplinas consignadas en ese capítulo tratan de mantener un equilibrio entre el respeto de los derechos de los titulares de los mismos, y el interés público, en materias como la investigación, la salud pública y el derecho a la información. También están previstos compromisos para proteger

la biodiversidad, buscando un equilibrio entre la protección en materia de indicaciones geográficas y la que se dará a productos derivados de la biodiversidad.

De otro lado, el capítulo sobre **Asuntos Institucionales y Solución de Diferencias** define la estructura jurídica del acuerdo y sus órganos de administración. Además establece la creación de un mecanismo de solución de diferencias para dirimir las controversias que surjan durante la aplicación del Tratado.

Un tema que merece atención especial es el vínculo que existe entre las disciplinas del Acuerdo y los **Derechos Humanos** y los **Derechos Laborales**. Por un lado, las partes consignaron en el TLC como elementos esenciales aquellos previstos en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de 2003 entre los países andinos y la Unión Europea. Esto significa que son elementos esenciales del TLC el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el principio del Estado de Derecho.

Por otro lado, el tratado promueve la protección y el cumplimiento de los **derechos laborales** fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de la aplicación y el respeto de la legislación laboral de cada una de las partes. Las disciplinas relevantes en este caso están consignadas en el capítulo sobre **Comercio y Desarrollo Sostenible**, que busca garantizar el equilibrio entre las ventajas acordadas para el libre comercio y la búsqueda de objetivos en las áreas ambientales y laborales.

Este capítulo contiene acuerdos para evitar que se debilite la aplicación de la legislación de las partes en materia ambiental y laboral con el fin de favorecer el comercio. Además el capítulo establece mecanismos de seguimiento al desarrollo del acuerdo y ámbitos de participación de la sociedad civil para monitorearlo, lo que abre un espacio para que

las partes interesadas tanto de Colombia como de la Unión Europea tengan la posibilidad de velar por el respeto de los derechos laborales usando para ello el ámbito del Acuerdo.

Resultados específicos en las áreas más relevantes

La negociación del TLC entre Colombia y la Unión Europea generó especial inquietud alrededor de ciertos temas relacionados con el comercio de bienes, por tratarse de áreas en las cuales las relaciones entre las dos partes están más desarrolladas y en las que hay mayores intereses en juego. En esta subsección se presentan los resultados específicos de la negociación en los principales temas que tienen mayor interés para Colombia.

Entre los sectores productivos colombianos que mayores beneficios específicos derivan del acuerdo se encuentran el agropecuario y el agroindustrial, como lo muestran los casos de los productos que ya se exportan al mercado europeo (que se beneficiarían de la estabilización y la ampliación de los beneficios arancelarios que hoy ofrece el SGP-Plus) y otros con buen potencial de exportación.

Productos agropecuarios exportables

Como resultado del TLC, se reducirá el arancel del **banano** de 176 Euros por Tonelada a 75 Euros por Tonelada en el año 2020. Esta reducción representará una ventaja para el país frente otros competidores en ese mercado que sólo verán reducido su arancel hasta 114 Euros por Tonelada en virtud del acuerdo recientemente logrado en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El TLC también establece que la Unión Europea debe extender a Colombia cualquier beneficio adicional que otorgue a un grupo de países que abarca a Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, El Salvador, Venezuela y otros países andinos.

El **azúcar** colombiano, que hoy no tiene posibilidades de exportación a la Unión Europea por la existencia de un arancel equivalente ad-valorem de 175 por ciento y de una autorización para importar, tendrá un contingente libre de arancel de 62.000 toneladas a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, con un crecimiento de 3% cada año. Por su parte, los **productos de azúcar** tendrán un contingente libre de arancel de 20.000 toneladas con un crecimiento de 3% anual. Entre tanto, el **etanol** y el **biodiesel** de Colombia tendrán acceso inmediato libre de aranceles.

La **carne de bovino** en cortes finos tendrá un contingente de 5.600 toneladas libres de arancel, que crecerá 10% anual e implicará que 8.000 toneladas se beneficiarán de la ausencia de aranceles en menos de cinco años. Las **flores** tendrán acceso libre de aranceles de manera inmediata, con la posibilidad de que Colombia pueda importar de terceros países el material genético que usa para la floricultura sin perder el derecho al tratamiento preferencial. También tendrán acceso libre de aranceles productos en los que Colombia tiene una evidente ventaja comparativa como el **café tostado** y las **preparaciones de café**, el **aceite de palma** crudo y refinado, el **tabaco**, y la gran mayoría de las **frutas** y las **hortalizas**.

Productos agropecuarios importables

La negociación del sector agropecuario y el sector agroindustrial en el TLC tuvo en cuenta las principales sensibilidades de los empresarios colombianos. Sectores sensibles como el **arroz**, el **maíz**, la **carne de cerdo** y la **avicultura** se excluyeron del acuerdo y por ende no serán objeto de procesos de liberalización. En el ámbito de las **oleaginosas**, la liberalización que ofrece Colombia a la Unión Europea es parcial: del mecanismo arancelario denominado la Franja de Precios (que tiene un arancel fijo y otro que varía de acuerdo con los precios internacionales), Colombia sólo liberalizaría el componente

fijo en 10 años, mientras el arancel variable permanecería.

En el sector de **lácteos** Colombia haría un proceso de liberalización en plazos de hasta 15 años (lo mismo que se negoció en el TLC con Estados Unidos) a partir de aranceles altos: 98% para la leche en polvo y 94% para el lactosuero. A la par con este proceso de liberalización están previstos unos contingentes de tamaño reducido que tendrían acceso libre de arancel (por ejemplo, en el caso de la leche en polvo descremada el contingente no supera el 0,5% de la producción de leche líquida de Colombia en la actualidad). Adicionalmente está prevista la aplicación de una salvaguardia que se activa si se alcanza el 120% del contingente.

Estos plazos deberían ser suficientes para garantizar la adaptación del sector lechero colombiano al TLC, especialmente teniendo en cuenta que la Unión Europea se compromete a eliminar los subsidios a las exportaciones para los productos lácteos desde el inicio del Acuerdo. Para salvaguardar los intereses de los productores nacionales, Colombia y la Unión Europea expidieron una Declaración Presidencial conjunta en la que se establece que se hará un monitoreo constante de los efectos de la aplicación del TLC, de modo que el Comité de Comercio del Acuerdo podrá considerar ajustes a lo previsto para el sector lácteo si fuera necesario.

Productos manufacturados

En el ámbito de los **productos industriales** el acuerdo prevé una desgravación asimétrica a favor de Colombia. De las exportaciones de Colombia a la Unión Europea, 99,9% tendrán libre acceso a ese mercado desde la entrada en vigencia del TLC. Como se verá más adelante, esto significa buenas oportunidades para productos en los que Colombia tiene ventaja comparativa como las manufacturas de papel, cuero y sus productos, agroindustria y productos de plástico, entre otros. Si bien China ha mostrado ser un pro-

veedor muy competitivo de algunos de estos productos, el costo de la mano de obra china ha aumentado rápidamente y se prevé que esa economía pierda su competitividad en industrias livianas a medida que se profundice este fenómeno.

Entre tanto, Colombia eliminará gradualmente los aranceles para las importaciones desde la Unión Europea, de modo que 65% de los productos no tendrán arancel desde la entrada en vigor del acuerdo, 20% de los productos cinco años después, y el resto entre 7 y 10 años después. El diseño de las listas de productos que tendrán estos plazos de desgravación permitirá al país importar sin aranceles bienes de capital y materias primas que son esenciales para la modernización del aparato productivo y la búsqueda de una mayor competitividad nacional.

En el caso de los **automóviles** y los **vehículos para el transporte de carga**, Colombia eliminará los aranceles a las importaciones desde la Unión Europea en un plazo de siete años. Cabe anotar que existe el compromiso de la Unión Europea de examinar con Colombia opciones para facilitar inversiones productivas europeas en el sector automotor en el país.

El TLC y el rezago de Colombia en su internacionalización

Como ya se ha mencionado, el TLC con la Unión Europea le permitiría a la economía colombiana avanzar en su proceso de internacionalización, lo que implicaría mayores fuentes de crecimiento de la producción, el ingreso (especialmente el ingreso laboral) y el empleo.

En ese sentido, el TLC con la Unión Europea hace parte de un esfuerzo reciente de Colombia para avanzar en negociaciones comerciales y apertura de mercados, área en la que el país se encuentra muy rezagado como lo muestran las cifras disponibles. En

esta sección se hace un breve recuento de la política de comercio exterior de Colombia en el pasado reciente, se analizan los indicadores que muestran que la economía colombiana sigue siendo una de las más cerradas de América Latina en la actualidad, y se explica por qué el rezago en este frente representa la pérdida de oportunidades para el crecimiento económico y el empleo.

Política comercial de Colombia en el pasado reciente

En la segunda mitad del siglo pasado Colombia adoptó una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones orientada a diversificar la estructura productiva de la economía. Aunque esta estrategia proteccionista funcionó durante un par de décadas, en los años ochenta su agotamiento ya se reflejaba en una serie de distorsiones como la dificultad para explotar economías de escala en la producción, y la existencia de precios altos, baja calidad de los productos y pocos incentivos a la innovación.

En este contexto, a finales de los años ochenta y comienzos de los años noventa se aplicó una política de liberalización de comercio conocida como 'la apertura económica'. Esta liberalización comprendía la eliminación de restricciones cuantitativas a las importaciones, la disminución de tarifas y niveles arancelarios, y la reducción de trámites para el comercio. Las medidas redujeron el porcentaje de productos sujetos a restricciones cuantitativas del 73% al 1%, mientras que el arancel nominal promedio de la economía cayó de niveles cercanos al 100% al 11,1%, y la protección efectiva se ubicó en 26,2%.²

Es importante mencionar que la apertura económica no afectó por igual a todos los sectores de la economía. En el marco de esta nueva política se planteó un tratamiento especial para un buen número de productos del sector agrícola, a través del establecimiento de un mecanismo que combinaba la aplicación de aranceles fijos y aranceles variables denominado Sistema de Franjas de Precios.

Esta combinación de aranceles fijos y variables opera de modo que cuando los precios internacionales caen por debajo de un cierto nivel (calculado sobre la base de promedios históricos), los aranceles variables se elevan automáticamente. De manera análoga, cuando los precios internacionales aumentan por encima de un nivel determinado, los aranceles variables se reducen. Este mecanismo fue adoptado en los años noventa por los países andinos, con excepción de Perú, y cubre cerca de 150 productos del ámbito agropecuario.³

Si bien el objetivo original del Sistema Andino de Franjas de Precios era aislar a la economía de las fluctuaciones de los precios agrícolas internacionales, el instrumento tiene un sesgo en su construcción que terminó reflejándose en una excesiva protección para esos productos. Esto ha hecho que parte del sector agrícola colombiano tenga aranceles mucho más altos que los del resto de la economía y así se mantenga relativamente al margen de las tendencias aperturistas.

Los esfuerzos de las autoridades colombianas en los años noventa para revertir las políticas proteccionistas no sólo condujeron a la reducción arancelaria. En esa década también se profundizaron los procesos de integración regional a través de negociaciones tendientes a consolidar los lazos comerciales con los países vecinos. Entre los procesos que se llevaron a cabo se destacan la profundización de la integración de los países de la Comunidad Andina, la negociación con México en el marco del Grupo de los Tres y la suscripción de un acuerdo con Chile.

Además en esos años se llevaron a cabo una serie de reformas institucionales. La más destacada de ellas fue la creación en 1991 de Ministerio de Comercio Exterior (hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). Esta entidad asumió el control de la aplicación de las políticas y procedimientos relacionados con el comercio exterior, y la formulación y ejecución de las estrategias de negociación regional.

En el pasado reciente ha habido algunos avances que vale la pena mencionar tanto en el frente de las negociaciones comerciales como en el campo arancelario. En los últimos años el gobierno colombiano ha negociado varios acuerdos comerciales, algunos de los cuales han entrado en vigor y otros no. Además del acuerdo negociado con la Unión Europea, el gobierno colombiano ha negociado Tratados de Libre comercio con Estados Unidos, Canadá, EFTA (conformada por Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein) y el Triángulo Norte de América Central (conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador).

Los cuatro primeros acuerdos mencionados están pendientes de ratificación, mientras que el último ya rige y se suma a tratados de libre comercio que están vigentes con los países andinos, Chile, México y Mercosur. Cabe recordar que Venezuela decidió retirarse hace unos años de la Comunidad Andina, lo que significa que sus compromisos de libre comercio con Colombia expiraron en abril de 2011. Tras acordar una prórroga del libre comercio por noventa días, los gobiernos de los dos países están adelantando negociaciones con miras a tener un nuevo acuerdo que permita mantener el libre comercio, pero en el momento de escribir este documento el resultado de esa negociación aún es incierto.

Conviene señalar que, incluso si todos estos acuerdos fueran ratificados y entraran en vigor en los próximos meses, Colombia aún tendría un número de tratados de libre comercio muy inferior al que tienen otros países de la región como Chile, México o Perú, lo que pone de relieve la importancia de que estos esfuerzos se conviertan en realidad.

En el campo arancelario también ha habido cambios recientes. A los pocos meses de iniciar su gestión, a finales de 2010, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos promovió un ajuste de tarifas para elevar la

competitividad de la economía. La reforma redujo el arancel promedio de los bienes de consumo de 19,1% a 15,7%, el de las materias primas de 10,1% a 5,4%, y el de los bienes de capital de 9,5% a 5,3%. De esta manera, el arancel promedio de la economía bajó de 12,2% a 8,25%. Vale la pena mencionar que, según la revisión de los aranceles aplicados por distintos países que hace el Foro Económico Mundial, Colombia ocupó en 2009 el puesto 101 entre 135 países. Adicionalmente, esta entidad calculó un indicador de prevalencia de barreras arancelarias, que cuantifica en qué medida las barreras arancelarias y no arancelarias limitan la capacidad de los productos importados para competir en el mercado interno. Entre 139 países Colombia ocupó el puesto 134, con un valor en el indicador de 3.5, cifra que confirma la política proteccionista del país, que empezó a revertirse en los últimos meses del año anterior. Conviene aclarar que los primeros lugares corresponden a países con un comercio más libre, mientras que los últimos son más proteccionistas.⁴

Sin embargo, hay que señalar que dos sectores importantes se mantuvieron al margen de esta reducción arancelaria: el agrícola y el automotor, los mismos que han sido objeto de un tratamiento proteccionista excepcional desde los años noventa. En el primer caso se mantuvo intacto el Sistema de Franjas de Precios, y en el segundo caso se conservan aranceles superiores al 30%, una tarifa que prácticamente triplica la del promedio de la economía. A fines de 2010 se especulaba con que el gobierno haría una segunda ronda de reducciones arancelarias en 2011, pero aún no está claro si eso se hará y cuáles serían los criterios si llegara a ser cierto.

Por otra parte, Colombia cuenta con un régimen de inversiones extranjeras abierto. Este régimen abarca la inversión directa y de portafolio realizada por personas naturales o jurídicas no residentes en Colombia.⁵

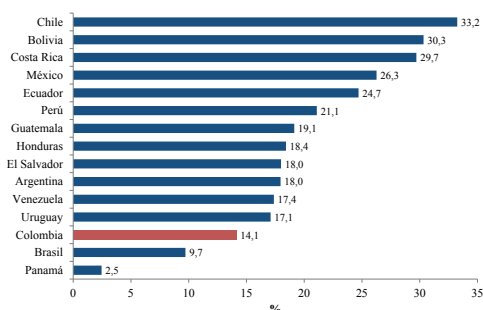
Existen algunas excepciones a este régimen de inversión abierta. Aunque por lo general las inversiones extranjeras no requieren autorización previa, el sector financiero, el minero y el de hidrocarburos sí la requieren. Por otra parte, no se permiten las inversiones extranjeras en las actividades de defensa y seguridad nacional, y en el procesamiento, disposición y desecho de basuras tóxicas, peligrosas o radioactivas que no hayan sido producidas en Colombia. De igual modo, la inversión extranjera en las empresas que presten servicios de televisión abierta está sujeta al principio de reciprocidad y está limitada al 40% del capital social de la empresa. Las empresas extranjeras de consultoría en geología no pueden ofrecer sus servicios en Colombia a menos que estén asociadas con una empresa colombiana. Finalmente, la inversión privada, incluyendo la extranjera, en la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, saneamiento ambiental y de distribución a domicilio de energía eléctrica y gas por red está sujeta a restricciones, en la medida en que el Estado establezca áreas de servicio exclusivo en las que solamente una empresa esté autorizada para prestar alguno de estos servicios.

El inmenso rezago de la internacionalización⁶

Como ya se ha dicho, el TLC con la Unión Europea permitiría que Colombia recuperara parte del terreno que ha perdido en el proceso de internacionalización de su economía. La apertura comercial que aplicó el país a comienzos de los años noventa y los sucesivos ajustes a las tarifas arancelarias (incluido el que se hizo en los primeros meses del gobierno de Juan Manuel Santos) han dado pie para que muchos actores económicos del país argumenten que la economía colombiana es bastante abierta. Este argumento suele utilizarse en discusiones en el Congreso de la República y en otros foros políticos para obstaculizar la negociación y suscripción de acuerdos comerciales.

Sin embargo, Colombia es uno de los países de América Latina más cerrados al comercio internacional. El Gráfico 1 muestra que en 2009 (último año para el que hay cifras comparables consolidadas) Colombia ocupaba el decimotercer lugar entre los países latinoamericanos en cuanto a la relación entre el valor de las exportaciones y el PIB. Cabe destacar que este indicador en el caso de Colombia ascendió a menos de la mitad de los de Chile, Bolivia y Costa Rica.

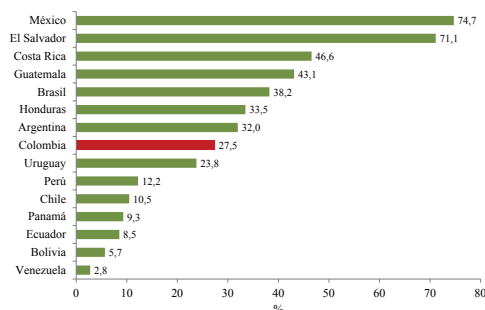
Gráfico 1.
Relación entre el valor de las exportaciones y el PIB en países de América Latina, 2009



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

Podría argumentarse que la ventaja de otros países latinoamericanos sobre Colombia en cuanto a su desempeño exportador no es reflejo de mejores condiciones competitivas sino de abundancia de materias primas. Esta apreciación podría surgir del hecho de que uno de los rasgos del auge reciente de la economía mundial es que se elevó sustancialmente la demanda global por materias primas, lo que benefició a los países latinoamericanos exportadores de esos productos. Sin embargo, esa no es la causa del rezago exportador de Colombia en el entorno regional. De hecho, varias de las economías de la región que superan a Colombia en el comportamiento de sus ventas externas tienen en su oferta exportable una mayor proporción de productos elaborados que la nuestra. Como se ve en el Gráfico 2 la proporción de exportaciones que no son de sectores primarios es mayor en países de la región, como México, El Salvador, Costa Rica, Brasil y Argentina, que en Colombia.

Gráfico 2.
Exportaciones de manufacturas como proporción de las exportaciones totales para países de América Latina, 2009



Nota: Los productos manufacturados comprenden las siguientes secciones de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI): 5 Productos químicos y conexos; 6 artículos manufacturados, clasificados según el material (excluido el capítulo 68); 7 maquinaria y equipo de transporte; y, 8 artículos manufacturados diversos. Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade.

Otro aspecto en el que ayudaría la ratificación del TLC con la Unión Europea es la reversión de la preocupante tendencia de la oferta exportable colombiana a la concentración en productos primarios. Mientras en varios países latinoamericanos la participación de las exportaciones manufacturadas en las totales es mayor que en Colombia, los productos primarios han ganado una importancia cada vez mayor en la oferta exportable nacional.

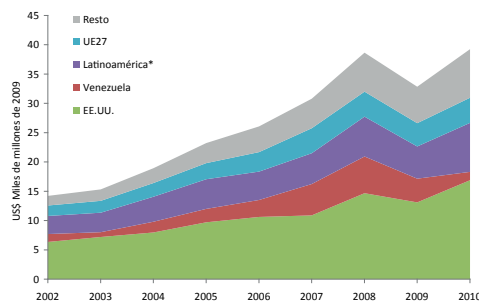
Este fenómeno se debe especialmente al gran dinamismo que ha tenido en el pasado reciente el sector de la minería y los hidrocarburos en el país. Según datos de Comtrade, el valor real de las exportaciones del sector de petróleo y sus derivados, y carbón se ha multiplicado por cuatro en los últimos ocho años, al pasar de más 5.000 millones de dólares en 2002 (valores de 2009) a 22.000 millones de dólares en 2010 (valores de 2009). Gracias a ese dinamismo, la participación de las ventas externas del sector en las exportaciones totales colombianas saltó de 35% a comienzos del siglo a 56% en 2010.⁷

En caso de mantenerse este desempeño, el país estaría abocado a enfrentar los riesgos que conlleva el auge súbito y desmedido

de cualquier sector primario. Los mayores ingresos de divisas debidos a las nuevas exportaciones mineras y a los flujos de inversión para el sector presionan hacia abajo la tasa de cambio, lo que resta competitividad al resto de sectores de la economía. Esta situación es particularmente delicada teniendo en cuenta que por lo general los sectores primarios generan menos empleo y valor agregado que el resto de la economía.

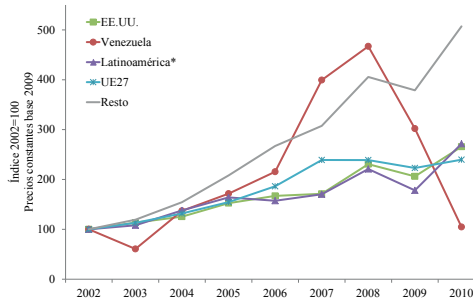
El TLC con la Unión Europea también ayudaría a profundizar la diversificación de mercados para las exportaciones que requiere Colombia. En efecto, la creciente importancia de la minería y los hidrocarburos no es el único rasgo preocupante de la composición de las exportaciones colombianas. El resto de las ventas externas del país tiene un bajo nivel de sofisticación, y los pocos productos que escapan a esta condición se han orientado tradicionalmente a los mercados andinos (en los cuales las empresas colombianas han contado con la doble ventaja de la cercanía geográfica y las preferencias arancelarias otorgadas en el marco de la Comunidad Andina) y en menor medida al mercado estadounidense. Como se observa en los Gráficos 3 y 4, más de la mitad de las exportaciones totales de Colombia se destinaron a esos mercados en 2010, cifra

Gráfico 3.
Destino de las exportaciones de Colombia, 2002-2010
Miles de millones de dólares de 2009**



Nota: *Latinoamérica no incluye Venezuela.
**Los precios corrientes fueron deflactados con el IPC de Estados Unidos de diciembre de 2009 (serie destacionalizada).
Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade y St Louis Fed.

Gráfico 4.
Evolución real de las exportaciones colombianas según destino**
2002-2010

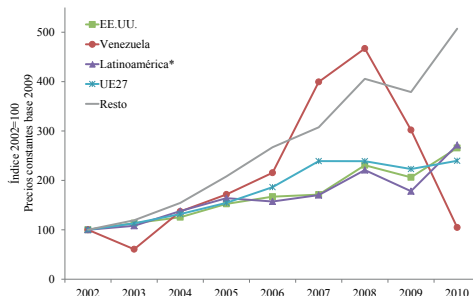


Nota: *Latinoamérica no incluye Venezuela. **Los precios corrientes fueron deflactados con el IPC de Estados Unidos de

que es aún mayor para las exportaciones de manufacturas.

El caso de las ventas a Venezuela es el más preocupante. En los últimos años las exportaciones colombianas a ese mercado se beneficiaron de las ventajas arancelarias generadas por el libre comercio vigente entre los países andinos, además del creciente desabastecimiento que padece el país vecino. Gracias a esas ventajas, en sólo cinco años, entre 2003 y 2008, las exportaciones colombianas al mercado vecino se multiplicaron en términos reales casi por 8, un dinamismo mayor que el de las ventas al mundo que

Gráfico 5.
Evolución real de las exportaciones colombianas según destino**
2002-2010

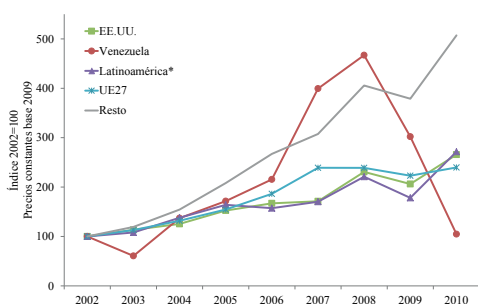


Nota: *Latinoamérica no incluye Venezuela. **Los precios corrientes fueron deflactados con el IPC de Estados Unidos de diciembre de 2009 (serie destacionalizada).
Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade y St Louis Fed.

prácticamente se triplicaron durante el periodo (Gráfico 5).

La desaceleración de la economía venezolana, su insuficiencia de divisas y las diferencias políticas que se dieron con Colombia en los últimos años del gobierno de Álvaro Uribe significaron una drástica reducción de las exportaciones colombianas al mercado vecino desde el último trimestre de 2009, lo que afectó de manera muy sensible a sectores productivos que generan altos niveles de ingreso y empleo. Los principales sectores afectados fueron textiles y confecciones, productos alimenticios, productos de la petroquímica, cuero y sus manufacturas, la industria gráfica y el sector automotor y de maquinaria, que en 2008 representaron tres cuartas partes de las ventas colombianas a ese mercado (ver Gráfico 6). Esta situación pone de presente la vulnerabilidad de la oferta exportable colombiana a la concentración de las ventas externas a pocos mercados, y por ende subraya la importancia de avanzar en el estrechamiento de los lazos comerciales con otros socios como la Unión Europea.

Gráfico 6.
Principales sectores exportadores colombianos a Venezuela
Millones de dólares de 2009*.
2007-2010

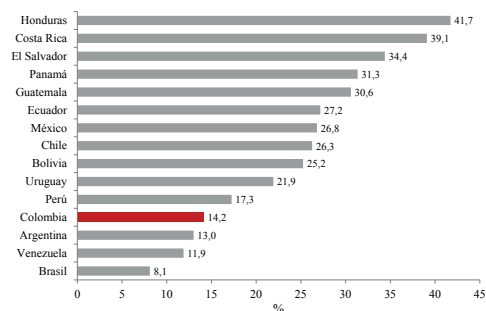


Nota: *Los precios corrientes fueron deflactados con el IPC de Estados Unidos de diciembre de 2009 (serie destacionalizada).
Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade y St Louis Fed.

La economía colombiana no está muy abierta a las importaciones

El rezago de la internacionalización de la economía colombiana no sólo se evidencia en los bajos niveles relativos de las exportaciones. Colombia ocupa el duodécimo lugar en América Latina en cuanto a la participación de las importaciones en el PIB (Gráfico 7). La baja penetración relativa de las importaciones en el mercado doméstico revela que la economía colombiana no está tan expuesta a la competencia internacional como varios de sus pares regionales y como algunos observadores sugieren.

Gráfico 7.
Relación entre el valor de las importaciones y el PIB en países latinoamericanos, 2009



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

Los costos para el crecimiento

Como ya se mencionó, la ratificación del TLC con la Unión Europea representaría un gran paso para Colombia en el camino hacia una mayor internacionalización de su economía. Este propósito es muy importante para el país, en la medida en que una mayor internacionalización representa mayores oportunidades de crecimiento económico y creación de empleo, como se muestra más adelante en este documento.

Aunque algunas veces se piensa que el vínculo entre apertura al comercio internacional y crecimiento económico es resultado de posiciones ideológicas, lo cierto es que la evidencia empírica confirma que existe esa relación. Un ejemplo de ello es un estudio

adelantado hace unos años por el premio Nobel de Economía Michael Spence para identificar las características de los países que han alcanzado altas tasas de crecimiento durante largos periodos.

Spence identificó once economías que tuvieron un crecimiento sostenido superior a 7% anual durante los últimos 25 años del siglo pasado, y encontró que todas ellas reunían condiciones como la libertad de mercado, altas tasas de ahorro e inversión, y una apertura a la economía mundial (Tabla 1). La revisión de las cifras de varios de esos países presentadas en la Tabla 2 muestra que tienen una mayor inserción internacional que Colombia, tanto desde el punto de vista de sus exportaciones como de sus importaciones.

Tabla 1.
Rasgos de los países con crecimiento alto y sostenido

11 países con crecimiento superior a 7% anual sostenido durante 25 años	Rasgos comunes
Botswana China Corea Hong Kong Indonesia Malasia Malta Omán Singapur Taiwan Tailandia	<p>Economía de mercado Altas tasas de ahorro Altas tasas de inversión Factores de producción móviles Apertura a la economía mundial Papel de la economía mundial</p> <hr/> <p>Demanda casi ilimitada Inversión extranjera: tecnología, <i>know-how</i> y acceso a mercados externos</p>

Fuente: Spence, Michael.

Esta relación empírica entre apertura al comercio y crecimiento económico tiene varias explicaciones conceptuales. Por un lado, la apertura a la economía mundial hace que los países tiendan a reorientar sus recursos productivos hacia aquellos sectores en los cuales son más eficientes, logrando así mayor productividad y mayor crecimiento. Incluso aquellos sectores productivos que no se vean afectados por la reasignación de recursos en el marco de una mayor apertura

internacional, alcanzan una mayor productividad por dos vías: la posibilidad de acceder a materias primas y bienes de capital importados a un menor precio, y la exposición a una mayor competencia con productos importados.

Tabla 2.
Apertura internacional de algunos de los países más dinámicos del mundo comparada con la de Colombia (%)

	Exportaciones/ PIB		Importaciones / PIB	
	2002	2009	2002	2009
Colombia	12,1	14,1	13,4	14,2
Singapur	138,1	148,1	128,5	134,9
Malasia	93,3	81,5	78,0	64,0
Omán	55,5	60,0	30,0	38,7
Tailandia	53,7	57,8	51,0	50,7
Rep. De Corea	28,2	43,7	26,4	38,8
Malta	50,1	28,5	67,0	50,4
China	22,4	24,1	20,3	20,2

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

A esos factores se agrega un elemento adicional que también contribuye a explicar la relación que existe entre una inserción internacional más profunda y un mayor crecimiento económico, y que es particularmente importante en el caso colombiano. Se trata de la oportunidad que ofrece la economía internacional como mercado para la producción doméstica. En las últimas décadas, especialmente a partir de los años ochenta, el comercio internacional ha venido creciendo a ritmos más altos que el producto bruto mundial, lo que en la práctica significa que la demanda internacional ha sido un motor más dinámico que los mercados domésticos para los países que han podido aprovecharla.

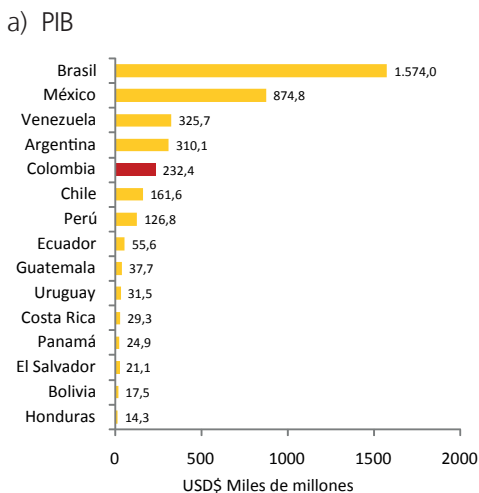
Las posibilidades que ofrece la demanda internacional son especialmente importantes para aquellos países de tamaño mediano o pequeño que no cuentan con un mercado doméstico suficientemente amplio como

para poder explotar economías de escala en la producción. Ese es el caso de Colombia, un país que a pesar de contar con una población y un área significativas, no tiene un mercado interno con una capacidad adquisitiva muy grande.

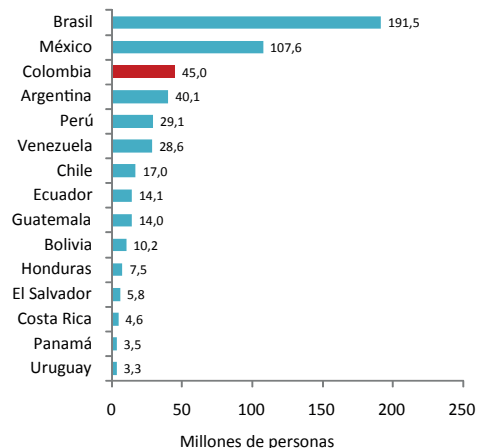
Como se muestra en el Gráfico 8, Colombia ocupa el tercer lugar en América Latina si se listan los países de acuerdo con el tamaño de su población, pero baja al quinto lugar en la región cuando se considera el tamaño de su economía. De hecho, la economía colombiana es apenas la sexta parte de la economía brasilera, que ocupa el primer lugar de la región por el tamaño de su producto bruto. Esto explica que mientras Brasil puede darse el lujo de desarrollar industrias eficientes que pueden explotar economías de escala esencialmente a partir de su mercado doméstico, países como Colombia, Perú o Chile deben volcarse a los mercados externos para poder alcanzar las condiciones de eficiencia que permitan un crecimiento sostenido de sus aparatos productivos.

Un ejemplo elocuente de las oportunidades de crecimiento económico que ofrece el mercado internacional es el del sector agrícola. En los últimos años la demanda internacional por productos agrícolas ha crecido de manera muy dinámica, llevando

Gráfico 8.
América Latina 2009



b) Población

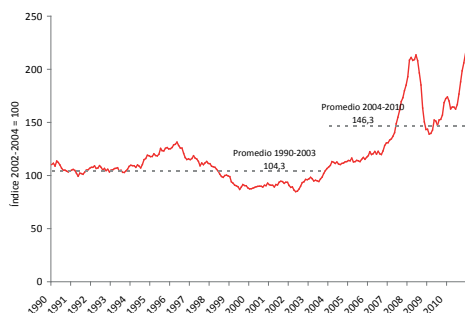


Fuente: FMI.

los precios de muchos productos a niveles récords históricos. En este contexto, varios países de América Latina que han abierto sus sectores agrícolas a los mercados mundiales se han beneficiado del dinamismo de la demanda internacional para alcanzar un mayor crecimiento. Como se verá a continuación, entre tanto Colombia ha desaprovechado esa oportunidad al mantener su sector agrícola bastante desligado de la economía internacional, lo que se ha traducido en un crecimiento sectorial bastante pobre en el pasado reciente.⁸

En el Gráfico 9 se observa que en la primera década de este siglo los precios internacionales de los productos agrícolas tuvieron un comportamiento ascendente, incluso después del debilitamiento temporal generado por la crisis internacional de 2009. Esta tendencia ascendente de los precios internacionales es resultado de dos factores que seguramente seguirán vigentes por varios años. En primer lugar, el vigoroso crecimiento de algunos países asiáticos, especialmente China e India, ha generado una mayor demanda por alimentos que ha presionado los precios en los mercados mundiales. En segundo término, el aumento de los precios internacionales del petróleo (la cotización del crudo se ha multiplicado por diez en la última década) ha hecho que se dinamice la producción de biocombustibles

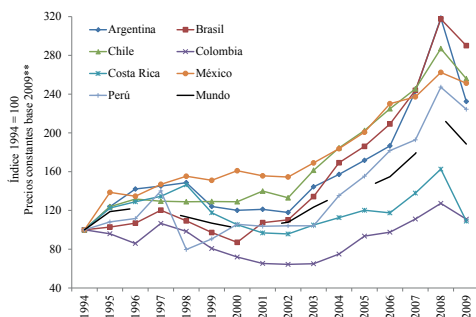
Gráfico 9.
Evolución del precio real de los alimentos
Índice de la FAO



en el mundo, lo que ha significado una nueva y vigorosa fuente de demanda por productos como el azúcar, el maíz y el aceite de palma, presionado hacia arriba sus precios y los de sus sustitutos. Esta situación estructural de exceso de demanda por productos agrícolas en el mercado internacional se verá acentuada por efecto del calentamiento global, que afectará las tierras cultivables y reducirá la productividad agrícola mundial.

El gran dinamismo que ha tenido el mercado agrícola mundial en el pasado reciente se puede confirmar en el Gráfico 10, donde se observa que el comercio mundial de productos agrícolas ha crecido en términos re-

Gráfico 10.
Evolución real de las exportaciones agrícolas en países latinoamericanos y el mundo*
1994-2009

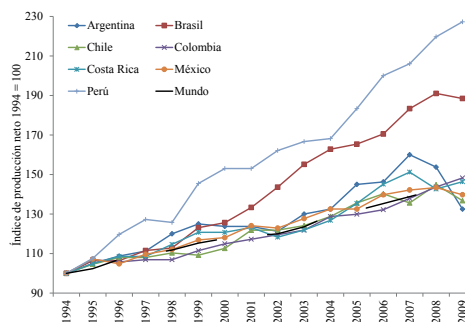


Nota: *Las exportaciones agrícolas incluyen las partidas 01 a 24 del Sistema Armonizado. **Los precios corrientes fueron deflactados con el IPC de Estados Unidos de diciembre de 2009 (serie destacionalizada). Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade y St Louis Fed.

ales 200% en los últimos quince años. Este auge ha sido aprovechado por varios países latinoamericanos que han volcado parte importante de su producción agrícola hacia los mercados internacionales. En el mismo gráfico se observa que las exportaciones de países como Brasil, Chile, México, Argentina y Perú crecieron en términos reales incluso más que el comercio mundial en el mismo periodo. Entre tanto, las exportaciones colombianas de productos agrícolas tuvieron un comportamiento bastante peor que el de las ventas de esos países vecinos.

En la medida en que el mercado doméstico de Colombia no es suficientemente grande, el escaso dinamismo de las exportaciones agrícolas se tradujo en un pobre desempeño de la producción del sector. Como se observa en el Gráfico 11 la producción agrícola colombiana ha tenido un desempeño bastante pobre en el pasado reciente comparado con la de los otros países latinoamericanos mencionados.

Gráfico 11.
Índice de producción agrícola en países latinoamericanos y el mundo
1994-2009



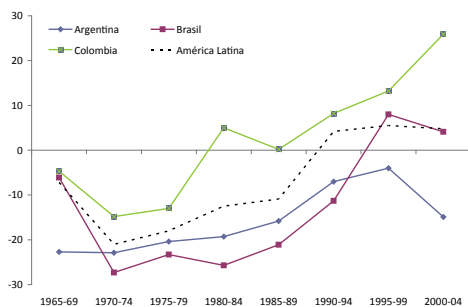
Fuente: Cálculos de los autores con datos de FAOSTAT-FAO.

La explicación de este desempeño diverso del sector agrícola de varias economías latinoamericanas es simple: aquellos países que han orientado su sector agrícola hacia los mercados mundiales han podido aprovechar el auge agrícola internacional, mientras que países como Colombia que han tenido sec-

tores altamente protegidos han registrado crecimientos lamentables de la producción. Como ya se mencionó, Colombia mantiene un Sistema de Franjas de Precios que combina aranceles fijos y variables para el sector agrícola, manteniéndolo mucho más protegido que el resto de la economía y bastante aislado de las señales de precios de la economía mundial. Entre tanto, la mayoría de los países grandes de América Latina se han movido en sentido contrario, reduciendo la protección y el apoyo a sus sectores agrícolas, a la par que aprovechan el gran dinamismo del mercado mundial.

La diferencia entre esos dos conjuntos de políticas se aprecia en el Gráfico 12, que muestra que en los últimos años la política de Colombia para el sector agrícola ha ido en contravía de las de los demás países latinoamericanos. El gráfico muestra que mientras esos países han reducido la tasa nominal de apoyo a la agricultura (que combina la protección frente a la competencia internacional con los apoyos internos), Colombia la ha aumentado.

Gráfico 12.
Tasa nominal de apoyo a la agricultura
1965 - 2004



Estas cifras confirman una realidad lamentable: la excesiva protección y apoyo del gobierno colombiano al sector agrícola en el pasado reciente lo ha aislado de las señales del mercado internacional y ha hecho que crezca mucho menos que los de otros países vecinos que se han volcado al comercio internacional. Lo más preocupante de todo es que el caso del sector agrícola no

es excepcional: como ya se ha mencionado, la economía colombiana es una de las menos abiertas de América Latina y eso ha significado que el país ha desaprovechado la demanda internacional como motor del crecimiento económico. Es en ese contexto donde cobran una especial importancia como fuente de crecimiento los acuerdos de libre comercio que ha venido negociando el país, y especialmente el TLC con la Unión Europea.

Efectos potenciales en la economía Colombiana

En la sección anterior se ilustraron algunos problemas de la economía colombiana que un TLC con la Unión Europea contribuiría a resolver. Se mostró que la economía colombiana tiene un escaso grado de internacionalización, con bajísimos niveles de apertura exportadora y de penetración de importaciones. Además se ilustró cómo en el pasado reciente las exportaciones colombianas han tenido un proceso de recomposición en que las ventas del sector primario, especialmente del sector minero-energético, han crecido con gran dinamismo, mientras que las de productos elaborados han perdido participación.

En esta sección se presenta una aproximación más concreta a los efectos económicos que podría tener sobre la economía colombiana un TLC con la Unión Europea. En primer lugar, se presentan los resultados de un ejercicio realizado por el Departamento Nacional de Planeación para evaluar los principales efectos macroeconómicos del acuerdo. En segundo término, se hace un análisis para determinar qué sectores colombianos presentan el mayor potencial de penetrar el mercado europeo con el TLC y qué sectores pueden registrar un mayor dinamismo exportador desde la Unión Europea. Así mismo, se analizan algunos sectores manufactureros que han podido penetrar el mercado de Estados Unidos y que tienen buen potencial en el mercado europeo. Fi-

nalmente, se explica el papel que juega el TLC con la Unión Europea en la estrategia de internacionalización de mediano plazo de la economía colombiana.

Principales efectos macroeconómicos

El cálculo preciso de los efectos macroeconómicos de un TLC para las partes involucradas es una labor compleja, pues exigiría el uso de un modelo que pudiera simular el comportamiento de todas las variables que se verían afectadas por esa clase de acuerdo en las economías afectadas (en este caso la colombiana y la de las de la Unión Europea). Ante la imposibilidad de contar con esa clase de modelo, en estos casos los análisis suelen hacerse de manera simplificada, tomando un modelo de uno solo de los socios (en este caso la economía colombiana) y analizando el efecto sobre distintas variables de una reducción de los aranceles con los socios involucrados.

En el caso del TLC con la Unión Europea, el Departamento Nacional de Planeación hizo ese ejercicio y los principales resultados se resumen en la Tabla 3.⁹ Los cálculos muestran que la eliminación de los aranceles al comercio entre Colombia y la Unión Europea representaría un aumento del crecimiento de la economía colombiana de 0,46 por ciento. Si bien se trata de un incremento modesto, este resultado confirma que el acuerdo conllevaría una expansión y no una contracción de la economía colombiana como lo afirman algunos críticos. Esa expansión estaría acompañada de un aumento del consumo de 0,26 por ciento y de un incremento de las exportaciones de 0,71 por ciento. Entre tanto, las importaciones aumentarían 1,73, lo que muestra que los beneficios potenciales del acuerdo para el crecimiento no sólo vendrían de mayores ventas al exterior sino de la posibilidad de comprar insumos y bienes de capital más baratos, y de hacer una asignación más eficiente de los recursos productivos como resultado de un mayor dinamismo importador.

Tabla 3.
Estimación de los principales efectos de un TLC con la Unión Europea sobre la economía colombiana

Indicador	Crecimientos %
PIB real	0,46
Consumo real	0,26
Exportaciones reales	0,71
Importaciones reales	1,73
Tasa de cambio real	0,05

Fuente: Simulación eliminación tarifas arancelarias Colombia-Unión Europea. Dirección de Estudios Económicos - Departamento Nacional de Planeación, DNP (sin fecha).

De otro lado, la simulación hecha por el Departamento Nacional de Planeación muestra que un TLC con la Unión Europea implicaría un aumento en la remuneración de los trabajadores. Los cálculos sugieren que la remuneración al trabajo calificado aumentaría 0,25 por ciento, mientras que la remuneración al trabajo no calificado crecería 0,53 por ciento. Estos resultados son consistentes con la predicción de muchos modelos teóricos de comercio internacional, que indican que al aumentar el comercio entre dos socios debe elevarse la demanda por el factor más abundante en cada uno de ellos, y ese sería el caso del trabajo menos calificado en Colombia.

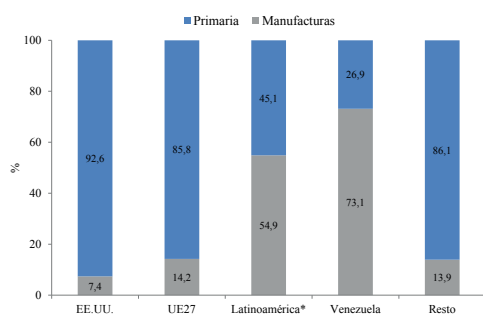
Sectores con mayor potencial de dinamismo en el comercio bilateral

La ratificación del TLC con la Unión Europea implicaría la posibilidad de compensar, al menos parcialmente, dos de las tendencias adversas que han tenido las exportaciones colombianas en el pasado reciente y que ya se han mencionado: el aumento de la participación de los productos primarios y, dentro de ellos, de los bienes del sector minero-energético.

El Gráfico 13 muestra la composición de las exportaciones colombianas a diversos destinos, identificando en cada caso la participación que tienen los productos manufacturados. Como se ve en el gráfico, los

mercados que tienen mayor participación de exportaciones manufactureras son los de América Latina, especialmente el de Venezuela. Este resultado se explica por el menor grado de desarrollo relativo de los países latinoamericanos y la profundización de los acuerdos comerciales que se ha dado en la región desde los años noventa. Al analizar la composición de las exportaciones colombianas a otros mercados distintos de los latinoamericanos, se observa que el de la Unión Europea registra la mayor participación relativa de productos manufacturados por encima del mercado de Estados Unidos y del resto de destinos mundiales.

Gráfico 13.
Colombia: composición de las exportaciones por destinos, 2010



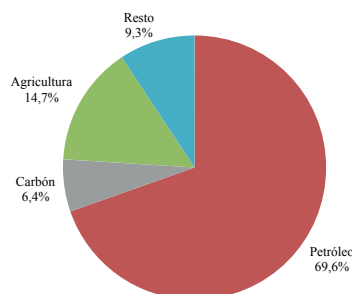
*Latinoamérica no incluye las exportaciones a Venezuela.
Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade.

Incluso en el ámbito de las exportaciones primarias, el mercado europeo constituye una oportunidad para productos agropecuarios que han ido perdiendo participación frente a los del sector minero-energético. El Gráfico 14 muestra la composición de las exportaciones primarias, discriminando las de productos agropecuarios y las de la minería. Allí se observa que las exportaciones agropecuarias han podido penetrar en mayor proporción el mercado europeo que el estadounidense, que ha estado más dominado en términos relativos por las ventas de petróleo y carbón.

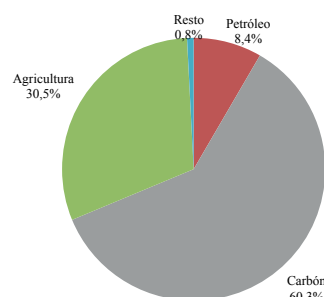
Para analizar con mayor detalle qué sectores tienen mayor potencial de dinamismo comercial en un TLC entre Colombia y la Unión

Gráfico 14.
Colombia: composición de las exportaciones primarias a EE.UU. y la Unión Europea 2010

a. Estados Unidos



b. Unión Europea



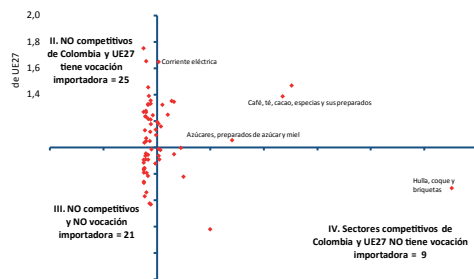
Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade.

Europea, es necesario identificar cuáles son los productos que tienen una mayor complementariedad potencial entre los dos países. Para ello se identifican los sectores que muestran una ventaja comparativa revelada en el caso de Colombia y se comparan con aquellos en los cuales la Unión Europea tiene una vocación importadora. De esta manera se identifica el conjunto de productos en los que Colombia es un buen vendedor al mundo y de los que a la vez la Unión Europea es un buen comprador. Algo similar se hace en sentido contrario, con el fin de identificar las exportaciones europeas que se podrían dinamizar en mayor proporción en el mercado colombiano.

Los resultados del primer ejercicio se resumen en el Gráfico 15. Allí se presentan los distintos sectores productivos organizados en cuatro cuadrantes: en el primero aparecen los sectores en los que Colombia

tiene una ventaja comparativa y en los que la Unión Europea tiene vocación importadora. De otro lado, en el segundo y tercer cuadrantes se agrupan los sectores en los que Colombia no tiene una ventaja comparativa, ya sea que se trate de productos importados intensivamente o no por la Unión Europea, y en el cuarto cuadrante se muestran los sectores en que la Unión Europea tiene vocación importadora, pero que no son competitivos en Colombia.

Gráfico 15
Índice de Intensidad Importadora de la Unión Europea e Índice de Ventaja Comparativa Revelada de Colombia.
2009¹⁰



Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade.

El gráfico muestra que hay once sectores productivos en los que Colombia es competitiva y en los que a la vez la Unión Europea tiene vocación importadora. Esos sectores se presentan con detalle en la Tabla 4. Entre ellos sobresalen cuatro sectores agropecuarios (productos animales y vegetales en bruto; café, té, cacao, especias y sus preparados; carne y preparados de carne; verduras y frutas); dos sectores agroindustriales (productos y preparados comestibles diversos; azúcares y preparados de azúcar y miel); y cuatro sectores manufactureros (papel, cartón y sus productos; productos de perfumería, tocador y limpieza; plásticos en formas no primarias; cueros y sus productos). De acuerdo con esta aproximación, estos son los sectores exportadores de Colombia que tienen un mayor potencial de crecimiento ante la ratificación de un TLC con la Unión Europea.

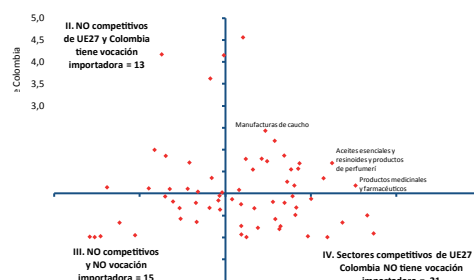
Tabla 4
Sectores productivos en los que Unión Europea tiene vocación importadora (III>1) y Colombia es competitiva (IVCR>1). 2009

Capítulo CUCI V3 (Revisión 3)	III UE27	IVCR Colombia
Corriente eléctrica	1,65	1,13
Productos animales y vegetales en bruto, n.e.p.	1,47	11,07
Café, té, cacao, especias y sus preparados	1,39	10,40
Carne y preparados de carne	1,35	2,10
Legumbres y frutas	1,34	2,27
Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón	1,32	1,41
Aceites esenciales y resinoides y productos de perfumería; preparados de tocador y para pulir y limpiar	1,25	1,81
Productos y preparados comestibles diversos	1,19	1,02
Plásticos en formas no primarias	1,18	1,11
Materias tintóreas, curtientes y colorantes	1,16	1,30
Azúcares, preparados de azúcar y miel	1,05	6,62

Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade.

De otro lado, el primer cuadrante del

Gráfico 16
Índice de Intensidad Importadora de Colombia e Índice de Ventaja Comparativa Revelada de la Unión Europea. 2009



Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade.

Gráfico 16 revela que hay 15 sectores en los que Colombia tiene una vocación importadora y en los que a la vez la Unión Europea tiene una ventaja comparativa revelada. Esos sectores se muestran con detalle en Tabla 5, donde sobresalen la maquinaria, los equipos, los vehículos de diversa índole, los productos químicos, y el hierro y el acero. En estos sectores se podría concentrar la mayor parte de la expansión de importaciones de Colombia generada por la ratificación del TLC con la Unión Europea, dada la complementariedad comercial entre los dos socios. Así mismo aparecen algunos sectores en los que podría haber comercio intra-industrial, pues Colombia también tiene ventaja comparativa en ellos: productos de perfumería, tocador y limpieza; plásticos en formas no primarias; cueros y sus productos; y papel, cartón y sus productos.

Tabla 5.
Sectores productivos en los que Colombia tiene vocación importadora (III>1) y la Unión Europea es competitiva (IVCR>1). 2009

Capítulo CUCI (Revisión 3)	III Colombia	IVCR EU27
Otros vehículos	4,57	1,10
Manufacturas de caucho, n.e.p.	2,43	1,23
Maquinarias especiales para determinadas industrias	2,20	1,29
Materias y productos químicos, n.e.p.	1,86	1,34
Aceites y grasas de origen animal	1,79	1,21
Hierro y acero	1,79	1,12
Productos químicos orgánicos	1,74	1,24
Aceites esenciales y resinoides y productos de perfumería; prep. de tocador y para pulir y limpiar	1,69	1,62
Materias tintóreas, curtientes y colorantes	1,69	1,43
Productos y preparados comestibles diversos	1,56	1,43
Maquinaria y equipo industrial en general, n.e.p., y partes y piezas de máquinas, n.e.p.	1,55	1,38
Plásticos en formas primarias	1,55	1,16
Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón	1,35	1,57
Plásticos en formas no primarias	1,27	1,36
Vehículos de carretera (incluso aerodeslizadores)	1,18	1,40
Productos medicinales y farmacéuticos	1,18	1,76
Calzado	1,08	1,08

Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade.

Existe otra manera indirecta de identificar algunas exportaciones del sector manufacturero colombiano que podrían tener oportunidades de expansión en el mercado europeo en el marco de un TLC, consistente en identificar las exportaciones industriales que han logrado colonizar el mercado de Estados Unidos en mayor proporción que el europeo. La hipótesis detrás de este ejercicio es que se trata de productos que han hecho el proceso de aprendizaje exportador en un mercado exigente como el estadounidense, pero que no tienen suficiente competitividad para superar la desventaja que conllevan las barreras arancelarias del mercado de la Unión Europea.

La Tabla 6 muestra un listado de productos manufactureros colombianos que se exportan tanto a Estados Unidos

como a la Unión Europea, pero en proporción mucho mayor al primer mercado que al segundo. Entre los productos que han logrado una penetración diez veces mayor a Estados Unidos que a la Unión Europea destacan Papel, cartón y sus manufacturas; manufacturas de minerales no metálicos; algunos tipos de maquinaria y equipo; accesorios de construcción; y muebles. También sobresalen con una penetración entre cinco y diez veces mayor del mercado estadounidense algunos productos químicos, plásticos, aparatos eléctricos, prendas de vestir y accesorios de viaje. En todos estos casos la liberalización del mercado europeo puede significar buenas oportunidades de capitalizar experiencias exportadoras ya desarrolladas en Estados Unidos.

Tabla 6.
Relación de las exportaciones manufacturadas de Colombia a Estados Unidos y la Unión Europea. 2010

Capítulo CUCI (Revisión 3)	US\$Miles		Relación EE.UU./UE27
	EE.UU.	UE27	
Edificios prefabricados; artefactos y accesorios sanitarios	14.031	74	189,61
Otros vehículos	61.625	433	142,32
Maquinaria y equipo generadores de fuerza	32.647	752	43,41
Muebles y sus partes; camas, colchones, somieres, cojines y artículos rellenos similares	23.941	898	26,66
Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón	20.722	1.036	20,00
Máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos	6.907	447	15,45
Manufacturas de minerales no metálicos, n.e.p.	154.457	11.625	13,29
Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos, n.e.p., y sus partes y piezas eléctricas	23.422	2.703	8,67
Artículos manufacturados diversos, n.e.p.	108.547	12.603	8,61
Vehículos de carretera (incluso aerodeslizadores)	8.052	968	8,32
Manufacturas de metales, n.e.p.	43.237	5.530	7,82
Prendas y accesorios de vestir	224.672	30.598	7,34
Productos químicos orgánicos	46.883	7.997	5,86
Artículos de viaje, bolsos de mano y otros artículos análogos para contener objetos	16.645	2.943	5,66
Plásticos en formas no primarias	48.068	9.184	5,23
Resto manufacturas	431.351	529.142	0,82
TOTAL MANUFACTURAS	1.265.207	616.933	2,05

Fuente: Cálculos de los autores con datos UN-Comtrade.

El TLC con la Unión Europea en la estrategia de internacionalización de la economía colombiana

Como ya se mencionó, la economía colombiana se encuentra muy atrasada en su proceso de internacionalización. El rezago del país es tan grande, que no aparece entre las diez principales naciones de América Latina en cuanto al valor de sus exportaciones y sus importaciones por habitante. Este aislamiento del mercado mundial es particularmente grave, tratándose de una economía

de tamaño mediano que no puede depender del mercado doméstico para explotar economías de escala, como sí lo puede hacer, por ejemplo, Brasil. A esta situación se ha sumado en los últimos años una tendencia a la pérdida de participación de las exportaciones manufactureras en las ventas externas totales del país, generada en gran medida por el auge de los sectores minero y energético, así como por la caída irreversible del mercado venezolano.

En este contexto, la economía colombiana encara del reto de lograr en el mediano plazo una mayor inserción internacional que represente vínculos más fuertes con el mercado mundial, a través de mayores niveles de exportaciones e importaciones, mayores flujos de inversión extranjera hacia sectores distintos a la minería, y una recuperación de la participación de los productos manufacturados en las ventas al mundo. Para recuperar el tiempo perdido y tratar de avanzar en ese proceso, el gobierno ha adelantado en los últimos años negociaciones de acuerdos comerciales con Chile, México, los países del Triángulo Norte de Centroamérica, Canadá, Estados Unidos, los miembros de EFTA y la Unión Europea, y actualmente está negociando un tratado con Corea del Sur.

Todos estos acuerdos deben complementar los acuerdos preferenciales que Colombia ha tenido con los países andinos desde comienzos de la década de los noventa, y que representaron la posibilidad de una expansión importante de las exportaciones de

manufacturas a la región en años pasados. De hecho, la participación de las exportaciones industriales en el total de las ventas externas creció de manera sostenida en los años noventa, época de oro del comercio entre los países andinos. Sin embargo, el estancamiento del mercado andino y de sus estándares competitivos significó un obstáculo para el dinamismo de la productividad del aparato productivo colombiano. Por ello el país está buscando abrir nuevas fuentes de demanda para sus productos en mercados de mayor tamaño, más dinámicos y con mayores niveles de exigencia, como aquellos con los que ha negociado hasta el momento y que ya han sido mencionados más arriba. En ese proceso es especialmente interesante el mercado de la Unión Europea, no sólo por su tamaño sino además porque, como ya se dijo, ofrece un mayor potencial para las exportaciones manufactureras que el estadounidense o que otros destinos.

En este contexto, el proceso de negociación de acuerdos comerciales que ha adelantado el gobierno colombiano en los últimos años debe verse como un esfuerzo integral para aumentar la eficiencia de la economía, elevar la productividad e incrementar los niveles de ingreso para la población, con especial énfasis en los trabajadores. Por supuesto que esta estrategia por sí sola no puede alcanzar esos objetivos, y debe estar acompañada por avances sustanciales del país en áreas como la infraestructura, la educación, y la investigación en ciencia y tecnología.

Además es imperativo que el país adopte las medidas necesarias para neutralizar los efectos nocivos de la actual bonanza petrolera y minera sobre la tasa de cambio, pues una revaluación sostenida del peso podría llevar al traste con las posibilidades de expansión de otras exportaciones colombianas. Para ello es fundamental la aplicación de iniciativas legislativas que buscan generar un entorno macroeconómico propicio para atenuar la revaluación, como las de la Regla Fiscal, la de la Sostenibilidad Fiscal y la reforma al Régimen de Regalías.

La implementación conjunta de esas estrategias constituye el reto que debe encarar Colombia para dinamizar su proceso de desarrollo y los avances en el bienestar de su población.

Reflexiones finales

A lo largo de este documento se han mostrado los beneficios económicos que traería para Colombia la ratificación del TLC con la Unión Europea.

En síntesis, el TLC contribuiría a que el país recupere parte del terreno que ha perdido en su proceso de internacionalización, situación que ubica a la economía colombiana como una de las más cerradas de América Latina, impulsando el aumento de sus exportaciones y sus importaciones.

El TLC también constituiría un impulso para las exportaciones colombianas distintas de los productos mineros, y permitiría la diversificación de la canasta exportadora nacional, ayudando así a revertir la tendencia al aumento de la participación de los productos de la minería en la oferta exportable, situación que contribuye a la desindustrialización del país y lo hace más vulnerable a los desequilibrios macroeconómicos propios del fenómeno que se conoce comúnmente como la Enfermedad Holandesa.

Adicionalmente la ratificación del TLC con la Unión Europea permitiría a Colombia alcanzar mayores niveles de exportación de productos en los que el país tiene una ventaja comparativa, lo que haría que esos sectores pudieran explotar mayores economías de escala y alcanzar una mayor eficiencia. Además el Acuerdo permitiría a Colombia estar en igualdad de condiciones con otros países emergentes con los que la Unión Europea ya ha negociado tratados de libre comercio, como México, Chile, Turquía, Egipto, Marruecos y Corea del Sur.

De otro lado, el TLC permitiría al país tener acceso a importaciones más baratas de insumos y bienes de capital que mejorarían la competitividad de la economía nacional. Por supuesto que habría sectores productivos nacionales que enfrentarían una mayor competencia de importaciones desde la Unión Europea, pero los plazos de liberalización arancelaria y la posibilidad de la aplicación de salvaguardias ofrecerían la posibilidad de que ese proceso fuera paulatino. Al final del periodo de desgravación se daría una reasignación de factores productivos de modo que el país se concentraría en la producción de los sectores en los que tenga mayor ventaja comparativa.

La posibilidad que ofrecería el TLC de explotar mayores economías de escala, reasignar factores productivos hacia sectores más productivos, y acceder a insumos y bienes de capital más baratos, implicaría mayores niveles de crecimiento y mayor generación de empleo para Colombia, como lo muestran los estimativos hechos por el Departamento Nacional de Planeación mencionados en este documento.

De acuerdo con este ejercicio, el TLC con la Unión Europea generaría un crecimiento adicional de 0,46% del producto bruto de Colombia, y un incremento 1,7% en las importaciones y de 0,7% en las exportaciones totales del país. (Al respecto, vale la pena recordar la experiencia del TLC suscrito entre Chile y la Unión Europea: tras cinco años de aplicación del acuerdo, las exportaciones chilenas a ese mercado habían crecido 240% y su canasta exportadora se había diversificado.) Además el ejercicio adelantado por el Departamento Nacional de Planeación estima una elevación de la remuneración al trabajo calificado y al trabajo no calificado, resultados consistentes con el hecho de que los sectores en los que Colombia tiene ventaja comparativa frente a la Unión Europea son intensivos en mano de obra.

Sobre el tema del empleo, conviene subrayar que el tratado promueve la protección y el cumplimiento de los derechos laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de la aplicación y el respeto de la legislación laboral de cada una de las partes. De otro lado, el acuerdo contiene disciplinas para evitar que se debilite la aplicación de la legislación de las partes en materia laboral con el fin de favorecer el comercio. Además prevé mecanismos de seguimiento al desarrollo del acuerdo y de participación de la sociedad civil para monitorearlo, lo que abre un espacio para que las partes interesadas tanto de Colombia como de la Unión Europea tengan la posibilidad de velar por el respeto de los derechos laborales usando el Acuerdo. Estos elementos permiten afirmar que la Unión Europea podría apoyar de mejor manera al gobierno colombiano para la protección de los derechos de los trabajadores con TLC que sin él.

Además de los beneficios económicos, el TLC con la Unión Europea contribuiría a que Colombia logre una mejor inserción en el escenario internacional. Como lo señaló la Misión de Política Exterior, constituida por un grupo de académicos independientes convocados por el gobierno para formular recomendaciones de política exterior para el país, Colombia debe buscar de manera urgente una diversificación de los temas de la agenda y los interlocutores en sus relaciones internacionales.¹¹

Como se ha mencionado en este documento, en el pasado reciente la política exterior colombiana ha tendido a concentrarse en el tema de la seguridad y a privilegiar la relación con Estados Unidos frente a otros actores del escenario internacional. Estas dos tendencias han tenido costos para Colombia, en la medida en que han deteriorado las relaciones con algunos países vecinos y con actores de importancia global, y además han conllevado el desaprovechamiento de oportunidades que han surgido para países emergentes. Una excelente oportunidad

para que Colombia diversifique los temas de su agenda externa y la interlocución con actores importantes del escenario global sin duda sería la puesta en marcha de un TLC con la Unión Europea.

Notas

¹ Las preferencias arancelarias del SGP Plus son otorgadas por la Unión Europea para incentivar el desarrollo sostenible, la protección a los derechos humanos, la protección ambiental, la lucha contra las drogas ilícitas y el buen gobierno. El régimen de preferencias arancelarias incluye 6.600 productos diferentes, 4.037 sensibles y 2.563 no sensibles, todos con arancel cero, excepto camarón que estará gravado con un arancel preferencial, menor que el arancel general para otros países.

² La protección efectiva es un indicador que combina la protección que recibe un producto con la que tiene los insumos que se usan en su producción. En ese sentido, es un indicador mucho más preciso que el arancel nominal para saber el verdadero nivel de protección de un producto o un sector.

³ Los principales productos agrícolas cubierto por el sistema andino de franjas de precios son carnes, aceites, trigo, lácteos, maíz, arroz, soya y azúcar, así como sus productos derivados y sustitutos.

⁴ World Economic Forum (2010). The Global Competitiveness Report 2010-2011.

⁵ Organización Mundial del Comercio, Examen de las políticas Comerciales, 2006. La inversión se define como "los aportes en divisas y bienes tangibles e intangibles (incluyendo las marcas y las patentes), y la capitalización de recursos en moneda nacional con derecho de giro al exterior (incluyendo las regalías debidas por concepto de contratos de licencia).

⁶ Para una revisión más profunda del rezago de la

internacionalización de la economía colombiana, ver Reina M. (2010), "Internacionalización de la economía colombiana", en Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública, Steiner R., y Victor Traverso (Eds.) CAF y Fedesarrollo.

⁷ Las exportaciones de petróleo y sus derivados, y carbón incluyen los capítulos 33 y 32, respectivamente de la clasificación CUCI V3.

⁸ Sobre la excesiva protección del sector agropecuario colombiano ver Fedesarrollo (Agosto 2010) , Tendencia Económica No. 100.

⁹ Departamento Nacional de Planeación, DNP (sin fecha). Simulación eliminación tarifas arancelarias Colombia-Unión Europea. Dirección de Estudios Económicos. Disponible en <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/documentos/RelacionesComerciales/UnionEuropea/ColUE-Simulacion.pdf>

¹⁰ El Índice de Ventaja Comparativa Revelada de Colombia (IVCR) se usa para determinar la competitividad relativa de los sectores de un país. El índice compara la participación del sector en cuestión en las exportaciones del país, con la participación de las exportaciones mundiales del sector en las exportaciones mundiales totales. Si el índice es mayor que 1, el país tiene una ventaja comparativa en el sector analizado, y si es menor que 1, el país tiene una desventaja comparativa en el sector. Por su parte, el Índice de Intensidad Importadora (III) se utiliza para conocer la especialización importadora de un país. El III se define como el cociente entre la participación de un sector en las importaciones totales de un país sobre la participación del mismo sector en las importaciones mundiales. Cuando este índice es mayor que 1, se dice que el país tiene una vocación importadora por el sector porque en términos relativos importa más de lo que se comercia mundialmente. Cuando el índice es menor que 1 se trata de un sector en que la especialización importadora es menor que la mundial. Si el valor del índice es cercano a 1, la especialización comercial es similar a la del mundo en su conjunto.

¹¹ BID, CAF, Fedesarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2010). Misión de Política Exterior de Colombia.

Los documentos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de FESCOL

Fescol

Calle 71 N° 11-90, teléfono 3473077, 3473115, E-mail: fescol@fescol.org.co, www.fescol.org.co