

Oportunidades de exportar a Asia-Pacífico para las regiones de Colombia

Germán C. Prieto / Cindy Lorena Rodríguez

Noviembre de 2014

- Desde un enfoque de equidad regional, que aboga por la necesidad de que los acuerdos comerciales contribuyan a disminuir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones del país, este documento examina las oportunidades que tienen las regiones de Colombia de exportar a Asia-Pacífico dentro del marco de un eventual acercamiento a esa región a través de la recientemente creada Alianza del Pacífico (ALP).
- El documento examina la composición de las exportaciones de Colombia a Asia-Pacífico y por medio de un cruce de información con datos de Proexport plantea las oportunidades que las distintas regiones y departamentos tienen de incrementar sus exportaciones a países de Asia-Pacífico.
- A pesar de que hasta ahora la ALP se considera poco viable, se formula un conjunto de recomendaciones para que tanto las regiones de Colombia aprovechen las oportunidades de exportación a Asia Pacífico, como para que la ALP alcance su objetivo de servir como plataforma de inserción económica en esa región del mundo.

Introducción

El presente documento ofrece una evaluación de las oportunidades de exportación que un eventual acercamiento comercial con Asia-Pacífico (A-P) generarían para las regiones de Colombia. Se espera que este acercamiento comercial se produzca dentro del marco de la Alianza del Pacífico (ALP), conformada desde abril de 2011 por Colombia, México, Perú y Chile. El documento parte de un enfoque de equidad regional que argumenta que los instrumentos comerciales para el desarrollo y crecimiento económicos deben implementarse cuidando que las regiones del país se desarrollen de manera equilibrada y equitativa,

evitando que se mantenga la tendencia a que solo unos pocos centros productivos se beneficien de los acuerdos comerciales y las demás regiones queden relegadas o rezagadas en el aprovechamiento de dichos acuerdos.

En segunda instancia, se examina la situación actual de las exportaciones de las regiones Colombianas a A-P e identifica los productos y las regiones que mayores oportunidades de exportación tendrían a esa parte del mundo en caso de que se produzca un acercamiento comercial. La tercera parte evalúa la viabilidad de que se logre dicho acercamiento comercial dentro del marco de la ALP, y



la cuarta parte formula un conjunto de recomendaciones para potenciar las exportaciones de las regiones colombianas a Asia-Pacífico (A-P).

1. Definición de un enfoque de equidad regional

Como lo señalan Meisel y Romero (2007: 14), en Colombia hay grandes desigualdades en los niveles de desarrollo económico de las regiones, y no hay políticas económicas dirigidas a reducir las inequidades regionales. Para estos autores, las disparidades económicas entre las regiones de Colombia comenzaron a acentuarse desde la implementación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) debido a que medidas proteccionistas como el alza de los aranceles, los créditos baratos y las cuotas preferenciales de importación, beneficiaban a las regiones donde se encontraban las industrias (fundamentalmente Bogotá, Medellín y Cali), provocando así un desincentivo al crecimiento económico de las regiones agropecuarias y más atrasadas; con esto se confirmaba el sesgo antirrural de las políticas de promoción de la industria vía proteccionismo (ibid., 28-9).

Las reformas de apertura económica emprendidas durante los años 90 tampoco corrigieron estas disparidades regionales, y por el contrario se incrementaron, siendo particularmente prominente la diferencia del PIB per cápita de Bogotá frente al resto del país (la diferencia con el Chocó, por ejemplo, era de 8,3 veces en 2007) (Meisel y Romero 2007: 14, 29). La razón principal de esto ha sido la pérdida de valor de los bienes primarios en los mercados internacionales y la exposición directa a la competencia de las importaciones de *commodities* provenientes de otros países que han desarrollado una industria agropecuaria muy competitiva, fundamentalmente debido a esfuerzos en la tecnificación de la producción y de subsidios a la oferta de productos agropecuarios.

Según Meisel y Romero (2007) las regiones más rezagadas en Colombia en cuanto a desarrollo económico son la costa Caribe y la región Pacífica (excepto el Valle del Cauca). En el año 2011 el PIB de los departamentos de Chocó (\$3,576 billones de pesos), Cauca (\$8,704 billones de pesos) y Nariño (\$9,161 billones de pesos) fue muy inferior al PIB del Valle del Cauca (\$59,118 billones de pesos), de Antioquia (\$80,021 billones de pesos), Santander (\$45,504 billones de pesos)

y Bogotá (\$151,145 billones de pesos). La situación de pobreza en los tres departamentos más pobres de la región Pacífica: Chocó (68%), Cauca (62%), Nariño (51%), también contrasta fuertemente con la del Valle del Cauca (27%) y con la de los departamentos más ricos del país (Antioquia, 27%; Santander, 21%; Cundinamarca, 23%; Bogotá, 11,5%).¹ El presente documento argumenta que los acuerdos comerciales deben servir como mecanismos de equiparación de los niveles de desarrollo de las regiones de Colombia en lugar de que suceda lo contrario. Más aun, la firma de estos acuerdos debe ir acompañada de la implementación de mecanismos por parte del Estado colombiano que permitan evitar la agudización de estas disparidades.

La forma que se sugiere para contribuir a subsanar las disparidades regionales es –sin pretender defenderla como la única o la más adecuada– potenciar los productos de las regiones menos desarrolladas de Colombia que mayores posibilidades tengan de ser exportados a A-P, aun cuando no sean tan competitivos como los de las regiones de Colombia más desarrolladas. En principio podría pensarse que destinar recursos para apoyar productos menos competitivos es ineficiente e irracional desde el punto de vista de que el libre funcionamiento del mercado debe conducir a que se compren los productos más competitivos (fundamentalmente los más baratos), y que los productores menos competitivos reasignen sus recursos a otra área de la producción. Pero precisamente argumentamos que la equidad regional debe primar sobre la eficiencia en el uso de los recursos debido a que, de no prestar ayudas específicas a las regiones menos desarrolladas, estas regiones jamás podrán alcanzar niveles de eficiencia exportadora suficientes para aprovechar los acuerdos comerciales, ni para acercarse a los niveles de desarrollo de las regiones más favorecidas, ni para alcanzar un nivel de desarrollo que le provea un bienestar equitativo a sus habitantes.

En otras palabras: de no ayudar a las regiones menos desarrolladas a exportar los productos que tienen mayor salida hacia mercados internacionales, se caerá en niveles de ineficiencia mucho mayores en el largo plazo en la medida en que las regiones más desarrolladas deberán “sostener” a las regiones menos desarrolladas del país. Esto conducirá a niveles exponenciales de ineficiencia en el uso de los recursos, no solo

¹ Fuente: Dane.



de las transferencias del Estado sino de los recursos humanos y naturales presentes en las regiones menos desarrolladas. Acogiéndonos a esta argumentación procederemos a revisar cuáles productos de las regiones colombianas de mayor y menor nivel de desarrollo tienen mayores oportunidades de aprovechar los eventuales acuerdos comerciales que se firmen con países de Asia-Pacífico.

2. Relaciones comerciales de las regiones de Colombia con Asia-Pacífico y oportunidades de exportación

Las exportaciones de Colombia a A-P² han crecido sustancialmente en los últimos años, pasando de US\$ 4.594 millones en 2010 a US\$ 8.085 millones en 2012. La participación de las exportaciones a A-P en el total de exportaciones colombianas pasó del 11,5% en 2010 al 13,3% en 2012.³ Los productos más exportados son petróleo, carbón, ferroaleaciones (ferróniquel), café sin tostar, cueros y pieles, y desperdicios y chatarras no ferrosas (de cobre).⁴

Dado que Proexport no cuenta con datos discriminados de exportaciones a A-P por departamento⁵, es necesario crear un método para identificar las oportunidades de exportación de las regiones de Colombia a A-P. Este método consiste en agrupar los departamentos de Colombia por regiones y cruzar sus mayores volúmenes de exportaciones por producto (5 productos más exportados) con el total de exportaciones colombianas de ese producto a cada país de A-P, te-

niendo en cuenta los productos más exportados a A-P de acuerdo a la tabla 1.

Solamente se consideran los datos para el año 2011 debido a que Proexport solo cuenta con datos consolidados por producto (de los más exportados a A-P) y por departamento para este año. Seguidamente cruzamos esta información con los destinos de A-P que Proexport tiene identificados como los mayores demandantes de los respectivos productos que más exportan las regiones colombianas. De esta manera, aun sin contar con los datos de las exportaciones de cada producto por departamento a A-P, es posible hacer una idea de los productos que más oportunidades tienen de ser exportados a esa región y cuáles son las que más oportunidades tienen de exportarlos.

Por razones de síntesis y presentación, la tabla 2 agrupa algunos productos de la tabla 1. Así, la categoría “Petróleo y aceites” de la tabla 2 incluye los renglones 2709 y 2710 de la tabla 1. Lo mismo ocurre con las categorías “Hullas y coques” (2701 y 2704), “Café y derivados” (0901 y 2101), “Cueros” (4104, 4101 y 4107) y “Desperdicios de metal/chatarra” (7602 y 7204). El Oro no se incluyó en la tabla 2 debido a que no se encuentra dentro de los 5 primeros productos exportados de ningún departamento de Colombia. Sin embargo, cabe mencionar que Antioquia fue en 2011 el principal exportador de Oro (US\$ 2,588.2 millones), seguido por Valle del Cauca (US\$ 187.4 millones) y Chocó (US\$ 733 mil dólares).

Como puede verse, la agrupación de departamentos por regiones de la tabla 2 es arbitraria y no obedece a un marco legal, por cuanto no existe una división político-administrativa oficial del país en regiones. Por esta razón, analizar la información por departamentos es crucial, pues permitiría la reorganización de las regiones en caso de considerarse pertinente. En cualquier caso, también es importante considerar a futuro la pertinencia de adoptar un enfoque micro-regional para evaluar las oportunidades de exportación de las regiones colombianas a A-P. Muchos departamentos de Colombia tienen grandes extensiones, y en muchos casos hay partes de esos departamentos que están más conectadas con otros departamentos de otras regiones que con el resto del departamento al que pertenecen. Esto es importante para aquellos casos en los que se pretenda establecer cadenas productivas que involucren municipios de departamentos que pertenezcan a diferentes regiones, en cuyo caso podríamos hablar

2 Los países considerados por Proexport Colombia como parte de la región de Asia-Pacífico son India, China, Vietnam, Japón, Malasia, Corea del Sur, Indonesia, Tailandia, Singapur y Filipinas. Sin embargo, y como se verá más adelante, los datos de Proexport a veces incluyen también a Turquía.

3 Fuente: Dane.

4 Fuente: Proexport.

5 Este hecho fue corroborado por funcionarios de Proexport cuando los autores del presente paper solicitaron esta información. Sin embargo, Proexport sí cuenta con datos que muestran países de Asia-Pacífico como destinos de las exportaciones por departamento, aunque no discriminadas por producto ni por volumen, como se verá más adelante.



Tabla 1. Exportaciones de Colombia hacia Asia Pacífico (principales productos) Miles de US\$ FOB

Partida	Descripción	Enero-diciembre				Variación % anual	
		2009	2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011
2709	Aceites crudo de petróleo o de mineral bituminoso	755,482	1,288,020	1,842,047	4,158,727	32,7	125,8
2701	Hullas, briquetes, ovoides y combustibles sólidos o similares obtenidos de la hulla	2,01	654,293	247,082	568,943	{-}62,2	130,3
7202	Ferromaleaciones	402,826	512,809	441,971	468,701	{-}13,8	6,0
2710	Aceites de petróleo o de mineral bituminoso (excepto los aceites crudos) y preparaciones no expresadas ni comprendidas en otra parte, con un contenido de aceites de petróleo o de mineral bituminoso superior o igual al 70 % en peso, en las que estos aceites constituyen el elemento base, excepto los desechos de aceites	106,541	250,422	270,851	347,871	8,2	28,4
901	Café, incluso tostado o descafeinado, cáscara y cascarrilla de café, sucedáneos de café que contengan café en cualquier proporción	316,292	462,55	482,468	307,314	4,3	{-}36,3
7404	Desperdicios y desechos de cobre	124,722	266,295	277,020	251,39	4,0	{-}9,3
2704	Coques y semicoques de hulla, lignito o turba, incluso aglomerados; carbón de retorta	86,324	80,455	100,040	130,189	24,3	30,1
603	Flores y capullos, cortados para ramos y adornos, frescos, secos, blanqueados, tenidos, impregnados o preparados de otra forma	29,862	49,249	55,078	63,041	11,8	14,5
7602	Desperdicios y desechos de aluminio	13,965	29,525	32,406	45,911	9,8	41,7
3808	Insecticidas, raticidas, y demás antirroedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de plantas, desinfectantes y productos similares, presentados en forma o envase para ventas al por menor, o como preparaciones o artículos tales como cintas, mechas y velas, azufradas, y papeles matamoscas.	27,326	30,996	28,585	40,786	{-}7,8	42,7
7103	Piedras preciosas (excepto diamantes) o semipreciosas, naturales, incluso trabajadas o clasificadas, sin ensartar, montar ni engarzar; piedras preciosas (excepto diamantes) o semipreciosas naturales, sin clasificar, ensartadas temporalmente para facilitar el transporte	24,878	27,825	39,484	40,643	41,9	2,9
7108	Oro (incluido oro platinado) en bruto, semilabrado o en polvo		25	1,442	38,389	5612,9	2561,6
4104	Cueros y pieles curtidos o crust, de bovino, incluido el búfalo, o de equino, depilados, incluso divididos pero sin otra preparación	12,056	23,176	34,076	33,155	47,0	{-}2,7
2101	Extractos, esencias y concentrados de café y preparaciones a base de estos extractos, esencias o concentrados o a base de café, té o yerba mate, achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados	24,888	23,05	32,086	28,784	39,2	{-}10,3
4101	Cueros y pieles en bruto, de bovino (incluido el búfalo) o equino (frescos o salados, secos, encalados, piquelados o conservados de otro modo, pero sin curtir, apergaminar ni preparar de otra forma), incluido depilados o divididos.	6	5,363	13,726	22,718	155,9	65,5
7204	Desperdicios y desechos (chatarra), de fundición, de hierro o acero, lingotes de chatarra de hierro o acero	11,076	26,886	35,934	18,309	33,7	{-}49,0
4107	Cueros preparados después del curtido o del secado y cueros y pieles apergaminados, de bovino (incluido el búfalo) o de equino, depilados o incluso dividido (exceptos los de la partida 4114)	5,314	14,591	16,529	16,112	13,8	{-}2,9
3004	Medicamentos (excepto los productos de las partidas 30.02, 30.05 o 30.06) constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados (incluido los destinados a ser administrados por vía transdérmica) o acondicionados para la venta al por menor.	7,001	13,513	20,912	12,260	54,8	{-}41,4
2933	Compuestos heterocíclicos con heteroátomos de nitrógeno exclusivamente	5,273	8,060	12,540	10,260	45,7	{-}16,9
2820	Óxidos de carbono	238	4,721	6,760	9,718	43,2	44,7
Subtotal		1.956.079	3.872.371	3.991.107	6.613.107	3,1%	65,7
Participación %		91,8%	96,6%	96,8%	97,8%		
Exportaciones hacia Asia Pacífico		2.129.892	4.009.169	4.123.291	6.765.141	2,8%	64,1%

de ‘micro-regiones productivas’, las cuales estarían organizadas por producto o por cadenas de valor en áreas específicas de producción. Este último ejercicio, no obstante, requeriría de un nivel mucho mayor de discriminación de la información al cual no ha sido posible acceder, pues Proexport no cuenta con ello.

Nótese que la tabla 2 no permite establecer cuáles departamentos o regiones exportaron más de cada producto a A-P. Esta tabla solamente permite hacerse una idea de las oportunidades de exportación. Según Proexport, en 2012 sólo 16 departamentos tuvieron dentro de sus 10 principales destinos de exportación a países de A-P, pero no sabemos cuáles productos ni el volumen de exportaciones de cada producto. La tabla 3

muestra los departamentos que tienen a países de A-P dentro de sus 10 principales destinos de exportación.

Regresando a la tabla 2, puesto que la región que más exportó Petróleo y aceites en 2011 fue la región Orinoquía (US\$ 5.370.3 millones), se asume que esta región es la que más oportunidades tiene de exportación de los productos de esta categoría a A-P. Aun sin saber el volumen de exportaciones de Petróleo de esta región a A-P en 2011, se asume que al ser éste el producto más demandado de Colombia por A-P, la región Orinoquía es la que más oportunidades tiene de incrementar sus exportaciones de Petróleo y Aceites a A-P. En este mismo sentido deben ser leídos los datos para los demás productos, regiones y departamentos de la tabla 2.



Así, las regiones de Colombia que más oportunidades tienen de exportación a A-P son aquellas que más exportan los productos más demandados (tabla 1), teniendo en cuenta que en la tabla 2 solo están incluidos los departamentos cuyas exportaciones de los productos más demandados por A-P se ubicaron dentro de los 5 primeros renglones de exportación de esos departamentos. En estos términos, las regiones que más oportunidades de exportación tienen, de acuerdo al número de categorías de productos más demandadas, son Costa Caribe (5 categorías), Altiplano (4), Santanderes, Caribe Sabana y Eje Cafetero (3), Central (2) y Pacífico y Orinoquía (1).

Debe aclararse que la razón por la que la región Amazonía (Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía y Putumayo) no está incluida en la tabla 2 es que ninguno de sus departamentos es líder en la producción de alguno de los principales productos exportados a A-P. Además, sabemos por Proexport que ninguno de los departamentos de la Región Amazonía exporta productos a A-P (ver tabla 3). Sin embargo, sabemos que la región Amazonía exporta Petróleo (solo Putumayo, con US \$15.3 millones en 2011) y Maderas (solo Putumayo y Caquetá, con US \$40 mil y US \$139 mil en 2011, respectivamente), productos que son demandados por A-P (aunque mucho más el petróleo que la madera), y

que por ende podrían tener buenas oportunidades de exportación para estos departamentos.

Analizar la información por departamentos permite darse cuenta de las disparidades que existen entre ellos y entre las regiones, no solo en cuanto a volumen de exportaciones sino también en cuanto a su composición en términos de valor agregado. Así, se pueden observar disparidades regionales frente a la región Pacífico, dado que ésta solo lidera las exportaciones en Medicamentos. Pero aquí mismo observamos disparidades intra-regionales al ver que solo los departamentos del Valle del Cauca y Cauca exportan estos productos. Este análisis muestra entonces que los departamentos de Nariño y Chocó carecen de oportunidades de exportación a A-P. Lo mismo ocurre con la región Costa Caribe, en donde solo el departamento del Atlántico, y en particular Barranquilla, es el exportador de medicamentos. Los departamentos de Bolívar y Guajira no participan en la exportación de medicamentos, y de hecho no cuentan con liderazgo exportador en ninguno de los otros productos más demandados por A-P. El departamento del Magdalena tan solo participa en el liderazgo exportador de Desperdicios de metal y chatarra. Por ende, en la región Costa Caribe las disparidades intra-regionales también son evidentes, lo cual coincide con el

Tabla 3. Departamentos que exportan a Asia Pacífico (10 principales destinos en 2012)

Departamento	Países de Asia Pacífico entre los 10 principales destinos
Córdoba	China, Corea del Sur, Japón e India
Tolima	China, Japón y Corea del Sur
Boyacá	Hong Kong y Tailandia
Caldas	Japón y China
Casanare	China e India
Meta	China e India
Norte de Santander	China e India
Risaralda	Japón y China
San Andrés	Japón y Corea del Sur
Atlántico	China
Nariño	Japón
Cauca	Japón
Chocó	China
Huila	Japón
Guajira	Turquía
Quindío	Japón

Fuente: Proexport.



diagnóstico hecho por Meisel y Romero citado en la sección 1 de este paper.

Es importante notar que de todos los departamentos de Colombia, tan solo Vaupés, Vichada, Bolívar, Nariño, Chocó, San Andrés y los departamentos de la región Amazonía (Amazonas, Guaviare, Putumayo, Guainía y Caquetá) no participan en el liderazgo exportador de ninguno de los productos más demandados por A-P. Esto da cuenta de la escasez de oportunidades de estos departamentos frente a los demás –con la salvedad hecha anteriormente para los departamentos de la Amazonía en las categorías de Petróleo y Maderas (Putumayo y Caquetá)–. Sin embargo, es de anotar que de acuerdo a la tabla 3, San Andrés, Nariño y Chocó tuvieron países de A-P dentro de sus principales destinos en 2012, aunque en 2011 sus exportaciones a estos países no correspondieron a los productos más demandados por A-P (tabla 2). El caso de Chocó es llamativo por cuanto en 2012 el 61% de sus exportaciones fueron de madera en bruto y el principal destino de los últimos años, incluyendo el 2013, ha sido China.⁶

Llama la atención que centros industriales como Medellín (Antioquia) y Bucaramanga (Santander) no participen en el liderazgo exportador de los sectores con mayor valor agregado demandados por A-P, Insecticidas y Medicamentos, y que los otros grandes centros industriales del país, Cali, Barranquilla y Bogotá, sólo participen en uno o ambos de estos dos sectores. Esto da cuenta de la necesidad de abrir mercados en A-P para las manufacturas de estos centros industriales, incluso las diferentes a Insecticidas y Medicamentos.

Visto lo anterior, cabe hacerse la pregunta de cuál es el sentido de presentar la información por regiones. La respuesta es que en aquellas regiones donde más de un departamento es líder en la exportación de algún producto, es posible pensar en la articulación de cadenas productivas regionales que incrementen la competitividad de las exportaciones. Y en aquellos casos donde sólo uno o dos departamentos lideran la exportación de algún producto, presentar la información por regiones contribuye a evidenciar las disparidades intra-regionales, aparte de las inter-regionales. Así, el análisis de la información por regiones contribuye a hacer un

llamado para expandir las cadenas productivas a otros departamentos y regiones rezagadas, e invertir en ellos para generar oportunidades de exportación.

Un último ejercicio útil para hacerse una idea de las oportunidades de exportación a A-P, es cruzar los productos que más exportan los departamentos de Colombia con los productos más demandados por algunos países de A-P en el mundo⁷ (no solo de Colombia, como lo muestra la tabla 1). Sin embargo, este ejercicio no arroja resultados muy diferentes a los que se pueden apreciar en la tabla 2. Con China, por ejemplo, un producto que tiene oportunidades de ser exportado por Colombia es el papel, pues a pesar de no ser uno de los productos más demandados por China, Colombia exportó papel a China por US \$254,7 millones en 2011, siendo los departamentos de Risaralda y Valle del Cauca los que mayores oportunidades tendrían de exportar a China, pues son identificados por Proexport como los principales exportadores de este producto. Las partes y accesorios de vehículos automóviles también son uno de los productos más demandados por China, y en este renglón los departamentos del Valle del Cauca, Antioquia, Santander, Bogotá y Caldas son los mayores exportadores de Colombia, y por ende los que más oportunidades de exportación tendrían. Incluso el departamento del Amazonas, cuyas exportaciones de partes de motocicleta representaron el 40,5% del total de sus exportaciones en 2012, podría tener buenas oportunidades de expandir las exportaciones de este renglón a China.

Con Japón existe una buena oportunidad de exportar flores, pues en 2011 Colombia exportó a Japón US \$50,1 millones en ese renglón. Bogotá/Cundinamarca es la región que más exporta flores en Colombia, y por ende sería la que mayores oportunidades tendría. Aunque según Proexport, Antioquia y Amazonas también tendrían buenas oportunidades de exportación de flores y plantas vivas a China y, junto con Bogotá/Cundinamarca, buenas oportunidades de exportación de flores secas a Japón, Tailandia, Singapur y Corea. Otro de los renglones más demandados por Japón son las partes y accesorios de vehículos automóviles, por lo que los departamentos arriba mencionados también podrían tener buenas oportunidades de exportación. Lo mismo ocurre con Corea, cuyas importaciones de este último renglón son también significativas, siendo

6 Ver Oficina de Estudios Económicos, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Departamento de Chocó. Disponible en: www.mincit.gov.co/descargar.php?id=57444.

7 Esta información se obtuvo de Proexport, Dane-Dian y MinComercio.



el único producto no incluido en la tabla 2 en el que habría buenas oportunidades de exportación para los departamentos mencionados.

Finalmente, es importante señalar que incluir los principales destinos de A-P de cada producto en 2011 es útil porque expande las oportunidades de exportación para las regiones de Colombia que más exportan cada producto, dado que como puede observarse en la tabla 2, en varios casos los principales compradores de productos son más que los destinos identificados por Proexport. Frente a esto último, no fue posible acceder a la metodología que usó Proexport para identificar estos países como principales destinos potenciales. Pero la tabla 2 permite hacerse una idea de los potenciales destinos de los principales productos demandados por A-P, asumiendo que los estudios de mercado de Proexport son confiables. De hecho Proexport cuenta con proyecciones sobre las posibilidades de exportación de los departamentos y principales ciudades de Colombia, cuyas tablas no están incluidas en este documento precisamente porque están disponibles en Proexport y se desconoce el método de proyección. Sin embargo, el análisis presentado en esta sección del documento se ha apoyado en buena medida en esta información suministrada por Proexport.

Tenemos entonces que en volumen de exportaciones la región que más oportunidades tiene es la Orinoquía,

puesto que es la región que más exporta el producto más demandado, el Petróleo. Sin embargo, si nos fijamos en la composición de las exportaciones, es claro que la gran mayoría de productos exportados a A-P corresponde a productos primarios (*commodities*), y tan sólo encontramos Insecticidas (nivel de valor agregado medio) y Medicamentos (nivel de valor agregado alto) como productos de mayor valor agregado. En estas categorías de productos las regiones que mayores oportunidades tienen son la región Costa Caribe en Insecticidas y las regiones Altiplano, Costa Caribe y Pacífico en Medicamentos.

Esta composición de las exportaciones colombianas a A-P pone de presente el riesgo de “reprimarización” de la economía colombiana que implica un acercamiento comercial con A-P. Si observamos la balanza comercial de Colombia con los países de Asia-Pacífico encontramos que prácticamente con todos ellos es deficitaria, como se muestra en la tabla 4.

Mientras que la mayoría de exportaciones colombianas a China en 2011 consistieron en petróleo y productos mineros (59%), derivados del petróleo (16%) y papel (13%), las importaciones provenientes de China consistieron sobre todo en productos de mayor valor agregado como maquinaria y equipo (45%) y metalúrgica (10%). Lo mismo sucedió con Japón, cuyo 66% de las exportaciones colombianas en 2011 correspondieron a café

Tabla 4. *Balanza comercial de Colombia con Asia Pacífico (US \$Miles)*

Países	Año completo			
	2009	2010	2011	2012
Hong Hong	6.371,5	-3.138,1	-14.234,2	338.241,8
India	-26.361,7	-11.998,8	-185.996,6	307.180,4
Singapur	51.020,4	359.639,4	174.403,2	296.472,8
Malasia	-94.823,7	-78.240,4	-188.042,2	27.949,5
Nueva Zelanda	2.614,8	953,0	2.859,3	7.502,0
Australia	-30.386,6	-787,6	-11.647,0	-10.437,7
Filipinas	-1.093,7	-2.629,8	-13.179,3	-29.716,7
Indonesia	-76.239,6	-85.269,0	-156.860,3	-111.703,9
Vietnam	-48.633,9	-77.898,3	-149.621,6	-200.469,0
Tailandia	-184.524,8	308.960,1	-342.932,8	-270.667,4
Taiwan (Formosa)	-251.971,5	-127.995,9	-367.725,1	-480.199,1
Corea del Sur	-251.971,5	-494.807,5	-873.048,4	-864.137,2
Japón	-526.211,9	-575.919,0	-831.679,6	-1'202.733,3
China	-444.229,7	-3'408.042,9	-5'676.506,1	-5'620.857,0
Total general	-4'153.929,0	-4'815.094,9	-8'633.910,7	-7'813.574,8

Fuente: Dane-Dian. Cálculos OEE-MCTI. Última actualización, 23 de febrero de 2013.

Tabla 2. Oportunidades de para las regiones de Colombia de exportación a Asia Pacífico (US\$ miles)

Producto	Total de exportaciones a Asia Pacífico por producto	Principales destinos e Asia Pacífico por país	Total de exportaciones por producto por país de destino	Regiones de Colombia que más exportan el producto	Departamentos	Total de exportaciones por departamento (2011)	Principales demandantes de Asia Pacífico identificados por Proexport
Petróleo y aceites	2,112,898	China	1,199,257	Región Orinoquía	Arauca	922,627.50	Tailandia, Indonesia y China
		India	629,189		Meta	2,571,123.00	
		Singapur	243,067		Casanare	1,876,876.30	
					Vaupés	0.00	
Hullas / coques	504,005	China	145,710	Región Central	Vichada	*	Tailandia, Indonesia y China
		Japón	46,767		Tolima	215,886.50	
		India	85,201		Hulla	506,009.50	
		Indonesia	879		Santander	417,937.50	
		China	323,134		Norte de Santander	*	
		Corea del Sur	41,419		Boyacá	209,453.90	
		Japón	35,625		Cundinamarca/Bogotá	562,824.60	
		Japón	350,505		Cesar	4,065,781.10	
		Corea del Sur	97,074		Córdoba	0.00	
		China	2,150		Sucre	0.00	
Ferroaleaciones	441,971	China	235,522	Región Costa Caribe	Guajira	3,375,537.30	India, Turquía, China y Japon
		Corea del Sur	37,311		Atlántico	0.00	
		Japón	14		Bolívar	0.00	
		China	285,522		Magdalena	0.00	
		Corea del Sur	37,311		Santander	*	
		Japón	14		Norte de Santander	246,871.00	
		China	235,522		Córdoba	764,725.10	
		Corea del Sur	37,311		Sucre	0.00	
		Japón	14		Cesar	0.00	
		China	235,522		Risaralda	480,055.70	
Café/ Derivados del café	482,468	Corea del Sur	97,074	Región Eje Cafetero	Antioquia	351,535.00	China, Japon, Malasia y Corea del Sur
		China	2,150		Caldas	344,365.70	
		Singapur	482		Quindío	171,192.50	
		China	235,522		Hulla	494,669.00	
		Corea del Sur	37,311		Tolima	113,650.40	
		Japón	14		Atlántico	125,250.60	
		China	235,522		Bolívar	0.00	
		Corea del Sur	37,311		Guajira	0.00	
		Japón	14		Magdalena	*	
		China	235,522		Cundinamarca/Bogotá	1,041,723.20	
Desperdicios de cobre	277,020	Japón	50,807	Región Altiplano	Boyacá	*	China, Japon, Singapur y Corea del Sur
		Corea del Sur	1,149		Atlántico	154,421.60	
		Japón	6,078		Magdalena	54,042.1	
		Indonesia	2,918		Guajira	0.00	
		Vietnam	1,663		Bolívar	0.00	
		China	28,425		Atlántico	19,981.4	
		Corea del Sur	97,074		Bolívar	0.00	
		China	28,425		Guajira	0.00	
		Corea del Sur	97,074		Magdalena	0.00	
		China	28,425		Córdoba	1,098.20	
Cuenos	64,401	Corea del Sur	1,939	Región Caribe Sabana	Sucre	0.00	China, Malasia, Singapur, India, Tailandia y Corea del Sur
		Vietnam	718		Cesar	0.00	
		Corea del Sur	97,074		Quindío	668.6	
		Vietnam	718		Antioquia	0.00	
		Corea del Sur	97,074		Risaralda	0.00	
		Vietnam	718		Caldas	0.00	
		Corea del Sur	97,074		Atlántico	18,120.70	
		Vietnam	718		Magdalena	2,109.80	
		Corea del Sur	97,074		Bolívar	0.00	
		Vietnam	718		Guajira	0.00	
Desperdicios metal/ Chatarra	68,340	Indonesia	6,189	Región Santanderes	Norte de Santander	3,469.00	Singapur y Tailandia
		Tailandia	5,143		Santander	0.00	
		Vietnam	856		Risaralda	2,929.30	
		Tailandia	5,143		Caldas	211.90	
		Vietnam	856		Antioquia	0.00	
		Tailandia	5,143		Quindío	0.00	
		Japón	3,496		Boyacá	127,608.20	
		Indonesia	115		Cundinamarca/Bogotá	0.00	
		Indonesia	115		Valle del Cauca	78,967.80	
		Indonesia	115		Cauca	40,997	
Piedras Preciosas	39,984	Indonesia	12,877	Región Pacifico	Nariño	0.00	Japón y Tailandia
		Indonesia	12,877		Chocó	0.00	
		Indonesia	12,877		Cundinamarca/Bogotá	182,834.20	
		Indonesia	12,877		Boyacá	0.00	
		Indonesia	12,877		Atlántico	55,547.70	
		Indonesia	12,877		Bolívar	0.00	
		Indonesia	12,877		Guajira	0.00	
		Indonesia	12,877		Magdalena	0.00	
		Indonesia	12,877		Valle del Cauca	78,967.80	
		Indonesia	12,877		Cauca	40,997	
Medicamentos	20,912	Vietnam	1,724	Región Altiplano	Atlántico	55,547.70	Indonesia
		Vietnam	1,724		Bolívar	0.00	
		Vietnam	1,724		Guajira	0.00	
		Vietnam	1,724		Magdalena	0.00	
		Vietnam	1,724		Valle del Cauca	78,967.80	
		Vietnam	1,724		Cauca	40,997	
		Vietnam	1,724		Nariño	0.00	
		Vietnam	1,724		Chocó	0.00	
		Vietnam	1,724		Cundinamarca/Bogotá	182,834.20	
		Vietnam	1,724		Boyacá	0.00	

Fuente: Proexport y cálculos propios con datos de Proexport.
* Empezaron a exportar después de 2011 y por ende los datos no se incluyen en la tabla. 0.00 significa que el producto no se exporta.



y derivados, y cuyas importaciones desde Japón correspondieron a maquinaria y equipo (37%) y automotores (31%); y con Corea, cuyas exportaciones colombianas en 2011 correspondieron en un 52% a carbón, 17% a café y 13% a ferróniquel, y cuyas importaciones desde Corea consistieron en automotores (44%), maquinaria y equipo (23%) y química básica (19%).⁸ Esto indica la necesidad que tiene Colombia de invertir en ciencia y tecnología y promover la competitividad de los productos manufacturados para contrarrestar el efecto “reprimarizador” que amenaza con desatar el comercio con A-P. Para ello, valdría la pena reformular las “Agendas Internas para la Productividad y la Competitividad” de cada departamento de Colombia, elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación en 2007, las cuales en su gran mayoría priorizan productos correspondientes al sector agroindustrial, pesca y minería.⁹

3. Viabilidad de la Alianza del Pacífico

De acuerdo con la página web oficial de la ALP,¹⁰ los objetivos de este ‘mecanismo de integración económica y comercial’ son:

- Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.
- Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes.
- Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis en el Asia-Pacífico.

De acuerdo a lo anterior, la ALP se perfila como una alianza comercial cuyos objetivos son meramente económicos, alejándose así de objetivos de cooperación o integración política como los tienen la mayoría de

proyectos regionales en Latinoamérica (caso Mercosur, Alba, Unasur, CAN, y MCCA). Cuando en el tercer objetivo se menciona la conformación de una ‘plataforma de articulación política’, se entiende que esta articulación política tiene como objetivo promover la integración económica y comercial y proyectarse al mundo y a A-P, todo ello respondiendo a la articulación (coordinación) de políticas para lograr los objetivos de inserción económica. Pero la ALP no contempla alcanzar objetivos más políticos como la seguridad, la protección de los derechos humanos o la preservación y profundización de la democracia, por ejemplo.

Sin embargo, el primer objetivo se refiere, sin mencionarlo, a acercarse a la conformación de un mercado común entre los cuatro países miembros de la ALP, y en esa medida se han realizado algunos avances. En primer lugar, en mayo de 2013 se anunció la desgravación del 90% del universo arancelario entre los 4 países, y se acordó desgravar el 10% restante en los próximos años. Igualmente se suspendieron las visas de turismo entre los 4 países miembros, y se eliminaron las visas de trabajo temporal por 180 días. Adicionalmente, desde el año pasado entraron en operación las becas para intercambio estudiantil entre los 4 países miembros, para los niveles de pregrado y postgrado, en las que participa un conjunto de universidades de los 4 países.

Si bien el comercio entre los 4 países ya se encontraba casi por completo liberalizado debido a los TLC y acuerdos de complementación económica existentes entre ellos, es cierto que el anuncio de desgravación del 90% del universo arancelario ratifica la voluntad de liberalización comercial que se corresponde con el primer objetivo. Asimismo, el proceso de integración de las bolsas de valores de Bogotá, Santiago y Lima (Mila), al que próximamente se ha de sumar la de México DF, se corresponde con este objetivo de liberalización y de integración de los mercados financieros. La supresión de las visas de turismo y de trabajo temporal es un paso para la libre movilidad de personas y trabajadores, y el sistema de becas de intercambio estudiantil incentiva esta movilidad. Pero a pesar de estos avances, las perspectivas de conformar un mercado común son aun escasas.

La conformación de un mercado común requiere de la armonización de políticas macroeconómicas tales como la política arancelaria (y la comercial en general), la política cambiaria, la política fiscal, la política mone-

8 Datos tomados de Proexport.

9 Estas agendas están disponibles en la página oficial del DNP, www.dnp.gov.co.

10 <http://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2013/07/ABC-ALIANZA-DEL-PACIFICO-PRENSA.pdf>.



taria y la política laboral, entre otras. Esto no significa que estas políticas deban ser necesariamente comunes, como sucede en la Comunidad Económica Europea, pero sí deben coordinarse. Si se pretende que los capitales se muevan libremente, hay que garantizar unas reglas de juego cambiarias, arancelarias, fiscales, monetarias (sobre todo en materia de inflación y crediticia) y laborales que sean más o menos homogéneas y estables en los 4 países. De lo contrario la libertad de movilidad se vería restringida, y el capital terminaría migrando de unos países a otros, favoreciendo a unos miembros y perjudicando a otros. Lo mismo ocurre para la libre movilidad de trabajadores. Si no hay reglas de juego similares y estables en los cuatro países, los trabajadores no se moverán “libremente” de un país a otro.

Por más que se sugiera, sin que sea explícitamente, la conformación de un mercado común como un objetivo de la ALP, difícilmente podemos imaginar que alguno de los gobiernos de los países miembros de la Alianza tenga el más mínimo interés en coordinar, y menos en armonizar, sus políticas macroeconómicas con los otros miembros. Además, la diversidad de TLC y de acuerdos comerciales que cada miembro tiene con el resto del mundo hace que sea prácticamente imposible coordinar la política arancelaria y comercial. ¿De qué se trata entonces realmente la ALP y a qué se refiere concretamente con ese primer objetivo?

La respuesta a esta pregunta puede encontrarse en dos lugares diferentes. En primer lugar, en la presentación del documento de “Abecé de la Alianza”, donde se dice que:

La integración profunda que busca establecer la Alianza del Pacífico *hace aún más atractivos* los mercados de los países que hacen parte de ella frente al mundo, y especialmente frente a Asia-Pacífico¹¹ (énfasis añadido).

Aunque no se mencione como un objetivo, el hecho de que esta afirmación aparezca en la introducción del citado documento da la impresión de ser una justificación para la conformación de la ALP y, en la práctica, de un objetivo, incluso más importante que los mencionados como tal en el documento. En este sentido, “avanzar progresivamente hacia la libre circulación de

bienes, servicios, capitales y personas” puede entenderse como una estrategia para volver las economías de los 4 países miembros de la Alianza “más atractivas” para las economías de A-P.

Sin embargo, llama la atención que dentro de los mecanismos institucionales con los que la ALP se propone alcanzar sus objetivos, no hay ninguna estrategia concreta para insertarse como bloque en A-P. Apenas se habla de la modalidad de ‘comunidad de techo’ como estrategia de coordinación entre las agencias comerciales de los cuatro países miembros, que comparten representación en Turquía (y también compartir embajadas en algunos países de A-P). Pero ninguno de los grupos de trabajo tiene dentro de sus funciones concentrarse en implementar una estrategia para procurar dicha inserción.¹² Pareciera entonces que la estrategia principal en este sentido es liberalizar las relaciones económicas y comerciales entre los 4 países para volverse más atractivos para las economías de Asia-Pacífico.

Consideramos que ésta no es una estrategia adecuada para mejorar la inserción de los miembros de la ALP en A-P, ni del bloque. Por el hecho de liberalizar las relaciones económicas y comerciales no se va a garantizar que los países se vuelvan más atractivos. Sería de esperar que la conformación de un bloque incorpore acciones en bloque para negociar con otros países y bloques, para promocionar sus productos, para hacerse más competitivo como bloque. En otras palabras, que el bloque adopte estrategias concretas para alcanzar sus objetivos como bloque, más allá de llevar a cabo una liberalización económica intrarregional. La pregunta de qué va a hacer la ALP hacia fuera, más allá de compartir representaciones comerciales y diplomáticas en algunos países de Asia-Pacífico, está por responderse.

En segundo lugar, otra respuesta a la pregunta sobre el verdadero objetivo de acercarse a la conformación de un mercado común puede encontrarse en la afirmación del Ministro colombiano de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Díaz-Granados, de que acuerdos como la ALP que conduzcan a una mayor inserción de Colombia en las economías de A-P han

11 Abecé Alianza del Pacífico. Disponible en: <http://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2013/07/ABC-ALIANZA-DEL-PACIFICO-PRENSA.pdf>

12 Estos grupos de trabajo son: Comercio e integración, Servicios y capitales, Cooperación, Movimiento de personas de negocios y facilitación del tránsito migratorio, y Asuntos institucionales. Todas estas áreas de trabajo se refieren exclusivamente a las relaciones entre los 4 países miembros y no a las relaciones con Asia-Pacífico.



de servir para reducir la vulnerabilidad del país frente a crisis económicas internacionales.¹³ Si bien esto puede ser cierto y el objetivo de hacer frente a las crisis externas es importante, debe tenerse en cuenta que lo que hace más vulnerable a Colombia frente a las crisis internacionales no es el no tener relaciones económicas estrechas con unos u otros países del mundo, sino ser un país poco competitivo, que depende de las exportaciones de *commodities* y que posee desigualdades regionales enormes.

Si protegerse ante la vulnerabilidad de crisis internacionales también es un objetivo de los otros tres miembros de la Alianza, la reflexión sobre la vulnerabilidad de Colombia también aplicaría a ellos, por cuanto son países que también dependen de las exportaciones de productos primarios y que también tienen una baja competitividad con respecto a los países más desarrollados. Más aun, también los países desarrollados son vulnerables a las crisis internacionales, y aunque diversificar las relaciones económicas y comerciales es importante para mermar la vulnerabilidad, claramente ésta no es su principal estrategia. La estrategia de estos países es hacerse más competitivos invirtiendo en investigación y desarrollo, ciencia y tecnología, y protegiendo sus sectores estratégicos, sobre todo el agro.

Llama la atención que la ALP no contemple tampoco un programa o cuando menos alguna estrategia para aumentar la competitividad de sus miembros. Si la inserción económica que se pretende hacer en A-P ha de contribuir al desarrollo de los miembros de la Alianza, es indispensable hacer estas economías más competitivas de manera que la profundización de las relaciones económicas y comerciales con Asia-Pacífico no conduzca a una reprimarización de las economías de los miembros de la ALP, esto es, a una expansión de las exportaciones de bienes primarios en detrimento de las manufacturas y los servicios. Para desarrollar las exportaciones en estos sectores que generan mayor valor agregado, los países miembros de la ALP necesitan hacerse más competitivos, y esto sólo se consigue mediante inversión y protección estratégica, tal y como lo consiguieron las mismas economías de Asia-Pacífico en las que ahora se pretenden insertar.

Lo lógico entonces es que el bloque contara con al menos una serie de estrategias conjuntas para mejorar la competitividad de todos los sectores, incluyendo el primario, pero sobre todo del secundario y del terciario, para evitar la reprimarización. Pero este conjunto de estrategias de competitividad requiere, de nuevo, de coordinación de políticas. Requiere de aportar recursos y realizar adaptaciones institucionales conjuntas para implementar las estrategias comunes, aun cuando esto no se haga bajo un modo de procedimiento supranacional. Y es aquí donde la voluntad de los gobiernos de los países miembros de la ALP no parece apuntar a una estrategia conjunta de competitividad, por el alto componente de integración que esto implica, en términos de ceder poder soberano de decisión en materia de competitividad, política agrícola, política petrolera y minera, política ambiental, política empresarial e industrial, de ciencia y tecnología, política crediticia, cambiaria, etc.

Así pues, la estrategia de inserción en A-P de la ALP queda reducida a la liberalización económica y comercial entre sus miembros. Aun cuando la ALP declare oficialmente que consiste en un mecanismo de integración, es necesario subrayar que no lo es, por cuanto no contempla cesión de poder soberano de decisión a organismos comunes, que es en lo que consiste la integración regional. De esta forma, el éxito en la inserción en A-P queda dependiendo de qué tanto se liberalicen las relaciones económicas y comerciales entre los países miembros de la Alianza. Pero sin una estrategia clara de negociación en bloque con los países de A-P, y sin una estrategia clara de competitividad para incrementar el valor de las exportaciones de sus 4 países miembros, la viabilidad de la ALP para convertirse en una plataforma de inserción económica en la región de A-P que arroje beneficios para el desarrollo de sus miembros es bastante dudosa.

4. Recomendaciones para potenciar las exportaciones de las regiones colombianas a Asia-Pacífico

Estas recomendaciones se dividen en cuatro aspectos que consideramos fundamentales. El primer aspecto es la Equidad regional. Teniendo en cuenta la argumentación expuesta en la parte 1 del presente documento, consideramos que para procurar la equidad regional, deben llevarse a cabo las siguientes acciones:

13 Declaración citada en 'Colombia: más allá de una apertura comercial Asia-Pacífico'. Claves para el debate público, No.58, Unimédios, Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), 2013, p. 7.



- a. Invertir recursos en hacer más competitivas a las regiones más rezagadas. Para ello deben potenciarse los productos en los que la región es más competitiva (aun cuando se trate de productos primarios), y deben invertirse recursos en potenciar productos en los que la región sea menos competitiva pero que impliquen una generación de un valor agregado mayor con respecto a aquellos productos en los que la región es más competitiva. Lo anterior teniendo en cuenta que por lo general las regiones más rezagadas son más competitivas en productos primarios de escaso valor agregado.
- b. Invertir recursos en hacer más competitivas a las regiones más desarrolladas en aquellos productos que pueden generar mayor valor agregado. Es decir, no se recomienda invertir recursos en hacer más competitivos a los productos primarios de estas regiones. Ésta es precisamente una forma de procurar la equidad regional. Asumimos que para las regiones más desarrolladas es más fácil mantener la competitividad de sus productos primarios. Aun cuando no fuese así, consideramos que las regiones más desarrolladas son las que deben liderar la transformación productiva del país en términos de evitar la reprimarización de las exportaciones y exportar productos con mayor valor agregado. Invertir recursos para hacer más competitivos los productos primarios de las regiones menos desarrolladas se ha de hacer para asegurar sus principales fuentes de ingreso y evitar que su rezago sea aun mayor, y la inversión que se haga en hacer más competitivos sus productos que tengan un potencial de generar mayor agregado se hace para asegurar que estas regiones menos desarrolladas puedan iniciar un proceso de transformación productiva aun cuando ésta vaya a promover productos de valor agregado inferior a los de las regiones más desarrolladas.

Nótese entonces que con las recomendaciones anteriores no se está buscando que todas las regiones de Colombia iguallen sus niveles de desarrollo. Aun cuando esto sería ideal, es claro que es algo muy difícil de alcanzar incluso en el mediano plazo, y de lo que se trata más bien es de evitar un rezago mayor de las regiones menos desarrolladas y de generar para ellas oportunidades de transformación productiva. Pero es claro que quienes deben liderar la transformación productiva del país deben ser las regiones más desarrolladas y competitivas en aquellos productos que generen mayor valor agregado.

Podría pensarse que bajo esta lógica las disparidades regionales se mantendrán. Pero consideramos que en

la medida en que se inviertan recursos en promover los productos más competitivos de las regiones menos desarrolladas y se generen opciones de transformación productiva para ellas, la brecha de desarrollo entre las regiones comenzará a reducirse, aun cuando las regiones más desarrolladas se hagan más competitivas y ricas. En el peor de los casos, se trata de que esta brecha no aumente. A medida que las regiones menos desarrolladas logren un mayor desarrollo y aseguren su competitividad aun en productos primarios, será más fácil que con el tiempo se acerquen al nivel de desarrollo de las regiones más ricas. En última instancia, la inversión productiva en las regiones menos desarrolladas ha de servir para ofrecer mayores oportunidades de generación de ingresos para esas regiones y evitar así la pobreza, la migración y el atraso que generan las disparidades regionales.

El segundo aspecto es la Competitividad. Este aspecto está estrechamente ligado al anterior, pero aquí las recomendaciones puntuales son invertir en educación, ciencia y tecnología y promover la asociatividad entre los productores regionales para crear cadenas de valor que no solamente permitan incrementar la competitividad de los productos exportados sino que faciliten una mejor distribución de las ganancias entre los distintos productores que hacen parte de dichas cadenas. Por otra parte, si se trata de hacer una inserción en bloque a las economías de A-P, debería aprovecharse la liberalización económica y comercial entre los países miembros de la ALP para promover la conformación de cadenas de valor entre los productores de estos países (Peña 2013).

El tercer aspecto son los Arreglos institucionales. En materia de competitividad y transformación productiva, creemos que es necesario que el país vuelva a contar con una política industrial que priorice los sectores industriales estratégicos que tiene mayores posibilidades de competir internacionalmente.¹⁴ Esta política debe ir acompañada de una política de educa-

14 En este sentido se han realizado recomendaciones en un Policy Paper anterior (No. 12, 2013), elaborado por Germán C. Prieto y Natalia Ladino, sobre la formulación de una Política de Competitividad Industrial para Colombia, disponible en: http://fescol.org/index.php?option=com_content&view=article&id=256:pp12-una-politica-de-competitividad-industrial-para-colombia&catid=24:policy-papers-fescol&Itemid=9.



ción, ciencia y tecnología que esté dirigida a hacer más competitivos estos sectores.

Otro arreglo institucional necesario para mantener la perspectiva de equidad regional es que las regiones y departamentos de Colombia lleven a cabo, en estrecha coordinación con el gobierno nacional, un proceso de consulta interna que permita la priorización de sectores productivos para ser promovidos en cada región y/o departamento. Esto implica reformular las Agendas Internas departamentales definidas en la década pasada. El gobierno nacional debe facilitar este proceso de consulta y proveer un espacio donde las prioridades de las regiones y departamentos de Colombia puedan ser concertados con el fin de hacer un gran plan nacional de transformación productiva y aprovechamiento de oportunidades comerciales con enfoque regional. Este ejercicio de priorización debe realizarse a nivel local, municipal y departamental, por cuanto la información más certera la tienen los actores locales y no el gobierno nacional. Un resultado principal de este proceso de consulta y concertación debería ser la creación de un fondo nacional para el apoyo a proyectos de transformación productiva regionales y departamentales de cara al aprovechamiento de las oportunidades comerciales, bien sea solo hacia A-P o incluyendo también otros acercamientos comerciales con otras regiones del mundo.

Otro arreglo institucional necesario es modificar el procedimiento de preparación de las negociaciones comerciales con terceros países. Más allá de las dudas que se han presentado sobre la ausencia de una estrategia de priorización de intereses estratégicos en negociaciones comerciales anteriores, el gobierno colombiano debe institucionalizar un mecanismo de preparación de futuras negociaciones teniendo en cuenta su política industrial y de competitividad y sus objetivos estratégicos de transformación productiva concertados con las regiones y departamentos de Colombia. Las negociaciones comerciales, y en particular las que puedan acercarse con Asia-Pacífico dentro del marco de la ALP, no pueden consistir en abrir sectores indiscriminadamente sin considerar que los acuerdos comerciales deben servir precisamente para apoyar los procesos de transformación productiva y los avances en competitividad en los sectores que la sociedad y el Estado colombianos consideren prioritarios.¹⁵ El libre comercio no puede ser un fin

en sí mismo. Debe ser un instrumento al servicio del desarrollo económico y social de país.

Finalmente, un cuarto aspecto tiene que ver con los objetivos geopolíticos de la ALP. Si de verdad esta Alianza desea servir de plataforma para la inserción de las economías de sus países miembros en A-P, es necesario que se diseñe una estrategia de bloque para llevar a cabo esta inserción. Esto puede consistir en lo siguiente:

- Mecanismos de negociación conjunta.
- Creación de un Foro Asia-Pacífico (o APEC, o TPP - ALP).
- Concertación intra-bloque de prioridades en la negociación.
- Estrategia conjunta de competitividad-generación de cadenas regionales de valor.

Los puntos anteriores no hacen parte de un todo ni tampoco son excluyentes. Tan solo se plantean como posibles componentes de una estrategia que la ALP está en mora de adoptar, pero bien podría suceder –y ya eso sería útil– que dicha estrategia consistiera por lo menos en uno de esos puntos.

Con todo, consideramos que una estrategia de negociación conjunta sería supremamente adecuada para fortalecer la posición negociadora de los países de la ALP. Esto implica coordinar políticas y ceder algo de soberanía, pero consideramos que es viable en la medida en que los 4 países comparten visiones sobre su modelo de desarrollo, los objetivos de liberalización económica y comercial y el objetivo de una mayor inserción en A-P. Esta estrategia de negociación conjunta tiene que ir mucho más allá de compartir embajadas y delegaciones comerciales en países de Asia-Pacífico.

Un reto enorme que se presenta en este sentido, aparte de la negociación para la reducción arancelaria que facilite el acceso de productos a las economías de A-P, es la negociación de barreras no arancelarias, que por lo general representan los mayores obstáculos al comercio. Los países miembros de la ALP podrían aunar

ductos estratégicos en el sector de alimentos, manufacturas y autopartes para afrontar las negociaciones comerciales de Colombia con Asia-Pacífico (citado en Unimedios, 2013, p.12).

15 Pío García, por ejemplo, recomienda conformar equipos negociadores especializados para la venta de pro-



esfuerzos para hacer estudios conjuntos sobre este tipo de barreras en los mercados de Asia Pacífico, y desarrollar estrategias conjuntas de negociación. Otro reto importante es combatir el contrabando de productos provenientes de Asia-Pacífico, sobre todo de China, y en este sentido los países de la ALP también podrían adoptar estrategias conjuntas y sumar esfuerzos en la lucha contra este flagelo.

Finalmente, hacia el interior de la ALP, consideramos que un esfuerzo de “integración profunda” o de cooperación intensa como el que se plantea la Alianza, debe servir para mucho más que la ampliación de posibilidades de negocios entre los 4 países. Los beneficios de este tipo de esfuerzos de cooperación deben producirse directamente sobre el desarrollo de las sociedades, y en este sentido la concertación de prioridades de competitividad y la generación de cadenas regionales de valor entre los cuatro países que incrementen las oportunidades de exportar a A-P deben adoptarse como objetivos centrales.

Más aun, la equidad regional es un objetivo que en principio corresponde a cada país, pero bien haría la ALP en construir una estrategia, o al menos en adoptar un compromiso para que la inserción en Asia-Pacífico tuviera como uno de sus objetivos y condiciones la equidad en el desarrollo de las regiones menos ricas de los países miembros. Este aspecto sí que marcaría una diferencia sustancial frente a los proyectos regionales latinoamericanos anteriores.

Referencias

- Meisel, Adolfo y Julio Romero (2007) ‘Igualdad de oportunidades para todas las regiones’. En Fernández, Manuel et al. (eds.) *Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia*. Cartagena: Banco de la República, pp.14-43.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2012) *Estadísticas de comercio exterior años 2009-2011*. Disponible en: <http://www.embajadacolombia.ca/documents/EstadisticasEconomicasDic2012.pdf>.
- Oficina de Estudios Económicos, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Departamento de Chocó. Disponible en: www.mincit.gov.co/descargar.php?id=57444.
- Peña, Félix (2013) *Mercosur y Alianza del Pacífico en la integración regional. Primera aproximación a la pregunta ¿se contraponen o se pueden complementar?* Sitio web personal del autor, Junio de 2013. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagn o=informes/2013-06-mercosur-alianza-del-pacifico-integracion-regional>.
- Unimedios (2013) ‘Colombia: más allá de una apertura comercial Asia-Pacífico’. *Claves para el debate público*, No.58, Unimedios, Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), 2013, p. 7.
- Sitio web de la ALP: *Abecé Alianza del Pacífico*. Disponible en: <http://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2013/07/ABC-ALIANZA-DEL-PACIFICO-PRENSA.pdf>.



Autores

Germán C. Prieto

Doctor en Ciencia Política (University of Manchester). Magíster en Economía Política Internacional (University of Warwick). Profesor Asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Cindy Lorena Rodríguez

Estudiante de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Pié de Imprenta

Fundación Friedrich Ebert en Colombia
Fescol
Lothar Witte, Representante Legal
fescol@fescol.org.co

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Así mismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.