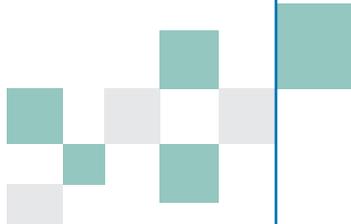


# Colombia y la Unión Europea: relación de complementariedades económicas a la luz del tratado de libre comercio

Raúl Andrés Ávila Forero / Lucas Mateo Sánchez Torres

- El TLC con la Unión Europea es un reto mayor para el sector manufacturero y para todos aquellos en los que Colombia tiene enfocada su estrategia exportadora, en especial en medio de la coyuntura internacional que ha impulsado a la baja el precio de los *commodities*, ocasionando que la otrora balanza superavitaria a favor se haya vuelto deficitaria.
- Este escenario, visto desde un análisis de generación de empleo, debe ser de preocupación para las entidades gubernamentales, puesto que el sector primario en el país genera pocos puestos de trabajo.
- En esta perspectiva, para sacar provecho del acuerdo, en momentos como este de devaluación deben tenerse en cuenta la promoción de bienes industriales y agrícolas en función de las necesidades de los países europeos.
- De esta manera, el país puede ganar ventajas competitivas en sectores como cosméticos, moda en cuanto a diseño y textiles y prendas de vestir, aprovechando sus diferentes polos productivos.
- Luego de tres años, el TLC con la Unión Europea no ha dejado como ganador a ningún sector de la economía nacional y sí ha profundizado la penetración de bienes manufacturados y agroindustriales europeos en el mercado local.
- Algunas visiones claman por un cambio total en la estrategia de inserción global del país, a la que tildan de fracaso absoluto, y claman también por la recomposición total de la dinámica en la política pública.
- Este es un aspecto para analizar a mediano plazo, cuando se cuente con suficiente información y donde la recomposición productiva puede evidenciar el éxito o fracaso de la política comercial.
- Una agenda interna que genere un espacio para la inversión y la libre movilidad de mano de obra lograría una transferencia tecnológica que favorecería el desarrollo del país. Así, el “milagro” de las economías del sudeste asiático podría ser seguido por Colombia.





# Contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Perfil económico de la Unión Europea .....</b>	<b>6</b>
<b>Comercio bilateral: Colombia-Unión Europea .....</b>	<b>16</b>
<b>Dificultades y retos de Colombia frente al tratado de libre comercio con la Unión Europea .....</b>	<b>22</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>28</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>31</b>







## Introducción<sup>1</sup>

Durante la primera administración del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), en la agenda del gobierno nacional se tuvo como meta la suscripción de acuerdos comerciales preferenciales con diferentes países y zonas económicas del mundo<sup>2</sup>, con el objetivo de cumplir unos requisitos económicos y sociales enfocados al alcance de mayores niveles de productividad y competitividad y a la mejora de las relaciones diplomáticas, mediante la internacionalización de la economía colombiana.

Colombia y la Unión Europea hicieron esfuerzos conjuntos para establecer un tratado que permitiera afianzar las alianzas comerciales existentes, encontrar mejores mecanismos para la inserción de los mercados locales y fortalecer la cooperación económica regional y global<sup>3</sup>. En tal sentido, en 2012 se suscribió un acuerdo en el cual se esperaba que la revisión de los equipos técnicos e instituciones gubernamentales de cada parte lograra llegar a poner en

marcha completa las relaciones bilaterales mediante la aplicación de una serie de capítulos que abarcan tanto bienes y servicios como flujo de capitales.

Tras una serie de rondas de negociación, finalmente se aprobó provisionalmente el acuerdo comercial a partir del 1 de agosto de 2013, y solo el 5 de noviembre de 2014, mediante el decreto 247, se continuó con los términos establecidos en el 1513 de 2013, en el que se establecían los mecanismos para adelantar el acuerdo según las partes y se estudiaron asuntos medulares en relación, principalmente, con los derechos laborales.

En este marco, este documento recapitula los avances del tratado de libre comercio en marcha entre Colombia y la Unión Europea, haciendo hincapié en la evolución del flujo comercial y en los retos que deben superarse para un buen desempeño en el escenario de comercio. El texto está dividido en cuatro secciones.

La primera contiene un perfil económico de la Unión Europea, que da cuenta de sus características en cuanto a población, producción y comercio internacional, para definir las ventajas con las que cuenta dicha zona económica y el comercio potencial entre las partes.

La segunda habla del comercio entre ambas zonas, mostrando la relación comercial existente antes de la entrada en vigencia del acuerdo y los cambios en este concepto fruto de la liberación de aranceles y la extensión de las preferencias.

La tercera sección revisa en detalle aquellos casos que mayor debate ofrecieron durante las rondas de negociación, especialmente el del sector lechero y el papel de las pymes.

Por último, se presentan unas reflexiones finales sobre los resultados del tratado de libre comercio entre Colombia y la Unión Europea, y algunas propuestas para aprovecharlo mejor, de cara a la evaluación de potencialidades.

1 Agradecemos los comentarios de Cecilia López Montaña, María Mónica Conde, María del Pilar Alfaro, Fabio Arias, Benjamín Pinzón, Mario Valencia, Camilo Montes, Juan Luis Pinilla, Carolina Lorduy, Viviana Bermúdez, Mauricio Rubiano, Hernán Vallejo, Jaime Acosta, Juanita Bedoya, Germán Prieto, Alejandra Trujillo y Lothar White.

Asimismo, el apoyo de David Quitián y William Escobar, estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

2 Los tratados de libre comercio son una modalidad, entre otras, de establecer acuerdos económicos entre varios países. No obstante, los procesos de integración pueden incluir aspectos de desarrollo, balance regional, cohesión social, convergencia macroeconómica y libertad migratoria para movilidad de agentes: inversionistas, empresas, trabajadores. Por lo general, cuando se suscriben tratados de libre comercio bilaterales entre países de diverso nivel de desarrollo se hacen en condiciones asimétricas que pueden afectar a algunos sectores económicos del más débil (Herrera, 2011).

3 En la actualidad, la Unión Europea está conformada por veintiocho miembros (UE28): Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia.



## Perfil económico de la Unión Europea

La Unión Europea es una región económica y política constituida por veintiocho países que ocupan la mayor parte del continente. El área incluye a 507'000.000 de habitantes con un ingreso per cápita de US\$35.530, lo que representa una oportunidad favorable para la producción nacional. Comparativamente, Colombia cuenta con 48'000.000 de habitantes y un ingreso per cápita de US\$7.720 (cifras comparativas del Banco Mundial (BM) al año 2014), ingreso que recientemente se ha visto muy afectado a la baja por el proceso de revaluación que presenta el peso colombiano con respecto al dólar estadounidense.

La creación del mercado común en 1993 permitió que el área económica contara con un escenario más competente y de mayores beneficios, gracias a la libre circulación de productos (bienes y servicios) y de movimiento de factores como trabajo y capital, permitiendo un mayor desempeño en la creación de puestos de trabajo. Asimismo, "ha fijado precios más asequibles para los consumidores y ha permitido a las empresas y a los ciudadanos beneficiarse de una amplia gama de productos y de servicios" (Gutiérrez Molina, 2011).

En ese orden de ideas, el espacio común cuenta con un importante centro de producción de mercancías y servicios con alto valor agregado, permitiendo unos resultados de gran interés en países de la zona: según el ranking del Banco Mundial, Alemania, por ejemplo, ocupa el cuarto puesto en el mundo en cuanto a PIB, y la primera posición en Europa. El país se caracteriza por contar con grandes consorcios internacionales y una destacada presencia de pymes, que emplean alrededor de 70% de los trabajadores en sectores tan variados como el automovilístico, la ingeniería eléctrica y mecánica, avances en biotecnología y nanotecnología, industria aeroespacial, entre otras ramas productivas.

Lo anterior da cuenta del desarrollo vertiginoso de Alemania, que impone un nuevo paradigma en cuanto a la producción de bienes manufacturados, convirtiéndose en un gran competidor en el mercado internacional, con productos fabriles de alto valor agregado, en parte por sus altos niveles de inversión extranjera, que en 2013 ascendieron a US\$51.266 millones: 1,37% como porcentaje del PIB.

Francia, por su parte, es la quinta economía del mundo, con un aparato productivo enfocado hacia la industria del sector aeroespacial, el armamento y la producción agroindustrial, resultado del fuerte sector agrícola que mantiene. Es importante anotar que dicho sector solo emplea 2% de la población, lo que demuestra los fuertes procesos de tecnificación presentes en sus procesos de producción.

También cuenta, junto a los mercados financieros, con una presencia notable de pymes, que estimulan la entrada de capital extranjero, que en 2013 alcanzó los US\$6.480 millones.

La tercera mayor economía de la Unión es la del Reino Unido, cuya estructura económica está compuesta por un sector agrícola poco significativo, pero con un sector extractivo con gran reconocimiento, que cuenta con empresas como British Petroleum (BP) y Shell, líderes en la industria de hidrocarburos. A diferencia de los otros dos países, el Reino Unido, a pesar de ser pionero histórico en procesos industrializados, no cuenta con una base fabril de gran envergadura, por lo que el sector de servicios se ha consolidado como el mayor empleador de la población, con potencial en áreas como las tecnologías de la información y la comunicación, el sector financiero, la defensa y las energías renovables.

Los Países Bajos son una economía sólida, aun cuando no figure entre las diez más importantes del mundo. Su papel es relevante en cuanto a que tiene uno de los mejores resultados de los países de la Unión Europea en el índice de desarrollo humano (IDH), ocupando la cuarta posición.



Su dependencia del comercio exterior lo hace vulnerable a las crisis internacionales, dadas su producción agrícola intensiva, enfocada en el mercado externo, la cual lo ubica como el segundo exportador de bienes derivados de dicha actividad, siendo únicamente superado por los Estados Unidos.

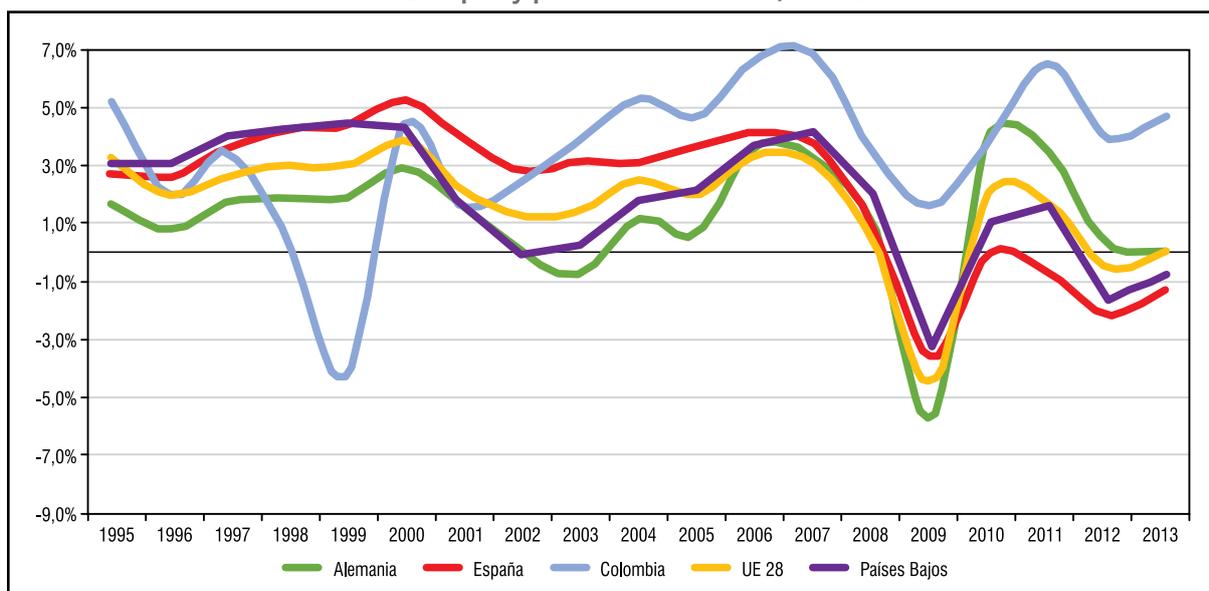
España, por su parte, es una economía de bastantes matices. Su vocación productiva se orientó al sector servicios, especialmente al turismo, lo que la hizo débil en cuanto a un blindaje real frente a las crisis financieras. Lo que ha generado altas tasas de desocupación, que no han mostrado una mejora significativa en los últimos años, junto a la disminución de la calidad de vida, por los ingresos reducidos que están percibiendo los hogares.

Con los casos mencionados, y teniendo en cuenta las vicisitudes derivadas de la crisis financiera de 2008, la Unión Europea ha consolidado un escenario económico dinámico durante las últimas décadas, alcanzando su máximo en el año 2000, con una tasa 3,88%, seguido por las mayores contracciones en

2009, con una tasa de crecimiento de -4,41% y en 2012, con una de -0,40%, reflejando un escenario de baja recuperación y de latente incertidumbre (gráfica 1).

Desde mediados de la década de los 90, las economías europeas han presentado un comportamiento similar de crecimiento continuo hasta la entrada del nuevo siglo. Colombia, por su parte, tuvo un comportamiento diferente, puesto que en el país la tasa de crecimiento del PIB tuvo una caída profunda, a causa de la crisis de la deuda contraída, que impactó fuertemente a la economía en 1999. Sin embargo, en la primera década del siglo veintiuno el crecimiento de todas las economías fue irregular, alcanzando importantes picos en 2007, año inmediatamente anterior a la mayor desaceleración experimentada en el mundo a raíz de la crisis financiera de 2008. Este crecimiento de Colombia, superior al de los países de la Unión Europea, se debe fundamentalmente a que es un país en vía de desarrollo que se vio muy beneficiado por la bonanza de precios del sector minero-energético.

**Gráfica 1. Tasa de crecimiento del PIB comparativa entre Colombia, la Unión Europea y países seleccionados, 1995-2013\***



\* Países seleccionados: Alemania, España y Países Bajos. La selección obedece a los siguientes criterios: Alemania, por sus altos niveles de industrialización; Países Bajos, por sus resultados en los principales índices internacionales, sociales y económicos; España, por las fuertes relaciones diplomáticas e históricas con Colombia.

Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.



El proceso de recuperación posterior ha sido un proyecto de largo aliento que ha imposibilitado a las economías europeas y a las de otros países desarrollados alcanzar las tasas de crecimiento experimentadas en otros periodos. Colombia, como se dijo, logró resultados favorables en el mismo lapso, debido a los altos precios de algunos *commodities*, en especial, los del petróleo y el carbón.

Debido a lo anterior, un análisis general del PIB no permite ver diferencias más profundas de las que puede indicar, en primera medida, el PIB per cápita correspondiente y, en términos generales, el tamaño del mercado de cada país dado su nivel de producto. Así, según datos del Banco Mundial, Colombia cuenta con un PIB per cápita de US\$7.720, valor de menor cuantía al compararlo con algunos de los veintiocho países de la Unión, a excepción de Bulgaria, que tiene el PIB más bajo, con US\$7.712. Seguido por Rumanía, con US\$9.996, cantidad muy por debajo de los valores de España, con US\$30.262, el Reino Unido, con US\$45.603 o Luxemburgo, con US\$112.664 (reconociendo las diferencias poblacionales).

Esto muestra claramente la capacidad de consumo de las economías europeas y la posibilidad del flujo de capitales de una zona hacia otra, para suplir

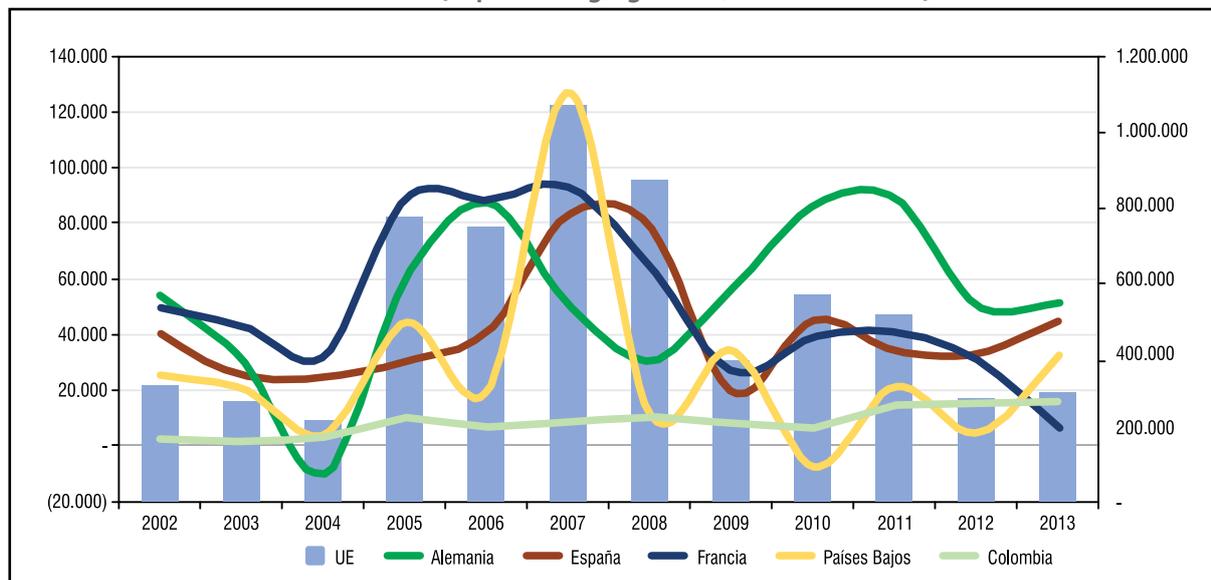
las necesidades de producción que, posteriormente, podrían ampliar la canasta de bienes para consumo.

Así, un factor importante para ambas economías, a favor del análisis orientado hacia el alcance de un comercio beneficioso para las dos partes, es la inversión extranjera entrante. Los dos mercados son fuertes receptores de capitales, en búsqueda de actividades productivas que generen buenas utilidades bajo marcos reguladores claros y de alta confianza.

Mientras en Colombia la inversión extranjera directa (IED) se concentra principalmente en el sector petrolero y en el de minas y canteras, actividades primarias ambas, en la Unión Europea existe una diversidad de flujos entre los países miembros, gracias a los convenios suscritos, destacándose los rubros en el sector industrial, en los sectores aéreo, espacial, de nanotecnología y desarrollo tecnológico. Las características de este indicador muestran el potencial beneficioso para ambas economías, con la firma de un acuerdo comercial que permita un alto grado de complementariedad y de transferencia tecnológica y de conocimiento.

En la gráfica 2 se puede observar la inversión de Colombia y la Unión Europea (esta última, eje dere-

**Gráfica 2. Inversión extranjera directa: Colombia, Unión Europea y países seleccionados, 2002-2013 (izquierda: agregado UE, en USD millones)**



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.



cho) frente a la IED de algunos países seleccionados (Alemania, España, Francia y Países Bajos). La gráfica presenta los flujos irrisorios de Colombia al ser comparados con los europeos, lo cual muestra la necesidad de un mercado de flujos de capital mucho más amplio, en aras de mayores niveles de producción<sup>4</sup>.

Así, la decisión de los países de la Unión Europea por consolidar una economía basada en sectores de innovación y en ciencia y tecnología, mediante una oferta de servicios de reconocimiento internacional, les ha permitido gozar de variables macroeconómicas y sociales que demuestran cómo sus objetivos se enfocan hacia un desarrollo más alto y de mayor inclusión social.

En el índice de desarrollo humano (IDH) de 2013, veintiséis de los veintiocho países de la Unión Europea estaban en la categoría de desarrollo humano muy alto, con la excepción de Rumanía (puesto 54) y Bulgaria (58). Suiza (3) es el primero en aparecer con un puntaje elevado en las categorías de expectativa de vida, con 82,6 años, con 12,2 años de escolaridad y un PIB per cápita de US\$53.762. Destacan también los Países Bajos (4) con 17,9 años de vida escolar esperada.

En cuanto a Colombia, en el último IDH mantiene la misma posición del año anterior (puesto 98), sin mostrar mejoras significativas en los diferentes componentes del indicador.

Siguiendo con la evaluación de indicadores que inciden en la calidad de vida de las personas, la Unión Europea tiene una tasa de inflación cada vez más baja a consecuencia de la crisis de 2008. La reducción del consumo, los bajos niveles de producción y la caída en la cartera de crédito llevaron a la desaceleración de los precios de manera general en sus economías.

Países como Bulgaria, Chipre, España, Grecia, Croacia y Portugal presentan tasas de inflación negativas, inclusive en 2014, lo que muestra las dificultades en el proceso de recuperación y estabilización de la economía por falta de un blindaje adecuado derivado de la carencia de un aparato industrial como el de sus vecinos de Europa del norte. De esta manera, los procesos de recuperación han supuesto estrictas políticas de austeridad.

En Colombia, durante el periodo analizado la tasa de inflación ha mantenido un decrecimiento concordante con el manejo macroeconómico del país a cargo del Banco de la República. Como se aprecia en la gráfica 3, su descenso vertiginoso se da luego de 1999, y obedece a la adopción de la política de inflación objetivo, con un descenso de más de veinte puntos porcentuales entre 1999 y 2014.

Contar con tasas de inflación bajas permite una mayor certidumbre para la participación de los mercados así como de la mejora en las condiciones de vida. En ese sentido, valores bajos de inflación son un escenario atractivo para atraer flujos de capital.

En cuanto a la tasa de desempleo de la Unión Europea, según estadísticas de Eurostat esta cerró en 2014 en 9,9%, frente a 10,6% de 2013, una reducción de 0,7%. No obstante, a mayo de 2015 había 23,3 millones de personas desempleadas, continuando con las disparidades entre Alemania (tasa de 4,7%), España (22,5%) y Grecia (25,6%).

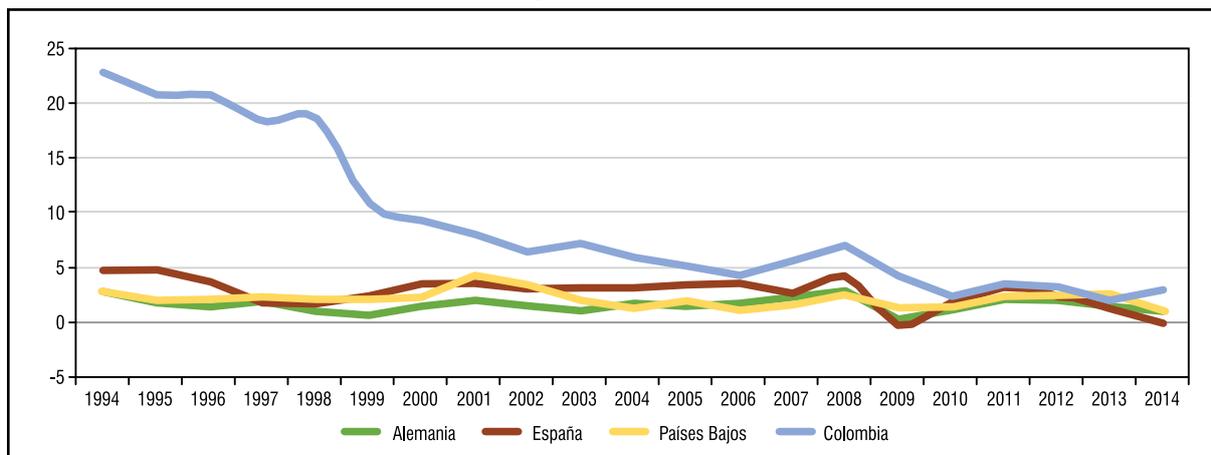
Esta situación genera un fuerte problema adyacente, el desempleo en jóvenes, que según cálculos de Eurostat alcanzó el 23,1% en 2013, mostrando las dificultades para conseguir empleo y las vicisitudes entre un proyecto formativo (asistencia a la escuela) y la empleabilidad.

En Colombia, por su parte, ha habido una mejoría considerable en términos macroeconómicos, al alcanzar cifras de un dígito en las tasas de desempleo, no solo por las reestructuraciones en la medición, sino por el aumento en actividades relacionadas con

4 El promedio de la IED en Colombia para el periodo de referencia es de US\$8.638, frente al US\$522.334 de la Unión Europea.



Gráfica 3. Tasa de inflación (%): Colombia y países seleccionados de la Unión Europea, 1994-2014



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

la construcción, inmobiliarias y del sector de servicios. Actualmente, la tasa de desempleo es de 9,5%, siendo inferior a dos dígitos por casi un año (gráfica 4).

Desde otro punto de vista, la economía de la Unión Europea se caracteriza por tener un sector agrícola que pesa tan solo el 1,8% del PIB de la región, seguido por el sector industrial, que aporta 25,2%, ampliamente superado por el de los servicios, con el 72,8% (año 2013).

En cuanto al análisis del PIB por sectores productivos, para 2013, último año con información suficiente, la actividad con mayor peso en el PIB de la Unión Europea fue la administración pública, educación y salud, actividades proveídas principalmente por los gobiernos nacionales, lo que demuestra el papel del estado de bienestar en promoción social y como proveedor de servicios con altos réditos para la sociedad en su conjunto (gráfica 5).

La industria, si bien ha tenido un descenso en los últimos años, se mantiene como una actividad propia de la actividad real como impulsora del producto agregado. A pesar de esto, las actividades terciarias se mantienen dentro de las diez primeras, enfocadas en servicios profesionales y el trabajo desempeñado por los funcionarios públicos. Es notorio el énfasis europeo en la promoción de servicios que contribuyen a la generación de valor agregado a su producción industrial y agrícola.

Las estadísticas muestran que en 2013 el sector servicios constituyó el 72,8% del producto, frente a 71,5% en 2003. “La importancia relativa de los servicios fue particularmente alta en Luxemburgo, Chipre, Malta, Grecia, Francia, el Reino Unido, Bélgica y Dinamarca, donde ellos contabilizan más de tres cuartos del valor total agregado” (Eurostat, 2014).

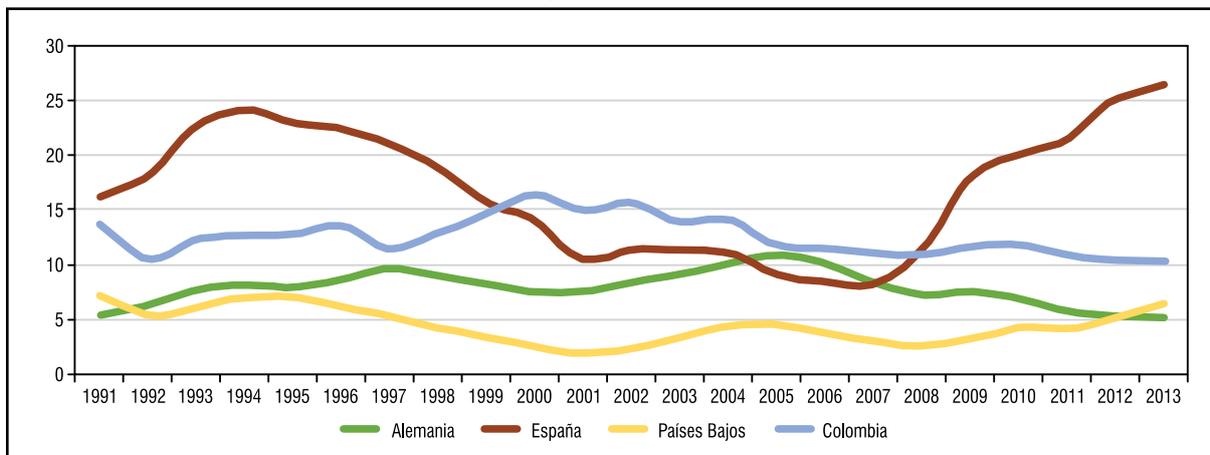
La Unión Europea es una zona económica de gran injerencia en el comercio internacional, al ser uno de los principales socios como comprador y vendedor de bienes y servicios. En 2014 todos sus socios comerciales vendieron US\$5.689 millones, lo que representa un aumento de 3,7% respecto al comportamiento del año anterior. En importaciones, la región comercializó US\$5.297 millones, frente a los US\$5.078 millones de 2013, un crecimiento de 4,3% (gráfica 6).

Durante la última década ambas variables han tenido un comportamiento creciente, con excepción de un descenso en el volumen exportado e importado durante 2009 y 2010, acompañado de un proceso de recuperación en 2011, con niveles más altos de intercambio de mercancías que los experimentados con anterioridad. Esto a causa de las políticas enfocadas en la competitividad de mercado, el pleno empleo y el progreso social.

Es decir, el comercio internacional está pensado, desde aspectos legales, como un medio para el alcan-

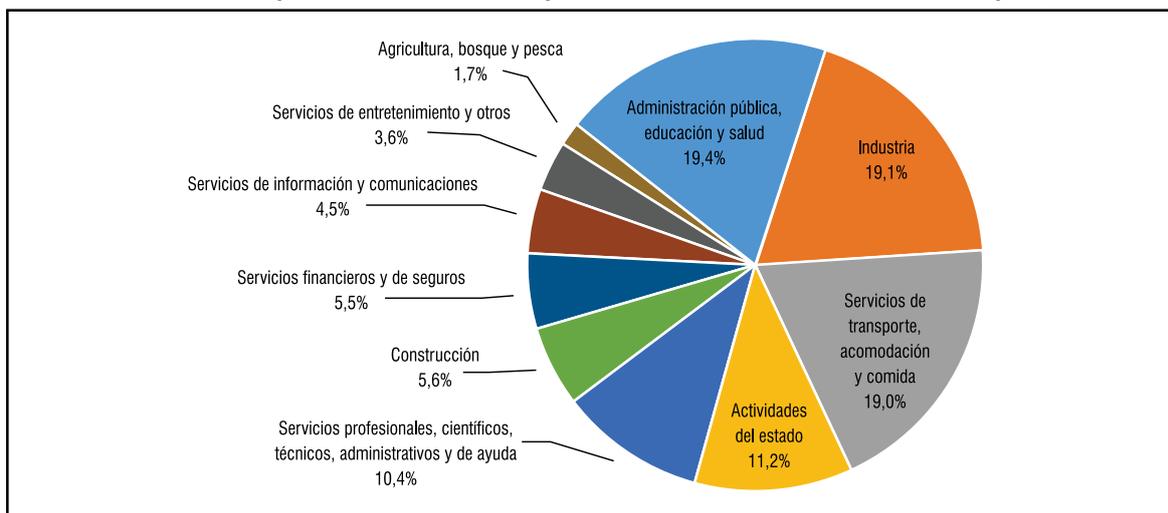


**Gráfica 4. Tasa de desempleo (%): Colombia y países seleccionados de la Unión Europea, 1991-2013**



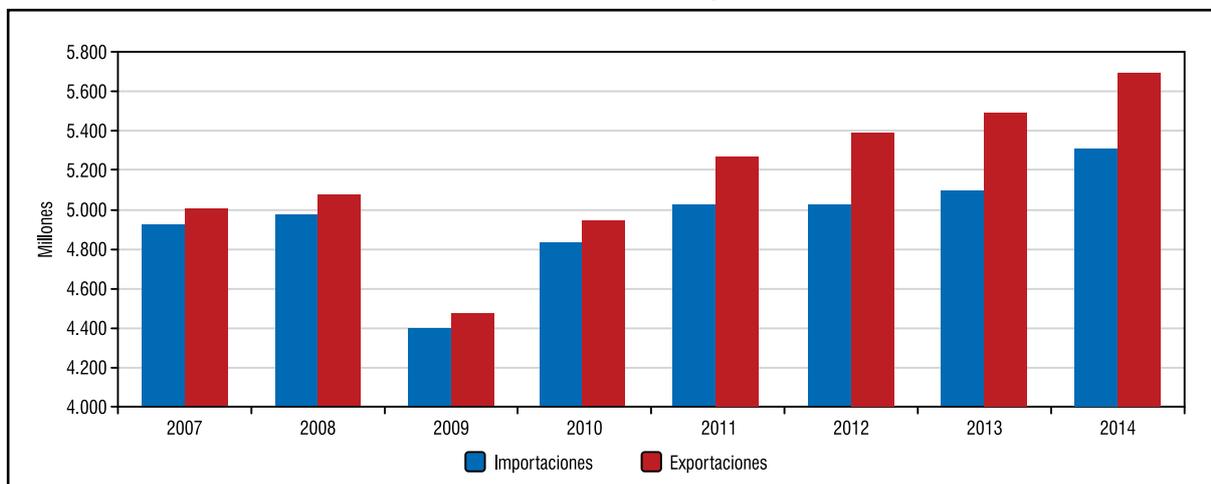
Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

**Gráfica 5. Participación de los sectores productivos en el PIB de la Unión Europea, 2013**



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

**Gráfica 6. Comercio exterior de la Unión Europea, 2007-2014 (USD millones)**



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.



ce del desarrollo de las sociedades europeas, por lo que exige todo un paradigma productivo con esta vocación mediante la apertura de mercados y con un cuidadoso estudio de los bienes entrantes, para proteger la producción nacional por medio de la promoción de acuerdos de inversión y de intercambio. Igual, la balanza comercial con la Unión Europea en este periodo de tiempo siempre fue superavitaria.

Los productos con mayor participación en las exportaciones de la Unión Europea en 2014 se presentan en la gráfica 7, preponderando los productos manufactureros destinados a diferentes actividades productivas basadas en el procesamiento de bienes extraídos en fase primaria.

La concentración de bienes industriales hacia la venta de vehículos es una señal clara de las ramas fabriles con mayores resultados en su fase de producción, es decir, el sector automotriz europeo no solo cuenta con tradición dentro de su economía, sino que ha demostrado que los procesos de recuperación exigen inversiones considerables en actividades capaces de emplear un volumen alto de trabajadores, a la par que demanda nuevas tecnologías para añadir valor agregado a sus mercancías y les abra espacio en el mercado extranjero.

Los países destino de las exportaciones de bienes europeos tienen una relación de interés para el aná-

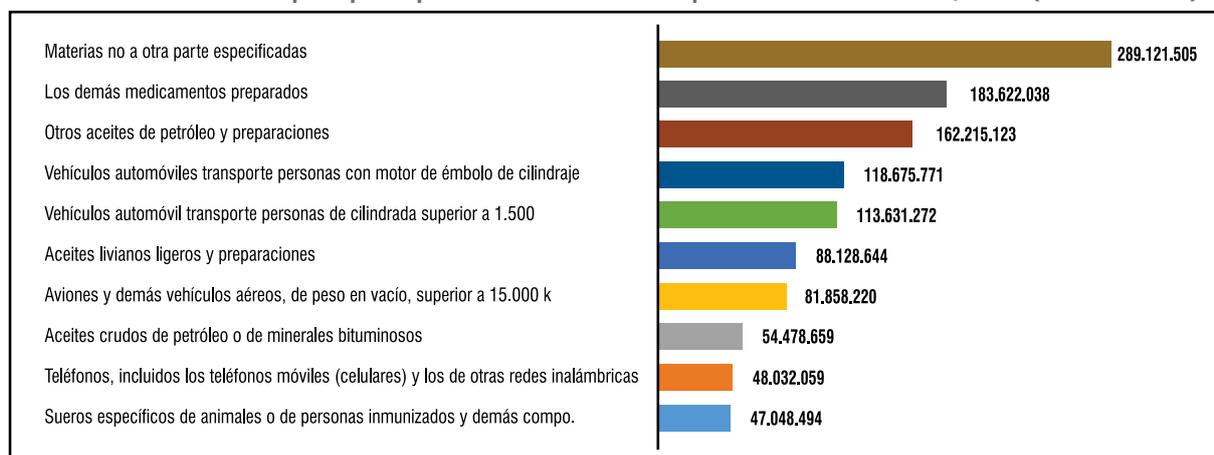
lisis, puesto que ocho de diez de las principales economías receptoras de dichos bienes pertenecen a la misma Unión. Esta distribución se ha mantenido a lo largo de los últimos años, con el crecimiento particular de China como destino de los bienes fabricados en la región.

Entre los países fuera del continente se destaca la presencia de Estados Unidos, que figura como el principal socio para la mayoría de las economías (gráfica 8). Hay que resaltar la presencia de otras economías receptoras como Rusia, Japón, Corea del Sur, Emiratos Árabes, Brasil e India, cuyo valor importado desde la Unión Europea fue de US\$4.169 millones en 2014.

Muy por debajo está Colombia, en el puesto 70 entre los países receptores y con bajas tasas de crecimiento de flujo comercial año a año, incluso después de firmado el acuerdo. Llama la atención también la baja presencia de países latinoamericanos como principales destinos (salvo Brasil), aun cuando existen convenios de cooperación lo suficientemente fuertes para incentivar este flujo comercial.

Por el lado de las importaciones, los productos con mayor participación radican en bienes con mayor componente tecnológico que suplen necesidades industriales, así como bienes derivados de la producción extractiva como gas y aceites. Los bienes que

**Gráfica 7. Unión Europea: principales diez rubros de exportaciones de bienes, 2014 (USD millones)**



Fuente: Trademap. Elaboración propia



importa la Unión Europea van de la mano con la estructura interna de cooperación e intercambio de bienes entre los países miembros, que sustentan una base industrial en la región (gráfica 9).

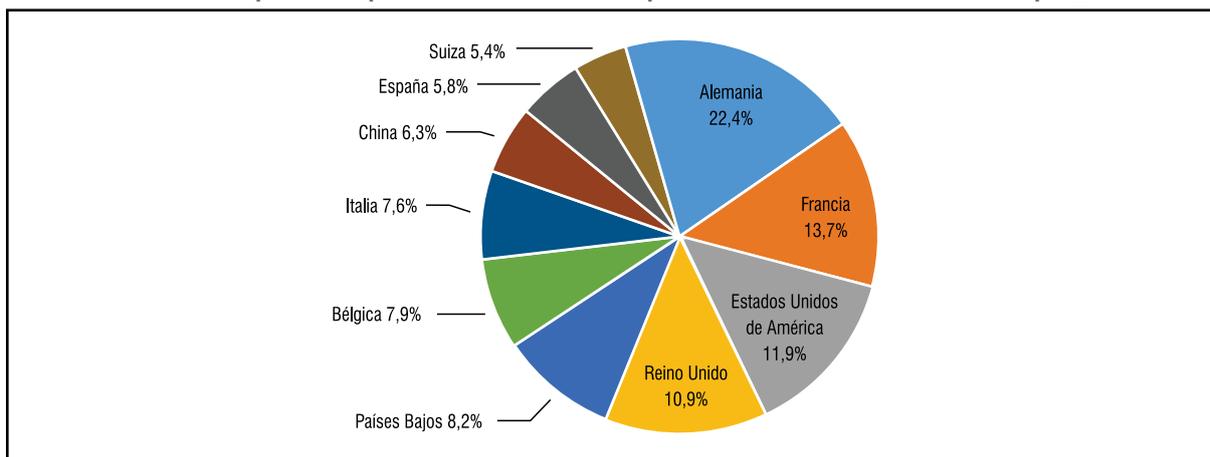
La variedad de bienes importados demuestra los diferentes requisitos de la Unión para continuar con su proyecto de desarrollo económico sostenible. Es de destacar que los bienes agrícolas, directamente relacionados con la canasta familiar, no figuran dentro de los diez más importantes, lo que representa un reto para la economía colombiana, dada la vocación productiva con tendencia a potenciar el desarrollo agroindustrial del país y la preferencia de la región

por bienes que sirvan de base para consumo intermedio y de los hogares.

Los países socios de la Unión Europea para la exportación de bienes muestran una tendencia similar a los países importadores. El socio comercial más importante es, nuevamente, Alemania, con un peso de 23% dentro de los diez primeros. China pasa de ser un país receptor de mercancías a ser el primer vendedor de bienes para la región (gráfica 10).

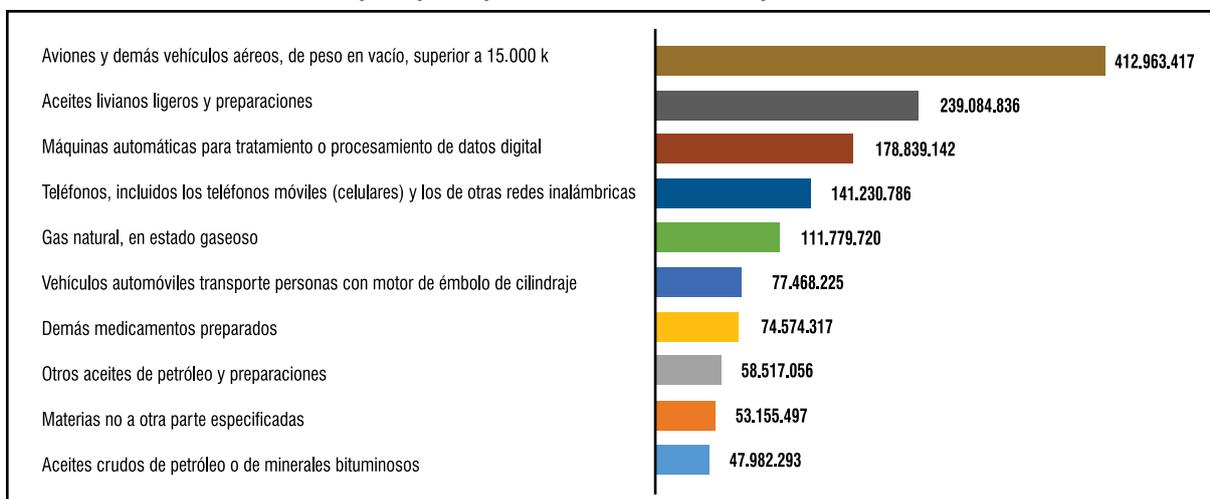
Es fundamental resaltar esta diferencia, puesto que señala cómo China ha logrado posicionarse en el escenario mundial como un competidor fuerte en distintas áreas de producción fabril.

**Gráfica 8. Diez primeros países de destino de exportaciones desde la Unión Europea, 2014**



Fuente: Trademap. Elaboración propia.

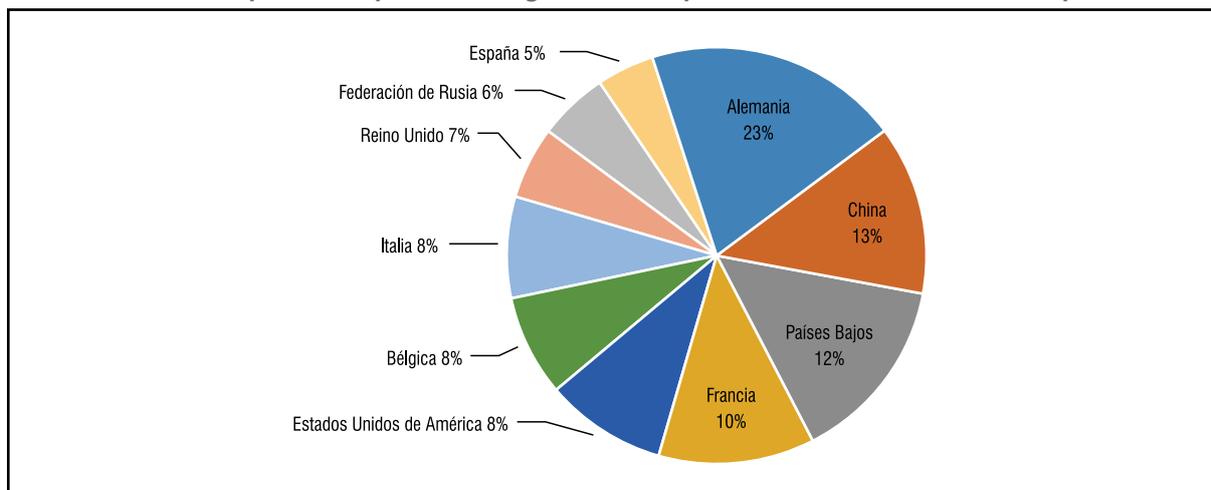
**Gráfica 9. Unión Europea: principales diez rubros de importación, 2014 (USD millones)**



Fuente: Trademap. Elaboración propia



Gráfica 10. Principales diez países de origen de las importaciones hacia la Unión Europea, 2014



Fuente: Trademap. Elaboración propia

Cabe resaltar la entrada de Rusia al grupo, como proveedor de gas para la región, lo que muestra una serie de procesos políticos y económicos con los diferentes países de la Unión Europea, que ha puesto en tensión en varias oportunidades las relaciones entre miembros y la disponibilidad del recurso.

Lo anterior señala la dependencia y las relaciones estrechas entre las economías de la región, así como la dependencia de la Unión de los principales polos económicos y productivos del mundo: Estados Unidos y China. Esta relación entre economías desarrolladas le permite proveerse de una variedad de bienes y servicios de diferente índole, configurando un escenario de altos retos y de competencia para Colombia, puesto que los países señalados son nuestros principales competidores.

Este panorama ha sido posible por los acuerdos comerciales firmados por la Unión Europea y sus socios comerciales, en aras de eliminar las barreras existentes. Como se ha mostrado, el tamaño de la región y sus dotaciones iniciales llevan a que exista una dependencia fuerte del comercio exterior para continuar por un sendero de crecimiento, mediante procesos de innovación que le permiten contar con un nivel óptimo de competitividad. Como miembro activo del escenario internacional, la Unión Europea aplica la base de nación más favorecida (NMF), junto

a varios acuerdos comerciales preferentes y regímenes especiales.

Desde su conformación hasta la actualidad, la región cuenta con treinta y seis tratados preferentes con diferentes países y regiones económicas (tabla 1), y está en negociaciones de acuerdos de libre comercio, de bienes y de servicios, con Canadá, India, Japón y Tailandia, así como uno de gran envergadura con Estados Unidos.

(...) [La Unión Europea] También ha seguido aplicando sus regímenes sistema de preferencias generalizadas - SPG y SPG+ a los países en desarrollo y su régimen "Todo menos armas" a los países menos adelantados. El efecto acumulativo de los diversos acuerdos preferenciales que ya están en vigor o que se están negociando significaría que solo unos pocos países y territorios comerciarán con la UE en régimen NMF (OMC, 2015).

Lo anterior muestra que la suscripción de acuerdos comerciales mejora el volumen de mercancías transadas y permite que la producción de la Unión Europea penetre en instancias internacionales con una mejora en los costos asociados de introducción y establecimiento.



Tabla 1. Acuerdos comerciales vigentes de la Unión Europea

Interlocutor comercial	Fecha de suscripción	Saldo comercial en 2014 (US\$)
Noruega	1 de julio de 1973	-27.860.299
Islandia	1 de abril de 1973	-1.113.042
Suiza	1 de enero de 1973	62.211.707
Islas Faroe	1 de enero de 1997	841.272
Macedonia	1 de mayo de 2004	1.510.732
Albania (Acuerdo de estabilización y asociación)	1 de abril de 2009	1.510.732
Montenegro	1 de mayo de 2010	926.756
Bosnia y Herzegovina	1 de julio de 2008	2.279.963
Serbia	1 de febrero de 2010	4.898.239
Palestina (Acuerdo de asociación)	1 de julio de 1997	164.369
Siria (Acuerdo de cooperación)	1 de julio de 1977	783.936
Túnez (Acuerdo de asociación)	1 de marzo de 1998	1.550.870
Marruecos (Acuerdo de asociación)	1 de marzo de 2000	8.287.520
Israel (Acuerdo de asociación)	1 de junio de 2000	6.718.753
Jordania (Acuerdo de asociación)	1 de mayo de 2002	4.443.656
Líbano (Acuerdo interno)	1 de marzo de 2003	8.172.519
Egipto (Acuerdo de asociación)	1 de junio de 2004	10.764.840
Argelia (Acuerdo de asociación)	1 de septiembre de 2005	-8.084.164
México (Acuerdo de cooperación y coordinación política y colaboración económica)	1 de julio de 2000	13.778.304
Sudáfrica (Acuerdo de cooperación, desarrollo y comercio)	1 de enero de 2000	7.425.052
Cariforum (Acuerdo provisional de cooperación económica)	Aplicado	-
Chile (Acuerdo de asociación y Protocolo adicional)	1 de febrero de 2003 (comercio) / 1 de marzo de 2005 (acuerdo completo)	-2.091.509
Madagascar, Mauricio, las Seychelles y Zimbabue (Acuerdo de cooperación interno)	Firmado en agosto de 2009	-317.727
Corea del Sur (Acuerdo de libre comercio de nueva generación)	Firmado el 6 de octubre de 2010	136.400
Papúa Nueva Guinea y Fiyi (Acuerdo de cooperación interno ratificado por Papúa Nueva Guinea)	En mayo de 2011	-855.017
EU-Iraq (Acuerdo de cooperación)	Firmado el 11 de mayo de 2012	-9.260.675
Centroamérica (Acuerdo de asociación con un fuerte componente comercial)	Firmado el 29 de junio de 2012	281.002
EU-Ecuador. Texto del acuerdo publicado pero no ratificado	17 de febrero de 2015	-980.090

Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base de la información facilitada por las autoridades de la Unión Europea; base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.



A diferencia de algunos países donde existen medidas restrictivas para la entrada de capitales<sup>5</sup>, la Unión Europea mantiene una política a favor de la inversión extranjera, por su papel como líder, tanto receptor como generador, aprovecha mecanismos tales como los fondos soberanos de inversión, que apuntan a obtener políticas mucho más amplias a favor de un escenario de mayor promoción de sectores y de compañías, que requieren de fuertes mecanismos de financiación para alcanzar mayores niveles de innovación y de interrelación de estas compañías y empresas con sus pares alrededor del globo.

Los datos presentados dan cuenta de una región marcada por un escenario dispar al interior, donde se destaca, por un lado, la presencia de países miembros con débiles resultados en variables macroeconómicas clave y con un lento proceso de recuperación luego de la crisis mundial. Por otro, se aprecian economías sólidas en cuanto a generación de bienes y servicios de alto valor agregado, derivado de un sector industrial consolidado que exige fuertes inversiones para innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías.

Así, la Unión Europea es un jugador muy importante en el mercado internacional, por contar con una estructura política y administrativa compleja que demanda que las decisiones se tomen mediante un proceso de mayor consenso respecto al caso colombiano, además de contar con diferentes niveles de mercado que inciden en la capacidad de penetración de la producción colombiana.

## Comercio bilateral: Colombia-Unión Europea

Es importante estudiar el impacto de la firma del tratado de libre comercio entre Colombia y la Unión

5 Tal es el caso de Israel, donde el régimen de inversión extranjera imposibilita la penetración de capitales en sectores como "transporte aéreo y marítimo, las telecomunicaciones y la radiodifusión, la energía y el turismo, básicamente por razones de interés público, seguridad (energética) y culturales" (OMC, 2011).

Europea en las relaciones comerciales, así no haya entrado en vigor sino después de agosto de 2013. Desde la firma del tratado en 2012 y su ratificación al año siguiente, los márgenes de comercio y transacciones económicas entre las dos zonas económicas se han ampliado, con mayor percepción de crecimiento para nuestro país.

El interés de firmar un acuerdo comercial entre Colombia y la Unión Europea es impulsar la complementariedad de las economías, debido al incentivo en la fabricación de bienes tecnológicos e industriales europeos, y a las oportunidades para Colombia de hacer un acopio efectivo del conocimiento productivo, aparte de la oferta en sectores primarios y secundarios.

La historia comercial entre ambos no empieza con las negociaciones del tratado. Por el contrario, desde la década de los sesenta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad: United Nations Conference on Trade and Development) presentó recomendaciones para que la industrialización de los países denominados en desarrollo se impulsara mediante el comercio.

Dado lo anterior, surge entonces el sistema generalizado de preferencias:

Un instrumento de política comercial no recíproco y no discriminatorio a favor de los países en desarrollo: generalizado, porque debía aplicarse un esquema común a todos los países en desarrollo; no recíproco porque no exigía ninguna contraprestación de los países en desarrollo; y no discriminatorio, porque debía extenderse a todo los países en desarrollo (Gutiérrez Molina, 2011).

Este sistema se fortaleció con el Acuerdo general sobre aranceles y comercio (GATT: General Agreement on Tariffs and Trade), firmado en 1971, y con la cláusula de habilitación de 1979. Se cuenta entonces con un sistema de cobro de aranceles más bajo para facilitar el comercio entre las partes.



Cuando el sistema entró en vigencia se exportaron cerca de US\$2.034 millones, cantidad que representaba 28% del total de exportaciones realizadas por Colombia a la fecha. La necesidad de un acuerdo más expedito se dio con la revisión del poco alcance que tienen las economías europeas receptoras de los bienes colombianos y, asimismo, por las dificultades para la penetración de los bienes europeos en el territorio nacional.

En 2014 el saldo comercial entre Colombia y la Unión Europea fue de US\$482.401, frente a US\$1.356 millones de 2013, una caída cercana a 64%. De esta manera, es importante señalar que la disminución en el valor transado de las exportaciones hacia la zona económica estuvo acompañada

del aumento en el valor de las importaciones de bienes europeos.

La tabla 2 muestra los principales productos de exportación de Colombia hacia la Unión Europea, siendo clara la preponderancia de productos primarios, especialmente hulla y carbón, productos agrícolas como café, aceites y plátanos, bienes con bajo proceso de transformación.

Si bien “las exportaciones no minero-energéticas aumentaron 20,6% en 2014 respecto al año anterior y representaron US\$2.335 millones”, como afirma la viceministra de Comercio Exterior, Mariana Sarasti<sup>6</sup>, la

6 <http://www.larepublica.co/node/267756>

**Tabla 2. Colombia: diez primeros productos exportados a la Unión Europea, 2012-2014 (miles de US\$)**

Producto	Años			Porcentajes	
	2012	2013	2014	Participación 2014	Variación 2014/2013
Todos los productos	9.158.105	9.318.673	9.257.667	100	-0,7
Hulla bituminosa, incluso pulverizadas, sin aglomerar	3.834.188	3.449.269	3.262.539	35,2	-5,4
Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos	2.710.964	3.375.498	3.249.715	35,1	-3,7
Café sin tostar, sin descafeinar	607.418	569.609	828.608	9,0	45,5
Plátanos frescos o secos (plátanos excl.)	557.947	521.996	580.176	6,3	11,1
Aceites livianos ligeros y preparaciones personas de cilindrada superior a 1.500	143.682	140.293	138.797	1,5	-1,1
Ferroníquel	325.057	155.608	112.324	1,2	-27,8
Aceite de palma, en bruto	73.297	66.128	92.535	1,0	39,9
Coque y semicoque de hulla, lignito o turba, incluso aglomerada	96.480	103.540	83.787	0,9	-19,1
Flores y capullos, cortados para ramos o adornos, frescos, secos, blanqueados, teñidos	55.979	55.428	57.213	0,6	3,2
Otros frutos frescos	43.761	45.350	50.146	0,5	10,6
Los demás	709.332	835.954	801.827	8,7	-4,1

Fuente: Trademap. Elaboración propia.



producción colombiana sigue mostrando una fuerte tendencia a la actividad agrícola y extractiva como los principales rubros para exportación.

La variación porcentual para el año 2014/2013 fue de -0,7%, caída poco significativa que se caracterizó por la disminución en las ventas de los productos extractivos, derivada de los bajos precios a consecuencia de la coyuntura internacional, principalmente, entre otros, por la incursión del *shale-gas* en los Estados Unidos (Anif, 2015), que cambió las dinámicas mundiales de compra de bienes derivados del petróleo.

Es importante resaltar que entre los diez primeros productos exportados por Colombia no hay bienes manufacturados, lo cual demuestra que no ha habido una mejora en la consolidación de una base industrial que aproveche el conocimiento que ofrece el

acuerdo comercial con la Unión Europea ni la abundancia de bienes primarios capaces de ser transformados en productos manufacturados de mayor valor agregado.

Por el lado de las importaciones de bienes desde la Unión Europea, en 2014 el valor transado fue de US\$9.258 millones de dólares, frente a US\$9.319 en 2013 (tabla 3), una caída de 0,7%. Lo anterior permite mantener la balanza bilateral superavitaria a favor de Colombia, situación que se ha vivido los últimos años, a excepción de 2009, cuando el balance comercial fue de -\$410.983 miles de dólares.

A diferencia de la estructura de las exportaciones, y desde un análisis al componente tecnológico incorporado, los bienes comprados a la Unión Europea son sobre todo bienes manufacturados de gama media y alta. Las importaciones radican en bienes cuya

**Tabla 3. Colombia: primeros diez productos importados desde la Unión Europea, 2012-2014 (miles de US\$)**

Producto	Años			Porcentajes	
	2012	2013	2014	Participación 2014	Variación 2014/2013
Todos los productos	7.299.364	7.962.258	8.775.266	100	10,2
Aviones y demás vehículos aéreos, de peso en vacío, superior a 15.000 k	549.837	778.670	1.290.983	14,7	65,8
Los demás medicamentos preparados	355.901	400.707	471.634	5,4	17,7
Aviones y demás vehículos aéreos, de peso en vacío, superior a 2.000 kg	64.356	145.693	270.482	3,1	85,7
Sueros específicos de animales o de personas inmunizados	184.104	206.571	266.191	3,0	28,9
Vehículos automóvil transporte personas de cilindrada superior a 1.500	193.422	194.238	240.174	2,7	23,6
Teléfonos, incluidos los teléfonos móviles (celulares) y los de otras redes inalámbricas	40.168	92.584	105.356	1,2	13,8
Propulsores a reacción, excepto los turborreactores	13.749	8.183	80.261	0,9	880,8
Vacunas para la medicina humana	105.961	72.710	80.090	0,9	10,1
Las demás sangre humana, animal, toxinas y cultivos de microorganismos	79.999	75.240	70.633	0,8	-6,1
Los demás medicamentos que contengan hormonas cortico-suprarrenales	49.527	62.413	68.396	0,8	9,6
Los demás	5.662.340	5.925.249	5.831.066	66,4	-1,6

Fuente: Trademap. Elaboración propia.



producción nacional es escasa o nula. Por ejemplo, las aeronaves son el principal rubro de los productos comprados a la zona económica europea, con un aumento significativo de 65,8% entre 2013 y 2014.

El resto de los bienes transados muestra también la preponderancia del aumento de los valores comercializados en los bienes comprados. Es decir, aun cuando las exportaciones colombianas superen a las importaciones, durante los últimos años el valor transado ha ido en aumento, lo cual demuestra cómo la Unión Europea ha podido sortear con resultados favorables la caída que experimentó a finales de la década pasada y pasa por un nuevo escenario de reorganización productiva, a favor de la internacionalización de su economía mediante la suscripción de acuerdos comerciales con países como Colombia y Perú, que estimulan la producción industrial europea así como la inversión saliente.

En cuanto a la inversión extranjera directa, que ha aumentado notablemente en la última década en Colombia, el país es fuerte receptor de la proveniente de la Unión Europea (gráfica 11). Entre 2001 y 2012 se multiplicó por seis, para llegar a USD15.737 millones en 2012 y a un total acumulado de USD89.120 millones en el mismo lapso, incluyendo el sector petróleo y las utilidades. Desde 2001, la Unión se convirtió en el segundo inversor más importante en Colombia, levemente superada por Estados Unidos (Delegación de la Unión Europea en Colombia, 2015).

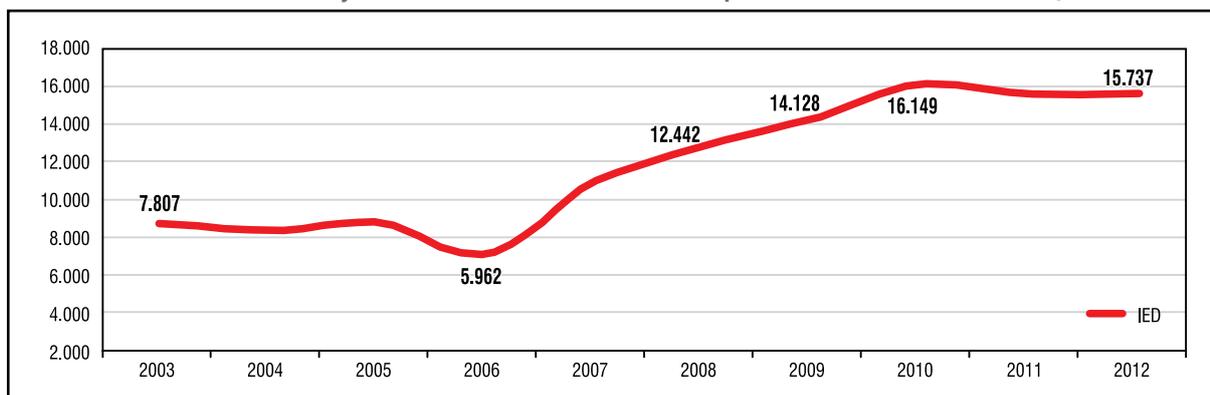
Cabe resaltar el aumento significativo de los flujos a partir de 2006, cuando, a pesar de la crisis internacional, la entrada de capitales al país no se redujo.

Reino Unido fue el mayor inversor europeo alcanzando un nivel de US\$574 millones y superando a Estados Unidos (con US\$472 millones). Luxemburgo ocupa el segundo lugar entre los países europeos con una inversión de US\$242 millones, seguido por Austria con US\$204 millones, Alemania US\$194 millones, España US\$160 millones y Francia US\$125 millones (Delegación de la Unión Europea en Colombia, 2015).

Las inversiones de los países miembros han logrado que durante la última década en el país haya habido un fuerte estímulo a sectores como el minero-energético, junto al BPO (Business process outsourcing) (19% de la inversión), la infraestructura y logística (13%), industria de *software* y TI (11%) y turismo (11%). Seguidos por la agroindustria, con 9%, la energía y conexos (7%) y la minería e hidrocarburos, con el 3% restante, según datos de FDI Markets.

Colombia, por su parte, invirtió entre 2001 y 2012 un total de USD5.137 millones en la Unión Europea, estando focalizada la inversión en algunos países y en sectores como el manufacturero, petróleo y explotación de minas y canteras, los servicios financieros y los empresariales y el sector de servicios públicos tales como la electricidad, el gas y el agua. Esos USD5.137 millones representan 17,5% del total de

**Gráfica 11. Inversión extranjera directa desde la Unión Europea a Colombia, 2003-2012 (USD millones)**



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.



la inversión extranjera directa colombiana en el exterior y ubican al bloque como el segundo receptor de inversión colombiana, después de Estados Unidos durante ese periodo. El Reino Unido totalizó casi toda la inversión extranjera directa colombiana en la UE.

Entre 2001 y 2012, 27% del total de la inversión extranjera directa colombiana en el exterior se destinó a la industria manufacturera, seguida por el sector petróleo y la explotación de minas y canteras (22%), los servicios financieros y empresariales (21,8%) y el sector de electricidad, gas y agua (12,7%). Otros sectores atrajeron menos de 10% de dicha inversión durante este periodo (Delegación de la Unión Europea en Colombia, 2015).

Las inversiones colombianas en la Unión Europea durante 2012 fueron de USD133 millones, superando el nivel de Estados Unidos: USD129 millones. Los dos países que recibieron la mayor parte de esa inversión fueron el Reino Unido y Luxemburgo, con un total de USD378 millones y USD11 millones. España en cambio vio reducir la inversión colombiana en más de USD550 millones entre 2011 y 2012, hasta llegar a un nivel negativo de USD225 millones ese último año (gráfica 12). Las inversiones colombianas hacia Holanda y Alemania fueron negativas también, en

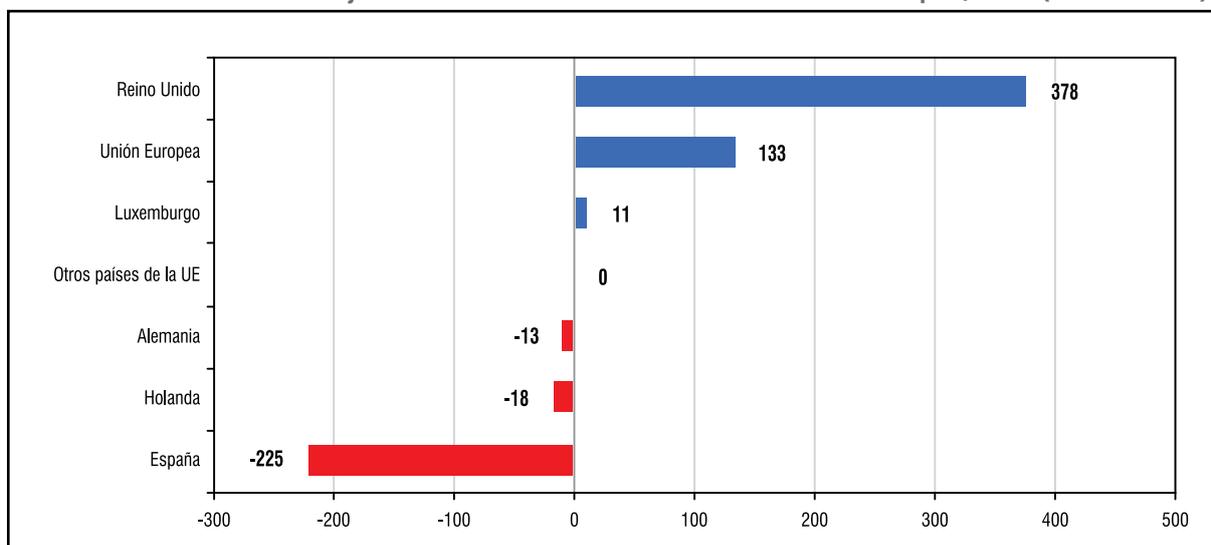
USD18 y USD13 millones (Delegación de la Unión Europea en Colombia, 2015).

Con la revisión de los bienes comercializados y de los flujos de inversión entre ambas economías, el tratado de libre comercio entre Colombia y la Unión Europea comenzó a negociarse como estrategia comercial con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), luego de que una iniciativa entre bloques no lograra consolidarse.

Tras conversaciones junto a Perú, la Unión Europea continuó con su interés de acuerdos comerciales, y tras diez rondas celebradas entre febrero de 2009 y abril de 2010 se alcanzó un acuerdo comercial según el cual el país recibió acceso preferencial para 93,3% de los bienes agrícolas y 100% de los bienes industriales, situación que solventa la fecha máxima dada por el sistema general de preferencias, que vencía en 2015.

La tabla 4 presenta un resumen de los capítulos del acuerdo alcanzados por las partes y ratificados por los gobiernos y las autoridades locales. Los asuntos abarcan por completo las regularidades pertinentes en bienes, servicios, inversiones, aranceles y propiedad intelectual, entre otros.

**Gráfico 12. Inversión extranjera directa desde Colombia hacia la Unión Europea, 2012 (USD millones)**



Fuente: Delegación de la Unión Europea en Colombia. Elaboración propia.



Tabla 4. Resumen de los capítulos del acuerdo entre Colombia y la Unión Europea

Título	Avance
Disposiciones iniciales	El apartado trata sobre los alcances y normativas que cobijan el acuerdo comercial entre las partes; los objetivos del mismo como la facilitación del comercio de mercancías, la liberalización del comercio de servicios, la protección de los derechos de propiedad y el aseguramiento de la cooperación.
Disposiciones institucionales	El establecimiento del Comité de comercio para supervisar y facilitar el funcionamiento del acuerdo aparte de evaluar los resultados y tomar decisiones sobre asuntos de interés para el acuerdo.
Comercio de mercancías	<p>Contiene las normas que regulan la liberalización del mercado de bienes, en tanto la eliminación de aranceles, las cláusulas de trato nacional para los productos, el tratamiento a los subsidios, así como las restricciones a la exportación e importación.</p> <p>Trata también sobre los bienes agrícolas con las diferentes medidas asociadas como la franja de precios, el sistema de entrada, las salvaguardas, entre otras.</p> <p>Se exponen asimismo las medidas que limitan el comercio y que no sean del alcance del acuerdo; se exponen igualmente las medidas sanitarias y fitosanitarias para la entrada de bienes agropecuarios sin cooptar la capacidad colombiana y asegurar un nicho de mercado apropiado.</p>
Comercio de servicios, establecimiento y comercio electrónico	<p>Se exponen las medidas de liberalización del comercio de servicios, para discutir asuntos relacionados con el comercio electrónico mejorando la seguridad de las transacciones de este tipo junto al gobierno electrónico.</p> <p>También se regula el suministro de servicios transfronterizos, exceptuando servicios audiovisuales, cabotaje marítimo y transporte aéreo.</p>
Pagos corrientes y movimiento de capital	<p>Se planea un marco estable para la inversión a largo plazo en aras de la liberalización de las cuentas de capital y financiera.</p> <p>Queda pactado el libre movimiento de inversiones directas de acuerdo con las leyes del país anfitrión.</p>
Contratación pública	El apartado regula la normativa referente a las contrataciones que se hagan en cada país de acuerdo con la finalidad de estas, las valoraciones que produzca, los avisos, las condiciones para participar por parte de algunas de las partes.
Propiedad intelectual	Se busca establecer la protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual para mantener un equilibrio entre el respeto de los derechos de los titulares y el interés público, en investigación, salud pública y derecho a la información. Se definieron también las medidas relacionadas con la defensa de la biodiversidad y los productos derivados de esta.
Competencia	<p>Busca dar claridad para eliminar las prácticas anticompetitivas para el potencial de distorsionar el funcionamiento de los mercados.</p> <p>Se tienen en cuenta decisiones favorables hacia alguna de las partes, posiciones dominantes, concentración de empresas.</p>
Comercio y desarrollo sostenible	<p>Este apartado pretende abordar las medidas entre el libre comercio y las disposiciones en el ambiente laboral y ambiental.</p> <p>En este sentido, también se ocupa de la protección y del cumplimiento de los derechos laborales siguiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).</p>
Transparencia y procedimientos administrativos	Se regulan los términos de intercambio de información, la confidencialidad de este, así como las medidas para asegurar la puesta en marcha del acuerdo.
Excepciones generales	Se concentra en tres elementos: seguridad, impuestos (en asuntos de evasión y elusión) y balanza de pagos.
Solución de controversias	Menciona cómo el Comité de comercio es capaz de encontrar los espacios para la solución de conflictos. De igual forma, se establecen los mecanismos de acuerdo con el Código de conducta y al arbitraje correspondiente.
Asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades comerciales	Se acuerda el trabajo por parte de los miembros para mejorar y crear nuevas oportunidades de comercio e inversión, fomentando la competitividad y la innovación, el desarrollo de mipymes y las capacidades institucionales para una mejora en los procedimientos comerciales.

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Elaboración propia



## Dificultades y retos de Colombia frente al tratado de libre comercio con la Unión Europea

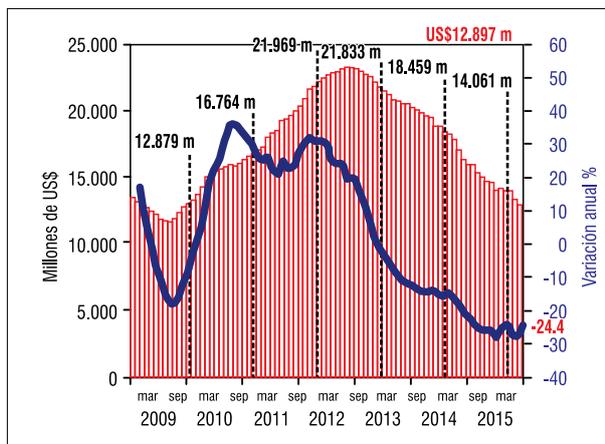
Colombia cuenta con una amplia cantidad de acuerdos comerciales de los que se han logrado obtener cuantiosos beneficios. Sin embargo, es importante revisar cómo se encuentran las condiciones actuales después de la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos, país que tiene características similares a los de la zona euro y puede dar los lineamientos necesarios para identificar las posibles dificultades y los retos que se deben encarar.

Desde la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos, las importaciones han venido aumen-

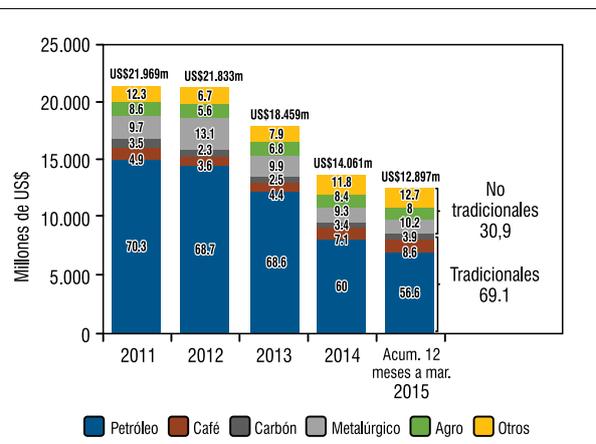
tando permanentemente y las exportaciones disminuyen. Así, el déficit comercial con ese país alcanza los -US\$4.050 millones (Anif, 2015b). Los datos son una clara muestra de las problemáticas asociadas a concentrar las exportaciones en una cartera reducida de bienes, especialmente en los productos minero-energéticos. A septiembre de 2015, la caída en las exportaciones a Estados Unidos era de 27,7% en el acumulado de doce meses, llegando a tan solo US\$10.600 millones, cantidad similar a la de la crisis de septiembre de 2009 (gráficas 13 y 14).

La gráfica 15 da una amplia visión de la caída de las exportaciones a consecuencia de la disminución abrupta de los precios del petróleo. Esta problemática, conjugada con el sostenimiento de las expor-

Gráfica 13. Exportaciones a Estados Unidos, 2009-2015

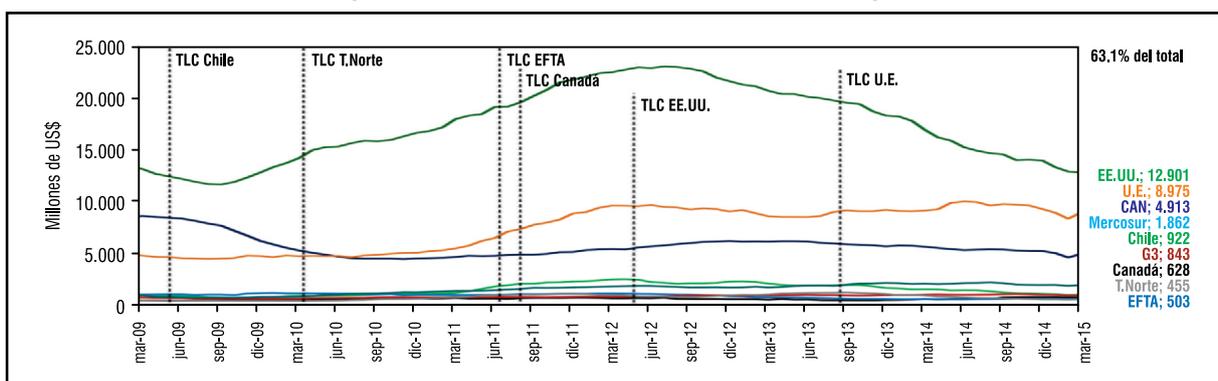


Gráfica 14. Exportaciones por producto a Estados Unidos, 2011-marzo 2015



Fuente: Anif. Centro de Estudios Económicos.

Gráfica 15. Exportaciones por TLC vigente, marzo 2009-marzo 2015 (acumulado en doce meses a marzo de 2015)



Fuente: Anif. Centro de Estudios Económicos.



taciones de los productos no tradicionales, es uno de los principales retos en el marco de la firma del tratado de libre comercio con la Unión Europea.

Si bien la consolidación de un acuerdo comercial bilateral entre Colombia y la Unión tiene unos objetivos establecidos y enfocados a reforzar y ampliar el acceso a los mercados en función de la búsqueda de un beneficio recíproco e igualitario, en concordancia con una sólida base legislativa que permita protección ambiental e intelectual, es fundamental hacer una serie de precisiones en las que se debe enfocar el país, con el fin de buscar un equilibrio de fuerzas entre las economías, para garantizar que el tratado cumpla con las expectativas generadas.

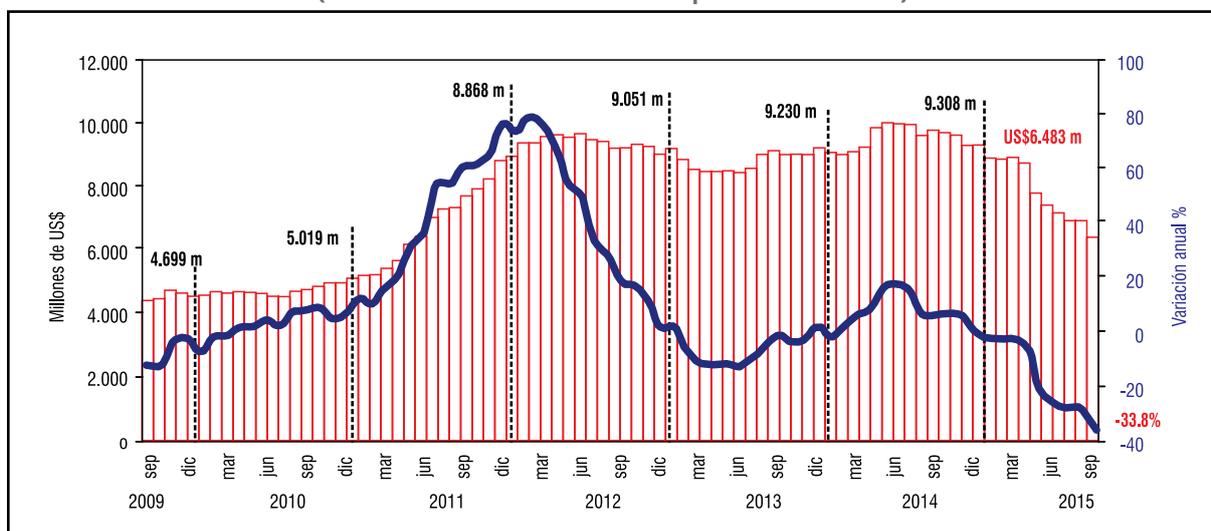
Respecto a la caída constante durante los últimos tres años en las exportaciones a los Estados Unidos, principal zona económica receptora de los productos colombianos, es necesario fortalecer y diversificar el número de aliados comerciales, incursionando en nuevos mercados y desarrollando un blindaje a la economía del país frente a futuras recesiones de zonas económicas de las que se depende en gran medida. Hay que tener en cuenta además que actualmente 70% de la canasta de exportaciones se concentra en *commodities* minero-energéticos (Anif, 2015).

Por otro lado, en los primeros cinco meses de 2015 el valor de las importaciones mundiales cayó 14%, y el de las exportaciones 11%, mientras que en Colombia las importaciones se redujeron 10,5% y las exportaciones 31% (*Dinero*, 2015). Lo cual indica el gran impacto que tiene en las exportaciones colombianas la disminución de las importaciones de Estados Unidos y su primacía por recursos naturales sin ningún valor agregado.

Como se mostró antes, la base exportadora de Colombia está sustentada en bienes intermedios con un valor agregado limitado, dejando a un lado productos como verduras, frutas, farmacéuticos y aquellos con procesos intensivos de manufactura (*La República*, 2015a). El sector servicios, que actualmente se posiciona como un sector prometedor con alta demanda local y global, es un nicho que puede ser explotado. Se espera que allí las exportaciones aumenten 30% (Anif, 2015a).

El nivel de exportaciones a la Unión Europea también ha caído significativamente, a la par con la mayoría de los otros acuerdos, tal y como se observa en la gráfica 16, donde el nivel de exportaciones en el acumulado doce meses a septiembre de 2015 presenta una baja significativa, llegando a una reduc-

**Gráfica 16. Exportaciones a la Unión Europea, septiembre 2009-septiembre 2015 (acumulado en doce meses a septiembre de 2015)**



Fuente: Anif. Centro de Estudios Económicos.



ción de 33,8%, con niveles similares a los de junio de 2011, época de estancamiento pleno en la dinámica económica europea.

Este panorama del país, sumado a las condiciones precarias en materia de competitividad, deja al mercado local en una situación vulnerable frente a los retos que debe afrontar al momento de aceptar un acuerdo comercial.

La gráfica 17 muestra los principales indicadores de competitividad arrojados por el Foro Económico Mundial para Colombia, siendo evidente el rezago en infraestructura, innovación, instituciones y preparación tecnológica, con un puntaje de 3,7, 3,2, 3,3 y 3,8, respectivamente.

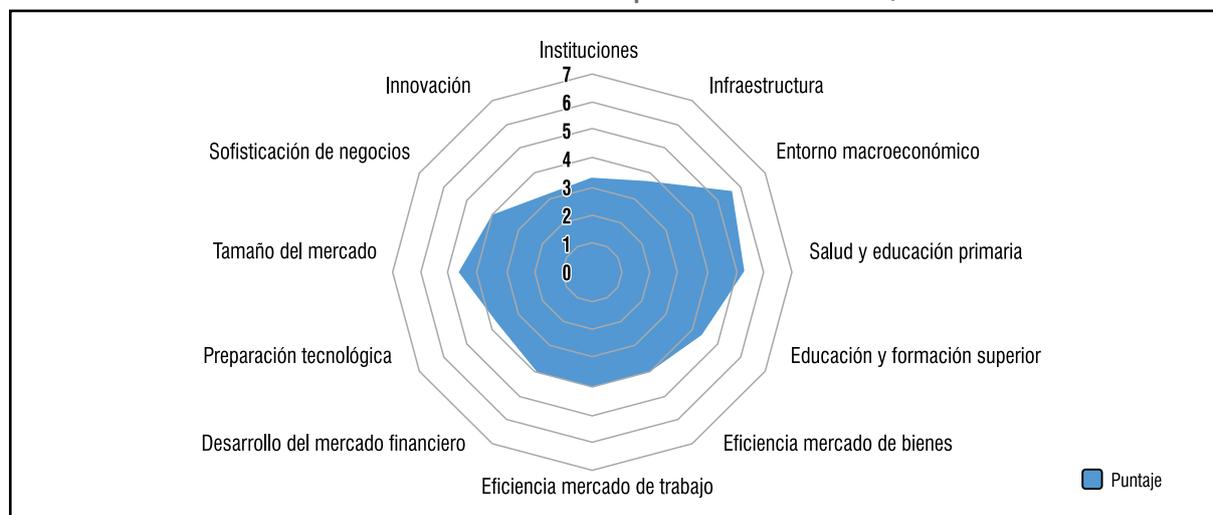
Cuando aspectos clave en materia de competitividad están por debajo de los niveles deseados y propicios para contar con una economía fuerte y diversificada, la firma de un tratado de libre comercio puede resultar desventajosa para los intereses de Colombia. De allí que sea necesario hacer hincapié en estrategias que le permitan al país cerrar la brecha de competitividad, de manera que se pueda asegurar un despliegue productivo basado en una amplia variedad de bienes intermedios en conjunto con el desarrollo de sectores que requieran un alto componente de innovación y tecnología para la producción de bie-

nes con alto contenido de valor agregado (Ávila y Jaramillo, 2015).

El proceso de fortalecimiento productivo al que debe estar sometido Colombia si desea aprovechar todo el potencial del TLC está fuertemente ligado al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), especialmente del sector agroindustrial, que recientemente han logrado aumentar sus niveles de exportaciones gracias a la firma del acuerdo comercial. Es fundamental brindarles apoyo institucional y financiero, para que sean más competitivas, de manera que superen los obstáculos asociados a requerimientos exigidos por parte de la Unión Europea y para los cuales no están todavía preparadas. Tal es el caso de las mipymes que exportan cueros y pieles, que durante los primeros meses de 2015 registraron una disminución de 8,5%, al pasar de exportar US\$1.373 millones en 2014 a US\$1.266 millones en 2015 (*El Universal*, 2015).

Al ser un importante factor para el impulso comercial (Ávila, Jaramillo y Montoya, 2013), las pymes se verán muy beneficiadas con la eliminación de la visa Schengen, permitiendo una mayor afluencia de empresarios hacia la Unión Europea, con el fin de realizar misiones comerciales que permitan desarrollar estudios de mercado para identificar las necesidades de demanda de cada uno de los países que integran

Gráfica 17. Indicadores de competitividad: Colombia, 2014



Fuente: The Global Competitiveness Index Historical Dataset 2005-2014. World Economic Forum.



la zona. Esto dará gran impulso al aumento de los destinos de las exportaciones, pues actualmente solo se están dirigiendo a diez de los veintiocho países, dejando entrever aún más que los beneficios del tratado de libre comercio no se están aprovechando al máximo (*La República*, 2015b).

Como lo han explicado centros de investigación como Anif y Fedesarrollo, los magros resultados industriales y empresariales que impactan muy fuerte a las pymes, provienen de toda una serie de problemáticas en las políticas transversales, que se manifiestan en sobrecostos de diversa índole: 1) los de transporte, que ascienden a 15% respecto a países como Chile (según cálculos de la OECD), por cuenta de la carencia de infraestructura adecuada y la falta de cadenas logísticas; 2) los sobrecostos laborales promedian 49% sobre la nómina; y 3) los costos energéticos, que aun cuando son levemente inferiores a la media regional (US\$9,2/ Kwh frente a US\$8,7), superan los de países pares como Perú o Brasil, lo que resta competitividad y limita los costos de oportunidad para entrar a mercados tales como los de la Unión Europea (Anif, 2015c).

Después de analizar este panorama, cabe preguntarse entonces: ¿cuál debe ser la estrategia empresarial de Colombia de cara a los próximos lustros?

La idea es identificar los elementos clave de dicha estrategia, que a nuestro juicio debe basarse en los recientes aportes del Consejo Privado de Competitividad y la Andi (en sus reportes de 2015), así como en propuestas presentadas desde Fescol en el documento ya publicado sobre competitividad y política sectorial en Colombia, además de los que en la materia han hecho Anif y Fedesarrollo.

Como un ejemplo, a continuación se presenta un análisis detallado de los retos que debe afrontar el sector lácteo, mediante la revisión de la aplicación de los mecanismos del acuerdo, partiendo de las dificultades para consolidar un sector con costos bajos y de gran blindaje ante la importación de bienes.

## El sector lácteo

Con un peso de 0,9% en el producto interno bruto, este sector puede emplear a cerca de 600.000 personas en toda la cadena, además de ser un componente importante de la canasta básica de Colombia.

A 2013, según el Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), en Colombia había 2,54 millones de vacas dedicadas al ordeño, con una producción de 13.119 millones de litros, distribuidos en 1.161,1 millones procesados, seguidos de 1.201 millones para autoconsumo, y 10.758 millones destinados a actividades como la industria, intermediarios y otros procesos.

La preocupación radica en la producción láctea de la Unión Europea, que en 2013 fue de aproximadamente 156.000 millones de litros, convirtiéndolo en el mayor productor de este bien en el mundo, superando en mucho a países con una fuerte vocación bovina como Argentina, Estados Unidos o China.

El acuerdo tuvo una amplia discusión al respecto, llegando a medidas de protección consistentes en un proceso de liberalización en plazos de hasta quince años, partiendo de aranceles distribuidos en 98% para la leche en polvo y 94% para el lacto suero.

Se espera que el gobierno nacional, junto a la Unión Europea, tracen y consoliden un plan de competitividad y de estímulo al sector lácteo, consistente en inversiones de 30 millones en un periodo de siete años, en asuntos asociados a:

- Focalización del apoyo para competitividad empresarial.
- Mejorar la productividad del eslabón primario y reducir los costos de producción mediante la promoción de sistemas intensivos sostenibles de uso del suelo.
- Apoyar un eje transversal de innovación: mejoramiento de pastos, buenas prácticas ganaderas y valor agregado en la transformación.



- Mejorar el sistema de control lechero y pago por calidad de la leche, para aumentar la capacidad de negociación de pequeños productores con las empresas e intermediarios.
- Apoyar la asociatividad de productores, mediante la promoción de conglomerados productivos y/o redes de productores con empresas transformadoras.
- Impulsar acciones de formación y asistencia técnica promoviendo la incorporación de microempresas formales al sector.

Junto a esto se pactó que desde el inicio del Acuerdo la zona económica eliminará los subsidios a las exportaciones para productos lácteos.

En Colombia, el Consejo Nacional Lácteo es la entidad encargada de dar orden y ejecutar estos planes, para que el sector pueda competir cuanto antes frente a la potencia europea y mejorar la penetración de este tipo de productos a ese mercado, puesto que el valor transado ha disminuido considerablemente respecto a años anteriores, como se aprecia en la gráfica 18.

En 2014, la variación fue de -47,4%, lo que pone en dificultades la balanza del sector, puesto que la Unión Europea vendió a Colombia cerca de US\$8,2 millones, un aumento de 208% entre 2013 y este año.

Este comportamiento es de interés y obliga a un llamado de atención urgente a las partes involucradas (productores, consumidores, gobierno nacional y departamentales, entes internacionales), puesto que la producción nacional enfrenta además costos externos como la sequía se presentó en 2014, la cual afectó cerca de 30% de la producción de lácteos en el país, como lo muestran las estadísticas de la Asociación Nacional de Productores e Industriales Lácteos.

Para sortear esta situación se podría recurrir a microempresas que cuenten con costos más bajos de producción, debido a la reducción de grandes cantidades de bovinos y de tierra, siendo más productivos sus procesos.

Lo anterior permitirá sortear la situación de los bajos precios internacionales de los *commodities*. En este caso, entre 2013 y 2014 el precio internacional de la tonelada de leche cayó de US\$5.200 a US\$2.700, lo cual significó una reducción de \$30 y \$40<sup>7</sup> por litro comercializado, volviéndose más atractivo para el mercado comprar lácteos afuera, con costos más bajos, que fomentar la industria nacional.

El Comité de comercio del marco del tratado de libre comercio examina con atención este tipo de situaciones para que por medio de micro, pequeñas y medianas empresas se otorguen beneficios financieros y productivos que atañen a la generación de empleo y la utilización de recursos.

En este sentido, las bases para el fortalecimiento del sector ya han sido puestas, y con la expedición de los Conpes 3675 y 3676 se esperaba poner a disposición del sector un conjunto de herramientas que crearan los escenarios propicios para el alcance de la competitividad del sector mediante el desarrollo de conglomerados productivos y la promoción de esquemas asociativos y de integración horizontal y vertical en las zonas productoras (DNP, 2010), lo cual no se ha desarrollado totalmente en el país.

A pesar de ser los segundos consumidores de leche en América Latina, para alcanzar un mejor desarrollo a largo plazo el sector tiene grandes desafíos por superar. En la actualidad, de cada dos litros de leche que se producen en el país, menos de uno se procesa. En 2014 se produjeron 6.700 millones de litros, de los que solo 3.200 millones se procesaron.

Desde que entró en vigencia el tratado de libre comercio con Estados Unidos en 2012, los precios pagados al productor se han estancado. En términos reales, al ganadero se le paga lo mismo que en 2006, situación que se ha podido agravar con la en-

7 Datos obtenidos de la Asociación de Ganaderos del Altiplano Cundiboyacense y Occidente de Boyacá, recopilados en <http://www.contextoganadero.com/ganaderia-sostenible/bajo-precio-internacional-de-la-leche-amenaza-productores-colombianos>



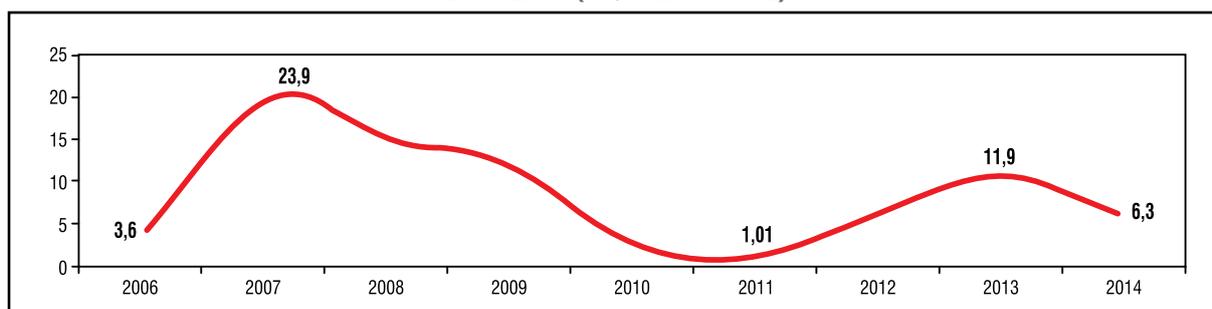
trada en vigencia del tratado con la Unión Europea, entre otros, por la baja competitividad que dificulta el progreso sectorial. Es importante tener en cuenta el problema estructural de riesgo moral en el que ha incurrido sistemáticamente el agro colombiano, que no lo deja pasar a ser eficiente, por los altos incentivos de esperar la ayuda estatal, una talanquera difícil de superar.

Por ejemplo, en Estados Unidos el 96% de los productores de leche tienen acceso de tecnologías para aumentar la productividad. En Colombia este porcentaje es de 12%, según cifras de Fedegan a 2015.

Asimismo, mientras la Unión Europea cuenta con 23,9 millones de vacas lecheras con una productividad de 21,4 litros/vaca/día, Colombia tiene 4,1 millones con una productividad de tan solo 4,3 litros/vaca/día.

Aun cuando la Unión ha destinado recursos de apoyo y cooperación para la recuperación del sector lechero que lleguen a un alto número de productores lácteos, hasta ahora no se ha avanzado de la manera esperada. La gráfica 19 muestra los indicadores acordados para la fase II, incluyendo los datos de línea de base establecidos en 2012 y las metas previstas a 2018.

**Gráfica 18. Exportaciones de productos lácteos de Colombia a la Unión Europea, 2006-2014 (US\$ millones FOB)**



Fuente: Dian, elaboración propia.

**Gráfica 19. Indicadores de seguimiento al apoyo de la cooperación de la Unión Europea al sector lácteo colombiano (US\$ millones FOB)**

<p><b>Indicador 1</b></p> <p>¿Cuántos productores se benefician de los programas de asistencia técnica?, ¿qué nivel de cobertura tiene? Además, se tienen en cuenta el total de productores en las cuencas lecheras que se han focalizado. La idea es partir de un 9% y llegar al 13% de cobertura.</p>	<p><b>Indicador 2</b></p> <p>Índice de hectáreas de praderas mejoradas, forrajes y sistemas silvopastoriles. Este % se va a obtener de la suma de las hectáreas implantadas por los productores sobre el total de ha en praderas que tienen los productores que se han atendido. El propósito es medir adopción de la tecnología, que empieza en 3% para que al final llegue al 30%.</p>	<p><b>Indicador 3</b></p> <p>Porcentaje de unidades productoras que se han asociado. Tiene gran preponderancia el proyecto de Alianzas Productivas, el cual está adoptado y apropiado en las regiones. El porcentaje de unidades que se asocian pasará de 1,37% hasta 5,5%.</p>
<p><b>Indicador 4</b></p> <p>Porcentaje de entrega de leche a canales comerciales formales. Ya no solo es asociatividad horizontal entre productores, sino que es asociatividad entre productores y compradores de leche formales atendidos por el programa de Alianzas Productivas. La idea es pasar de 47% a 80%.</p>	<p><b>Indicador 5</b></p> <p>Cantidad de leche que pasa por el control de calidad básica, el cual le da continuidad al indicador de la fase I de Corpolac. Aquí básicamente se quiere pasar de 40% a 59%.</p>	<p><b>Indicador 6</b></p> <p>Índice de financiamiento a pequeñas empresas lácteas. Rubro que pasará de 7% a 15%.</p>
<p><b>Indicador 7</b></p> <p>Índice de usos de servicios de desarrollo empresarial, el cual está destinado al siguiente eslabón de la cadena. Se concentra en el siguiente eslabón de la cadena (agrotransformadores), pero a nivel de los pequeños empresarios. La meta es pasar de 5% a 17%.</p>		

Fuente: elaboración propia con base en oficiales de Cooperación de la Delegación Europea en Colombia.



## Conclusiones

La tendencia global apunta a que el libre comercio es la solución para el desarrollo de los países menos avanzados, equilibrando así las desigualdades económicas. Ya lo estamos viviendo y es claro que el libre comercio no puede ser visto como la única tabla de salvación para los países menos desarrollados. En otras palabras, el hecho de que el país tenga tratados de libre comercio no significa, *per se*, la diversificación de las exportaciones hacia productos de mayor valor agregado, y de seguir la tendencia observada hasta ahora se estaría estimulando la reprimarización de la economía. Es claro también que potenciar las exportaciones no debe reemplazar el fortalecimiento del mercado interno (Herrera, 2011).

El tratado de libre comercio con la Unión Europea es un reto mayor para el país, no solo en el sector lácteo, sino en todos los principales bienes de sus exportaciones, debido a que la coyuntura internacional ha impulsado a la baja el precio de los *commodities*, ocasionando que la balanza superavitaria a favor de Colombia comenzara a caer.

Como bien lo advertía hace cuatro años Beethoven Herrera:

Particularmente Colombia tiene severos rezagos en infraestructura y en la preparación de su aparato productivo para lograr una inserción exitosa en los mercados internacionales. Al entrar en vigencia el TLC entre Colombia y la Unión Europea puede producirse un cuello de botella por las limitaciones en infraestructura, que impediría aprovechar al máximo el tratado comercial (Herrera, 2011).

Actualmente, el país enfrenta una delicada situación con el dólar y el euro revaluados, lo que debería aprovechar desarrollando una gran estrategia exportadora, para obtener réditos de las ventajas que da el poder llegar a mercados a los que no está accediendo, aun con un incentivo tan grande como el euro apreciado respecto al peso colombiano.

Desde el análisis de generación de empleos, este panorama debería ocupar la atención de parte de las entidades gubernamentales, puesto que el sector primario en el país genera pocos empleos, alcanzando en 2014 el 17,3% del total nacional de ocupados.

En esta perspectiva, para sacar provecho del acuerdo deben tenerse en cuenta dos aspectos: primero, la promoción de bienes industriales en función de las necesidades de los países europeos.

Se señala entonces el papel de Procolombia como un propulsor de iniciativas favorables para la evolución de la economía colombiana mediante el comercio internacional, mismo pilar de desarrollo de la Unión Europea. De esta manera, el país puede ganar ventajas competitivas en sectores como el cosmético, moda en cuanto a diseño y textiles y prendas de vestir, aprovechando los diferentes polos productivos existentes.

La demanda constante por ropa derivada de los cambios de estaciones implica no solo un alto volumen de producción, sino la oportunidad de desarrollar actividades de diseño, tecnología y técnica, que compitan con las grandes marcas extranjeras y abran espacios de negocios dentro del mercado europeo.

Es necesario hacer hincapié en la potencialidad inherente del sector manufacturero en la generación de empleo y en las necesidades de bienes de capital, así como de un alto flujo de inversiones, para promover un sector consolidado y de desarrollo de la economía del país.

Segundo, en un escenario de poca rentabilidad de los bienes extractivos y agropecuarios, el marco del acuerdo permite proponer, en una mesa de concertación política, mecanismos para blindar estos sectores de la coyuntura internacional, no como parte de medidas proteccionistas, sino de innovación y desarrollo (Ávila, 2013c).

Los países deben definir sectores estratégicos: Corea lo hizo con el sector automotriz y se convirtió en po-



tencia mundial en el sector. Los países emergentes exitosos buscan importar lo que no producen, pero la apertura no produce *per se* el efecto de mejorar la competitividad, pues condujo a la reducción de las áreas cultivadas.

Así, el acopio efectivo del conocimiento debe hacerse mediante la capacitación del personal en las áreas geográficas donde las inversiones apuntan a las oportunidades de negocio ofrecidas por el país: infraestructura logística y de hotelería, construcción, BPO, *software*, textiles, cosméticos, sector salud, sector automotriz y servicios petroleros, entre otros.

Lastimosamente, el énfasis minero-energético de la economía colombiana le ha traído graves problemas al país, ya que se ha tendido a crear economías de enclave, que no articulan una cadena de valor ni logran absorber insumos y mano de obra local de forma suficiente, pues son intensivos en capital. Es necesaria entonces una visión estratégica de inserción internacional que debe considerar el comercio, desde zonas de libre comercio hasta mercados comunes, en el marco de una concepción integral que incluya componentes migratorios: incluyendo trabajadores, empresarios, migrantes; regule la movilidad de todos los factores: bienes, servicios, personas; considere los aspectos de orden político: justicia y gobiernos supranacionales. Factores todos en los que el gobierno ha trabajado incansablemente, por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en especial en los últimos años, pero en lo cual faltan mayores avances y desarrollos, además del apoyo del sector empresarial nacional (Ávila, 2013b).

La complementariedad de las economías solo es posible si Colombia aprovecha el abanico de oportunidades que trae consigo el comercio internacional, no para ratificarse en la comercialización de los mismos productos con tradición histórica, sino en la transformación de esta vocación exportadora a bienes de mayor componente tecnológico, tal como proponen Hausmann e Hidalgo (2010), donde los bienes del sector primario con bajo valor agregado se han mantenido como los referentes principales para el merca-

do mundial, captando recursos y oportunidades para los bienes no tradicionales.

La Andi, muy en línea con los trabajos previos del Consejo Privado de Competitividad y de la Anif, ha propuesto una estrategia para el desarrollo productivo basada en seis frentes: 1) costo país; 2) aumento de la productividad; 3) entorno competitivo; 4) aprovechamiento de los acuerdos comerciales; 5) encadenamientos productivos; y 6) fortalecimiento institucional. En particular, desde varios frentes se ha mencionado la importancia de la relocalización geográfica hacia las zonas costeras y la urgencia de reducir el “costo Colombia” tributario, salarial, de transporte e insumos energéticos. Las medidas propuestas se resumen en la tabla 5.

La insistencia de la especialización productiva es clave dentro de un marco de fortalecimiento inteligente de las regiones y la nación en una sinergia multiplicadora (Ávila, 2013d). La política pública debe demostrar la voluntad política de tomar las decisiones necesarias para reducir los costos país como política transversal.

Se deben buscar igualmente propuestas de inserción productiva en los sectores mundiales de mayor valor agregado, no países sino cadenas de valor, en los que Colombia tenga potencial de expansión, inmersión o crecimiento en la dinámica mundial, y en donde los factores de productividad y competitividad (acceso a materias primas, maquinaria y equipo con precios competitivos) no sean una limitación sino una ventaja.

Y se debe lograr también que la oferta exportadora del país sea complementaria a las necesidades de la Unión Europea (Acosta, 2014).

Después de tres años, el tratado de libre comercio con la Unión Europea no ha dejado como ganador a ningún sector de la economía nacional y sí ha profundizado la penetración de bienes manufacturados y agroindustriales europeos en el mercado local. Algunas visiones claman por un cambio total en la



Tabla 5. Elementos para una nueva estrategia de desarrollo productivo\*

Estrategia	Propuesta de la Andi	CPC y Anif
<b>1</b> <b>Reducción de costo país</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos energéticos</li> <li>• Menores costos de transporte</li> <li>• Régimen laboral moderno</li> <li>• Sistema tributario competitivo</li> <li>• Reducción de trámites</li> </ul>	Agenda transversal: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de costos de transporte</li> <li>• Reducción de costos no-salariales</li> <li>• Menores costos energéticos</li> </ul>
<b>2</b> <b>Aumento de productividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización y transferencia de tecnología</li> <li>• Investigación y desarrollo - Innovación</li> <li>• Empresas sostenibles</li> <li>• Fortalecer capital humano</li> <li>• Financiación empresarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación: mayor cobertura y calidad</li> <li>• Transferencia tecnológica</li> <li>• Enfocarse en sectores con cambio estructural positivo</li> </ul>
<b>3</b> <b>Entorno competitivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación</li> <li>• Política anticontrabando</li> <li>• Medidas de defensa comercial</li> <li>• Política de competencia</li> <li>• Instrumentos de atracción de inversión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de costos no salariales</li> <li>• Transferencia tecnológica</li> <li>• Fortalecer derechos de propiedad intelectual</li> </ul>
<b>4</b> <b>Profundización y aprovechamiento de los TLC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difundir la información de beneficios de tratados</li> <li>• Menores costos de transporte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificación y sofisticación de exportaciones</li> </ul>
<b>5</b> <b>Encadenamientos productivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar cadenas nacionales de producción</li> <li>• Inserción en cadenas globales de valor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia <i>cluster</i> (con cámaras de comercio)</li> <li>• Aprovechar economías de escala-alcance</li> </ul>
<b>6</b> <b>Fortalecimiento institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación supra-ministerial</li> <li>• Robustecimiento del MinCIT</li> <li>• Fortalecimiento de instituciones públicas especiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar capital humano del servicio público</li> <li>• Fortalecer la capacidad técnica de instituciones públicas</li> </ul>

\* Alineada con lo que Anif denomina elementos para una nueva estrategia industrial.

Fuente: Elaboración de Anif con base en Andi y CPC.

estrategia de inserción global del país, a la que consideran un fracaso absoluto, y exigen la recomposición total de la dinámica en la política pública. Este es un aspecto por analizar, pero más a mediano plazo, cuando se cuente con información suficiente y la recomposición productiva pueda evidenciar el éxito o fracaso de la política comercial (es muy probable que el verdadero impacto de los TLC se vea después de veinte o treinta años), macro y microeconómicamente. Entonces podrán hacerse análisis detallados de lo que se ha ganado y de lo perdido con la firma de tratado, sacando de esa canasta de análisis los productos que no necesitaban de un acuerdo comercial para entrar (caso *commodities*, en especial bienes minero-energéticos), para determinar, entre otros, qué bienes pueden llegar a mercados con una estrategia de proveedores en los mercados y empre-

sas mundiales, buscando sinergias aguas abajo en el sistema empresarial colombiano (Ávila, 2013a).

La necesidad de una agenda interna que cumpla con los dos escenarios propuestos, teniendo en cuenta una internacionalización de costos, y no solo de precios, y que además genere un espacio para la inversión y la libre movilidad de personas que se fortalece exponencialmente con la eliminación del visado para colombianos hacia la Unión Europea, puede contribuir a un mayor flujo de conocimiento/intercambio de cooperación técnica en materia productiva, que lograría una transferencia tecnológica que favorecería el desarrollo del país, y el "milagro" que experimentaron las economías del sudeste asiático podrá repetirse en Colombia, más aún en un próximo escenario de posconflicto en el país.



## Referencias

- Acosta, J. 2014. "Política industrial, innovación y desindustrialización". <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7372pol%C3%ADtica-industrial,-innovaci%C3%B3n-y-desindustrializaci%C3%B3n.html>
- Andi. 2015. "Estrategia para una nueva industrialización". Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. Bogotá.
- Anif. 2015a. "Balance comercial entre Colombia y la Unión Europea". *Comentario económico del día*. Bogotá.
- 2015b. "En qué va el TLC Colombia-EE.UU?". *Comentario económico del día*. Bogotá.
- 2015c. "Elementos para una nueva estrategia industrial en Colombia". *Informe Semanal*. 1296. Bogotá.
- Ávila, Raúl. 2013a. "Compras estatales como herramientas para impulsar el desarrollo industrial nacional". Coalición para la Promoción de la Industria Colombiana. Bogotá.
- 2013b. "El problema de infraestructura para la industria colombiana". Coalición para la Promoción de la Industria Colombiana. Bogotá.
- 2013c. "La dependencia colombiana del sector minero energético". Coalición para la Promoción de la Industria Colombiana. Bogotá.
- 2013d. "La disyuntiva de la desindustrialización". Coalición para la Promoción de la Industria Colombiana. Bogotá.
- Ávila, Raúl, Camila Jaramillo y Nathalia Montoya. 2013. "Medidas para la recuperación industrial colombiana". *Carta Financiera*. Anif. Bogotá.
- Ávila, Raúl y Camila Jaramillo. 2015. "Competitividad y política sectorial en Colombia: un análisis para discusión". Fescol. Bogotá. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11334.pdf>
- Banco Mundial. 2014. Datos de libre acceso del Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/>
- Consejo Nacional Lácteo. 2010. "Acuerdo de competitividad de la cadena láctea colombiana". Bogotá.
- Consejo Privado de Competitividad. 2015. "Informe nacional de competitividad 2015-2016". Bogotá.
- Contexto Ganadero. 2014. "En 2015, sector lácteo del país puede convertirse en uno de talla mundial". Nota de prensa extraída de <http://www.contextoganadero.com/reportaje/en-2015-sector-lacteo-del-pais-puede-convertirse-en-uno-de-talla-mundial>
- Dinero. 2015. "¿Cómo va Colombia en el comercio mundial de bienes?". <http://www.dinero.com/economia/articulo/como-va-colombia-comercio-mundial-bienes-2015/211857>
- DNP. 2010. "Conpes 3675 - Política nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano". Bogotá.
- El Universal*. 2015. "Colombia todavía no aprovecha el potencial comercial de los TLC". <http://www.eluniversal.com.co/economica/colombia-todavia-no-aprovecha-el-potencial-comercial-de-los-tlc-191107>
- Gutiérrez Molina, Ó., J. I. Bermúdez Guerrero (comps.). 2011. *TLC, Colombia - Unión Europea: retos y oportunidades*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja.
- Herrera Valencia, Beethoven. 2011. *TLC Colombia- Unión Europea: retos y desafíos*. Fescol. Bogotá.
- La República*. 2015a. "Mipymes son claves para la diversificación de exportaciones hacia la Unión Europea". [http://www.larepublica.co/mipymes-son-claves-para-la-diversificaci%C3%B3n-de-exportaciones-hacia-la-uni%C3%B3n-europea\\_267756](http://www.larepublica.co/mipymes-son-claves-para-la-diversificaci%C3%B3n-de-exportaciones-hacia-la-uni%C3%B3n-europea_267756)
- 2015b. "Colombia solo exporta a 10 de los 28 países de la Unión Europea". [http://www.larepublica.co/%E2%80%9Ccolombia-solo-exporta-10-de-los-28-pa%C3%ADses-de-la-uni%C3%B3n-europea%E2%80%9D\\_275156](http://www.larepublica.co/%E2%80%9Ccolombia-solo-exporta-10-de-los-28-pa%C3%ADses-de-la-uni%C3%B3n-europea%E2%80%9D_275156)
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. 2010. "Texto final del acuerdo - TLC Colombia, Perú y Unión Europea". Bogotá.
- 2010. "100 preguntas del TLC con la Unión Europea". Bogotá.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). 2015. "Comercio Unión Europea - Resumen". Documento WT/TPRS/317. Unión Europea. Ginebra.
- Proexport. 2012. "Oportunidades de negocio, Colombia-Europa". Bogotá.
- Propaís. 2013. "Sobre el sector lácteo colombiano". Bogotá.
- Rodríguez, Carlos Gustavo. 2015. "Mipymes son claves para la diversificación de exportaciones hacia la Unión Europea". <http://www.larepublica.co/node/267756030>
- Secretaría de la OMC. 2011. "Acuerdos comerciales de la Unión Europea". Ginebra.



### Acerca de los autores

**Raúl Andrés Ávila Forero.** Economista y máster en ciencias económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Máster en economía de las telecomunicaciones de la Uned (Madrid), en economía y regulación de los servicios públicos de la Universidad de Barcelona y en regulación y competencia de la misma institución.

Docente en las universidades Nacional de Colombia y Jorge Tadeo Lozano en organización industrial, teoría moderna de la firma, economía y regulación. Las opiniones expresadas no comprometen a la Universidad Nacional de Colombia ni a la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

**Lucas Mateo Sánchez.** Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Máster en sociología de la Universidad Nacional de Colombia (c).

Investigador del Dane. Las opiniones expresadas no comprometen al Dane.

### Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia  
Teléfono (57 1) 347 30 77  
Fax (57 1) 217 31 15

### Para solicitar publicaciones:

Fescol@fescol.org.co

**Bogotá, diciembre de 2015**

ISSN 2242-0663

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.

Asimismo, 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.