



Consejo Superior de Comercio Exterior
República de Colombia

CSCE – Sesión 75

**AGENDA PARA LA INTEGRACIÓN DINÁMICA DE COLOMBIA EN EL
MUNDO**

Consejo Superior de Comercio Exterior



Consejo Superior de Comercio Exterior
República de Colombia

Bogotá D. C., 8 de noviembre de 2004



AGENDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES DE COLOMBIA

I. INTRODUCCIÓN

Colombia ha emprendido una nueva fase de internacionalización de su economía. Es así como dentro del marco de la Comunidad Andina (CAN) cerró negociaciones el 1º de octubre pasado con MERCOSUR y se encuentra negociando un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

El presente documento somete a consideración del Consejo Superior de Comercio Exterior una agenda de negociaciones comerciales para que el Gobierno Nacional emprenda en el futuro. De este modo, este documento no hace mención de las negociaciones que actualmente se adelantan: en la OMC, en ALCA y con Estados Unidos,.

¿Para qué una agenda de negociaciones? El Estado tiene recursos humanos y financieros limitados para adelantar negociaciones comerciales y, por ende, debe utilizarlos de manera óptima.

II. ¿CÓMO CONSTRUIR UNA AGENDA?

¿Con quién negociar? ¿Cuándo negociar? son las preguntas que hay que contestar para construir una agenda de negociaciones comerciales internacionales. Para construir una estrategia de negociaciones es necesario responder adicionalmente la pregunta: ¿cómo negociar?

No existe un modelo único para construir una agenda de negociaciones comerciales. En la conformación de una agenda intervienen multiplicidad de actores y fuerzas tales como la voluntad política del Gobierno Nacional, el respaldo del sector privado y del Congreso, la disposición de los eventuales socios comerciales, la situación política y económica, entre otros.

El presente documento no pretende modelar un proceso de tal complejidad. El producto de este documento será un conjunto ordinal de negociaciones que debería emprender Colombia haciendo abstracción de factores políticos o exógenos como la voluntad de los demás países. Asimismo, es necesario aclarar que tampoco se pretende construir una estrategia de negociación ya que no se aborda el asunto de cómo negociar, es decir por ejemplo, si negociar en conjunto con la CAN o Colombia individualmente o negociar acuerdos de libre comercio o preferencias arancelarias o uniones aduaneras. Las respuestas a



estas preguntas requerirán un análisis particular para cada caso. Siendo así, este documento debe ser considerado como un paso inicial.

Para construir esta Agenda simplemente se respondió a la pregunta: ¿para qué negociamos acuerdos comerciales? Se encontraron siete razones principales para negociar:

- 1) Porque el libre comercio aumenta la eficiencia económica
- 2) Para buscar mejor acceso a nuestras exportaciones
- 3) Porque debemos integrarnos con socios naturales
- 4) Para evitar que las exportaciones colombianas sean desplazadas en terceros mercados
- 5) Para penetrar mercados altamente protegidos
- 6) Para fortalecer los lazos políticos
- 7) Porque algún país nos propone negociar

Con la mayoría de estos criterios es posible conformar un conjunto ordenado de países con los cuales Colombia debería buscar negociaciones comerciales. Concretamente, se conformarán seis listas ordenadas de países. Con base en esas seis listas es posible elaborar una secuencia de negociaciones que debería emprender Colombia en el futuro.

Si los criterios para elaborar las diferentes listas fueran igualmente importantes, una forma de elaborar la lista final sería encontrar los países que, en las listas, aparecen reiteradamente en los primeros lugares. Al sumar para cada país las posiciones ordinales en cada lista, un país que esté recurrentemente en los primeros lugares obtendrá un puntaje bajo, indicando que en la suma es un país prioritario. De esta forma se construirá la agenda final y este será el producto final de este documento.

III ¿PARA QUÉ NEGOCIAR ACUERDOS COMERCIALES?¹

A. Porque el libre comercio aumenta la eficiencia

El libre comercio, mediante los beneficios de la especialización, aumenta el bienestar de los consumidores y la riqueza. Bajo esta premisa, y exclusivamente bajo esta, la construcción de una agenda de negociación no tendría mucho sentido. Simplemente, abría que bajar aranceles unilateralmente para el resto

¹ Esta sección toma ideas contenidas en: Correa, Patricia, (1997), "Riesgos y retos de la política de integración colombiana", Debates de coyuntura económica, Fedesarrollo, N°43, septiembre.



del mundo y luego negociar mayor acceso a través de tratados de libre comercio (TLC) con todo el mundo. Esta es la estrategia de Chile. Siendo así, este criterio (las bondades del libre comercio) no es útil para la construcción de una agenda. No obstante, Colombia debería analizar la conveniencia de una rebaja unilateral de aranceles adicional a la efectuada hace quince años.

B. Para buscar mejor acceso a nuestras exportaciones

Si bien este criterio tiene cierto aire mercantilista es el de mayor atractivo para el sector privado. Bajo este criterio buscar con quién negociar es sencillo: se busca cuáles son los países que más compran lo que nosotros producimos competitivamente (exportamos). México es un ejemplo de esta estrategia: no redujo aranceles unilateralmente pero negoció acuerdos comerciales con un número importante de países.

El cuadro 1 muestra una lista de países y regiones (descartando los países con los que ya tenemos acuerdos de integración) que son o podrían ser relevantes para nuestras exportaciones y con los cuales Colombia no tiene acuerdos comerciales.

La columna (a) contiene el valor en dólares de las exportaciones colombianas a estos países en 2003; la columna (b) muestra el número de subpartidas por las cuales se exporta (proxy de número de productos). Una forma de calcular qué países compran lo que vendemos y en cantidades importantes, es mediante un índice que se construye a través del producto de ambas variables: valor de las exportaciones y número de productos. Un país con índice alto, es un país con mercado para nuestras exportaciones. Este índice lo muestra la columna (c) y la tabla se ordena por el valor de éste de mayor a menor.

Cuadro 1: Países que compran lo que vendemos			
	Valor US\$ millones (a)	Número de subpartidas (b)	Indice (a)*(b)/10000
Unión Europea	1,876	1,209	226.78
MCCA*	363.9	2,084	75.83
Panamá	170.5	2,004	34.17
Caricom	221.3	800	17.70
Canadá	176.5	382	6.74
Japón	201.5	160	3.22
China	82.2	60	0.49
Corea del Sur	75.6	51	0.39
Rusia	36.0	70	0.25
Singapur	10.8	31	0.03
India	6.3	42	0.03
Tailandia	8.3	32	0.03
Polonia	6.8	15	0.01
Malasia	1.0	15	0.00

* Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua

C. Porque debemos integrarnos con socios naturales

Un socio comercial natural de un país puede ser otro país que cumple varios de los siguientes criterios:

- 1) Cercanía geográfica
- 2) Idioma común
- 3) Moneda común
- 4) Cultura e historia común
- 5) Gran tamaño
- 6) Gran volumen de comercio

Estos criterios son los que recogen, en general, los modelos gravitacionales de comercio. El modelo original (Zipf 1947) plantea que el intercambio de todo tipo entre dos países es directamente proporcional al producto de sus respectivos tamaños (PIB, población, área, riqueza, etcétera) e inversamente proporcional a la distancia que los separa. Estos modelos han sido ampliados para incorporar variables relevantes como idioma, pasado colonial común, moneda común, insularidad, etcétera y tienen un soporte empírico bastante robusto.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo contrató con Fedesarrollo la construcción de un modelo gravitacional para evaluar el impacto del TLC con

Estados Unidos (EU)². Sus resultados arrojan varias conclusiones importantes: i) la suscripción de preferencias arancelarias unilaterales entre dos países duplica el intercambio comercial; ii) la firma de un TLC entre dos países triplica el comercio. i) Con la firma del TLC entre Colombia y EU el comercio crecerá en el largo plazo 40% (no se triplica porque Colombia ya cuenta con un esquema de preferencias como el APTDEA).

Con base en este modelo se elabora una lista de países con los que se tendría un mayor impacto potencial con la negociación de un acuerdo comercial. El impacto potencial se mide con base en el diferencial entre el comercio bilateral potencial estimado por el modelo y el comercio bilateral observado en 1999 (medido en dólares constantes de 1982). Estos resultados son corroborados por otro modelo estimado por Vallejo (1999)³.

Cuadro 2: Negociaciones con mayor potencial exportador				
	Exportaciones potenciales	Exportaciones Observadas	Impacto potencial	
	Millones dólares 1982	Millones dólares 1982	Millones dólares 1982	
	(a)	(b)	(a)-(b)	
Unión Europea	30.39	10.70	19.69	
Japón	10.76	2.28	8.48	
Canadá	2.20	1.10	1.10	
Polonia	0.26	0.11	0.15	
Singapur	0.14	0.09	0.05	
Malasia	0.04	0.05	-0.01	
Tailandia	0.06	0.09	-0.04	
India	0.08	0.15	-0.07	
Rusia	0.10	0.21	-0.11	
Panamá	0.29	0.42	-0.13	
Corea del Sur	0.41	0.65	-0.24	
Caricom	0.42	0.83	-0.41	
MCCA*	0.44	0.88	-0.44	
China	0.26	1.12	-0.86	

* Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicaragua

² Ver: Cárdenas, Mauricio y García Camilo, (2004), "El modelo gravitacional de comercio y el TLC entre Colombia y Estados Unidos", Fedesarrollo, octubre.

³ Ver: Vallejo, Hernán (1999), "Socios comerciales naturales y desempeño del comercio bilateral colombiano", Planeación & Desarrollo, Vol XXX, N° 2, abril-junio.



D. Para evitar que las exportaciones colombianas sean desplazadas en terceros mercados

Países que compiten con las exportaciones colombianas están negociando o negociaron acuerdos comerciales con terceros países a los cuales exportamos. De esta forma, si Colombia no emprende una estrategia similar corre el peligro de que sus exportaciones a estos mercados sean desplazadas. El costo de quedar excluido de los procesos de integración que adelantan nuestros competidores, es quizá la razón más poderosa para emprender negociaciones comerciales.

Por ejemplo, Mercosur se encuentra adelantando negociaciones con Unión Europea (UE) lo cual constituye una razón para mirar hacia la UE. El cuadro 3 muestra la lista de países hacia los cuales están mirando nuestros competidores –países latinoamericanos- o países con los que han suscrito acuerdos y con los cuales Colombia no tiene negociaciones ni acuerdos.

El cuadro 3 contiene una muestra de países -que no es la misma de los cuadros 1 y 2- con la cual no es posible establecer un conjunto ordenado que permita ser utilizado en la construcción de la agenda final.

Mercado	Competidores
Unión Europea	Chile, México, Mercosur, Caricom, Centroamérica
Canadá	Chile, México, Costa Rica, Centroamérica
Japón	México
China	Chile
Corea del Sur	Chile
Singapur	Chile
India	Chile, Mercosur
EFTA*	Chile
Israel	México
Nueva Zelanda	Chile

* European Free Trade Area: Suiza, Noruega, Islandia, Lichtenstein

Por lo anterior, se construyó el cuadro 3(a). Este cuadro contiene la muestra de países de los cuadros 1 y 2 complementado con una variable dicótoma que indica si tal mercado está en la mira de nuestros competidores y por lo tanto existe riesgo de desplazamiento. La variable dicótoma toma el valor de cero (0) si el país tiene acuerdos comerciales –o los está negociando- con nuestros competidores; y toma el valor de uno (1) en caso contrario. De esta forma, si el



país no tiene acuerdos con nuestros competidores –no existe riesgo de desplazamiento- se suma un punto que le quitará prioridad en la agenda final.

Cuadro 3(a): Riesgo de desplazamiento de exportaciones colombianas	
	Variable dicótoma*
Canadá	0
Caricom	1
China	0
Corea del Sur	0
India	0
Japón	0
Malasia	1
MCCA**	1
Panamá	1
Polonia	1
Rusia	1
Singapur	0
Tailandia	1
Unión Europea	0

* 1: No existe riesgo de desplazamiento

0: Sí existe riesgo de desplazamiento

** Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicaragua

E. Para penetrar mercados altamente protegidos

Si un país hace una negociación comercial con otro país que posea un mercado altamente protegido, gozará de una ventaja apreciable en relación con el resto del mundo. Por lo anterior mercados muy protegidos se pueden convertir en mercados atractivos para Colombia.

El cuadro 4 muestra cuales son los mercados más protegidos de mayor a menor. La protección se estimó con base en el arancel ad valorem promedio simple para todos los productos. Esta medida de protección es aproximada ya que las barreras no arancelarias como las sanitarias y las normas técnicas -que pueden ser significativas- no fueron tenidas en cuenta.



Cuadro 4: Mercados más protegidos	
	Arancel promedio (%)
India	34.9
China	17.5
Tailandia	16.8
Polonia	12.6
Corea del Sur	12.4
Rusia	9.9
Caricom	9.3
Panamá	8.7
Malasia	7.3
MCCA*	6.7
Unión Europea	4.4
Canadá	4.2
Japón	3.3
Singapur	0.0

* Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua

F. Para fortalecer los lazos políticos

La UE o la CAN son claros ejemplos de cuan importantes son las razones políticas para la integración comercial. No obstante Colombia, con excepción de Centroamérica y el Caribe, ya agotó una agenda de este tipo en el continente. No obstante, el cuadro 5 intenta ordenar la muestra de países de acuerdo con la prioridad política.



Unión Europea	1
Canadá	2
Panamá	3
MCCA*	4
Caricom	5
Japón	6
China	7
India	8
Corea del Sur	9
Rusia	10
Singapur	11
Polonia	12
Tailandia	13
Malasia	14

* Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicaragua

G. Porque algún país nos propone negociar

Hasta el día de hoy con excepción de India –atractiva por el su tamaño- y los países de la EFTA (European Free Trade Area) constituidos por Suiza, Noruega, Islandia y Lichtenstein atractivos por su alto ingreso per cápita, Panamá y El Salvador no existen propuestas de negociaciones comerciales con Colombia.

Con base en la anterior información se construyó una tabla similar al cuadro 3(a). Con una variable dicótoma se determina en la muestra qué países han expresado interés en negociar con Colombia. El cuadro 6 resume esta información. Con el valor de uno (1) se determina sí dicho país no ha expresado interés en negociar con Colombia y con el valor de cero (0) se indica lo contrario.



	Variable dicótoma*
Canadá	1
Caricom	1
China	1
Corea del Sur	1
India	0
Japón	1
Malasia	1
MCCA**	0
Panamá	0
Polonia	1
Rusia	1
Singapur	1
Tailandia	1
Unión Europea	1

* 1: No existe propuesta de negociar

0: Sí existe propuesta de negociar

** Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicaragua

IV. LA AGENDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES

Una forma de tener en cuenta todos los criterios para los que fue posible construir un ordenamiento, es sumar para cada país las posiciones ordinales en cada lista. Lo anterior bajo el supuesto de que todos los criterios son igualmente importantes y por ende tienen la misma ponderación.

Siendo así, un país que esté recurrentemente en los primeros lugares obtendrá un puntaje bajo, indicando que en la suma es un país prioritario. Análogamente un país que frecuente los últimos lugares de las listas tendrá una suma alta indicando una baja prioridad. El cuadro 7 resume este ejercicio.



Cuadro 7: Agenda de negociaciones comerciales

	Acceso a exportaciones	Impacto potencial	Riesgo desplazamiento	Mercado protegido	Lazos políticos	Proponen negociación	Suma
Unión Europea	1	1	0	11	1	1	15
Canadá	5	3	0	12	2	1	23
Panamá	3	10	1	8	3	0	25
Japón	6	2	0	13	6	1	28
India	11	8	0	1	8	0	28
Caricom	4	12	1	7	5	1	30
MCCA*	2	13	1	10	4	0	30
China	7	14	0	2	7	1	31
Corea del Sur	8	11	0	5	9	1	34
Polonia	13	4	1	4	12	1	35
Rusia	9	9	1	6	10	1	36
Tailandia	12	7	1	3	13	1	37
Singapur	10	5	0	14	11	1	41
Malasia	14	6	1	9	14	1	45

* Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicaragua

Del cuadro 7 llama la atención la alta posición de Japón e India. En el caso del primero esto se debe a su alto potencial de comercio; y en el caso de India gracias a que es la economía más protegida de la muestra (arancel promedio 35%). Asimismo, India ha mostrado interés en negociar con Colombia. Por otro lado, estos dos países están negociando con nuestros competidores (Chile, Mercosur y México).