



SIA

SISTEMA DE INFORMACIÓN ALTERNATIVO

6 AÑOS DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS: COLOMBIA CONTINÚA PERDIENDO



OBSERVATORIO TLC

N° 46

INFORME SIA N°46

6 AÑOS DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS: COLOMBIA CONTINÚA PERDIENDO

INTRODUCCIÓN

Muchos colombianos no recuerdan las promesas gubernamentales en el marco de la negociación del TLC con Estados Unidos. Un artículo del Diario Portafolio del 12 de octubre de 2011 mencionaba algunos de los siguientes beneficios:

- El TLC abre para Colombia el mercado más grande del mundo en bienes y servicios, con más de 308 millones de habitantes con un ingreso per cápita anual de US\$47.400 dólares.
- Cuando concluyó la negociación del TLC con los Estados Unidos, se elaboraron múltiples estudios en los cuales se demostró el impacto positivo del acuerdo en el crecimiento económico, el aumento de las exportaciones y la generación de empleo calificado y no calificado. Más de cuatro años después, Colombia es un país más competitivo, sustancialmente más abierto al mundo, con un sector productivo que ha madurado y que hoy tiene mejores condiciones para atraer inversión productiva y conquistar mercados extranjeros.
- Los consumidores serán uno de los grupos más beneficiados con este tratado. En todos los segmentos de la economía los consumidores tendrán mayores opciones en términos de calidad y precio, con lo cual se incrementará el poder adquisitivo de los colombianos.

La realidad no fue esta. Hoy tenemos un crecimiento que muestra las peores tasas desde 2009, no se han diversificado las exportaciones al mercado estadounidense y los consumidores colombianos no han aumentado su capacidad adquisitiva. Ello es resultado de las difíciles condiciones económicas del país, en el cual no hay trabajo estable ni bien remunerado: el 70,3% de los ocupados colombianos gana entre 0 y 1,5 salarios mínimos.

Este informe SIA, al igual que los anteriores, muestra que los resultados, seis años después de haber entrado en vigencia el TLC, no son favorables. Colombia sigue en la misma situación, dependiendo de los mismos bienes que siempre ha exportado a ese país. Adicionalmente, la situación arancelaria con los recientes cambios en el contexto mundial será tema de análisis de este documento.



OBSERVATORIO TLC

RESULTADOS COMERCIALES: SEGUIMOS RESTANDO A COLOMBIA

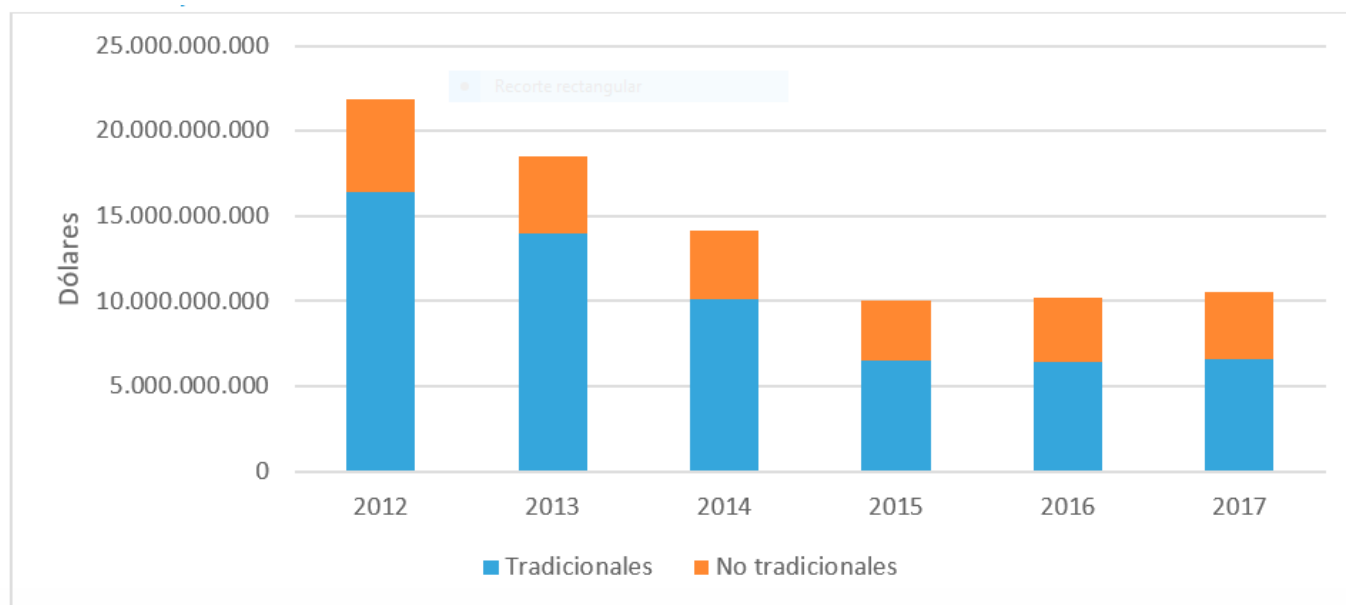
Las relaciones comerciales después de la entrada en vigencia del TLC de Colombia con Estados Unidos, ha traído consigo un claro ganador: Estados Unidos.

El comercio total de Colombia con Estados Unidos se ha venido reduciendo desde la entrada en vigencia del TLC. De tener un comercio por US\$ 36.075 millones en 2012, esta cifra se ha venido reduciendo hasta llegar a los US\$ 22.568 millones en 2017, eso significa una caída de 37,4%.

En términos de balanza comercial el país pasó de tener un superávit de US\$ 8.254 millones en 2012 a tener un déficit de US\$ 864 millones en 2017, lo cual representa una pérdida de US\$ 9.118 millones (\$ 26,1 billones) para el país.

Colombia ha perdido en exportaciones hacia Estados Unidos la suma de US\$ 11.280 millones (alrededor de \$ 32,3 billones), lo cual significa una reducción en las ventas colombianas de 51,7%, comparando 2017 con 2012. Esto no es exclusivamente consecuencia de la caída de los precios internacionales de las commodities, precios que se han venido recuperando desde mediados de 2017. Corresponde también a la caída en las exportaciones de bienes no tradicionales, las cuales tuvieron una contracción de 27,4%, dejando de vender US\$ 1.498 millones (\$ 4,3 billones).

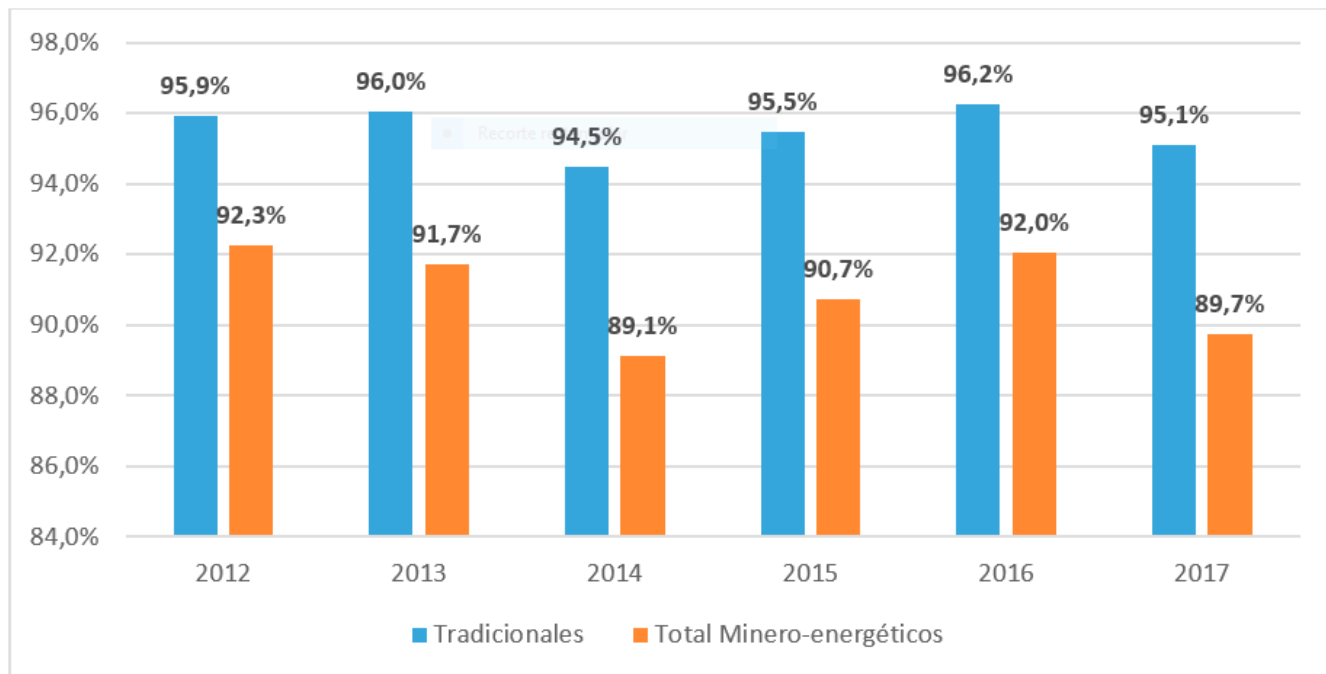
Gráfica 1. Exportaciones colombianas a Estados Unidos 2012 - 2017z



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La diversificación productiva no ha llegado. En 2017, el volumen de ventas (representadas en toneladas) de Colombia a ese país representó el 95,1% del total exportado, 0,8 puntos porcentuales menos que lo registrado en 2012. Asimismo, el volumen de las ventas de productos minero-energéticos sigue representando el 93,7% del total exportado a Estados Unidos, 1,6 puntos porcentuales menos que lo registrado en 2012.

Gráfica 2. Participación en la exportación de bienes tradicionales y minero-energéticos desde Colombia a Estados Unidos 2012-2016

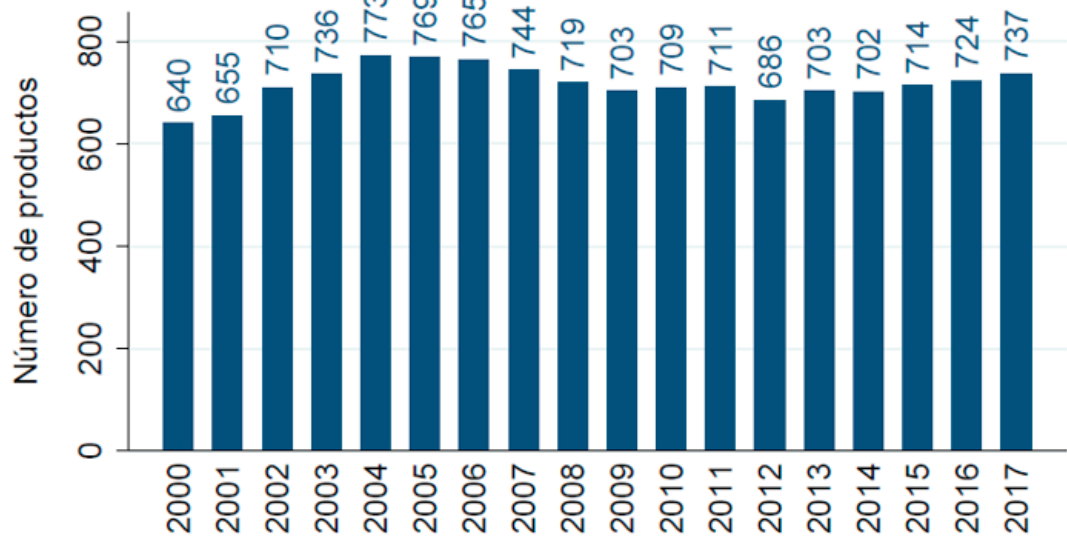


Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Bajo este panorama, los sectores productivos (agro + industria) no han presentado mayores avances en términos de exportación por volumen. De representar el 4,7% de las ventas totales hacia Estados Unidos en 2012, se pasó a 6,3% en 2017, un avance mínimo para las promesas y proyecciones que hacían los defensores del acuerdo.

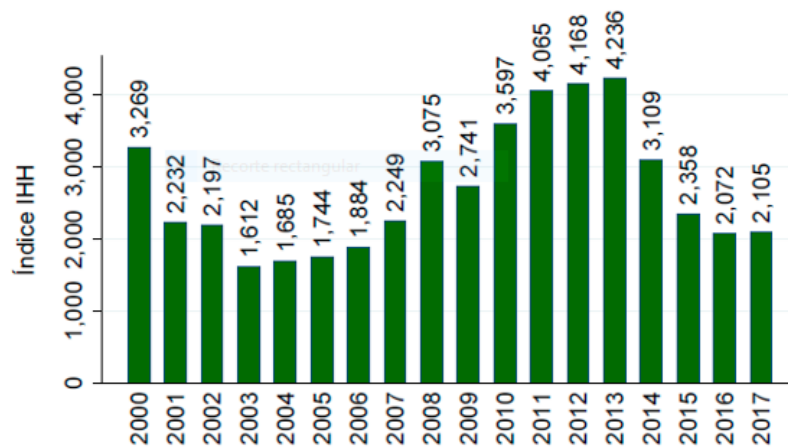
Según los datos más recientes del Ministerio de Comercio, las exportaciones siguen presentando una alta concentración, medidas por el Índice Herfindahl – Hirschman, y no hay una clara diversificación en las exportaciones del país. Apenas 737 partidas, tan solo 51 nuevas desde 2012, pero que siguen siendo inferiores a los registros de 2004 – 2007, cuando se exportaron hasta 773 partidas sin necesidad de TLC.

Gráfica 3. Número de productos exportados (por partidas arancelarias)



Fuente: Seguimiento a los Acuerdos Comerciales 2017 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo).

Gráfica 4. Concentración de exportaciones a Estados Unidos (Índice Herfindahl - Hirschman)



*Índice Herfindahl-Hirschman:

Sobre una base de 10,000 los rangos de clasificación del nivel de concentración pueden ser:

- IHH menor a 1.000: concentración baja
- IHH entre 1.000 y 1.800: concentración media
- IHH mayor a 1.800: concentración alta

** Número de productos: Se consideran las exportaciones a nivel de partida

Fuente: DANE-DIAN. Cálculos OEE-MinCIT

Fuente: Seguimiento a los Acuerdos Comerciales 2017 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo).



OBSERVATORIO TLC

La falta de diversificación se refuerza teniendo en cuenta que en 2017 el 4,1% de los exportadores colombianos a Estados Unidos pertenecen al sector minero – energético, y concentra el 61,8% del valor exportado y el 93,7% del volumen exportado a ese país, manteniendo la condición de país de exportador de materias primas. En cambio, el sector industrial, que cuenta con el 64,5% de los exportadores, apenas concentra el 11,5% del valor exportado y el 1,6% del volumen exportado a Estados Unidos.

Cuadro 1. Relación % entre exportadores y sus exportaciones, según actividad 2017 entre Colombia y Estados Unidos

Sector*	Exportadores**	Valor Exp.	Volúmen Exp.
Minero - energético	4,1	61,8	93,7
Agropecuario	31,0	23,6	4,0
Agroindustrial	6,6	3,2	0,8
Industrial	64,5	11,5	1,6
Total		100,0	100,0

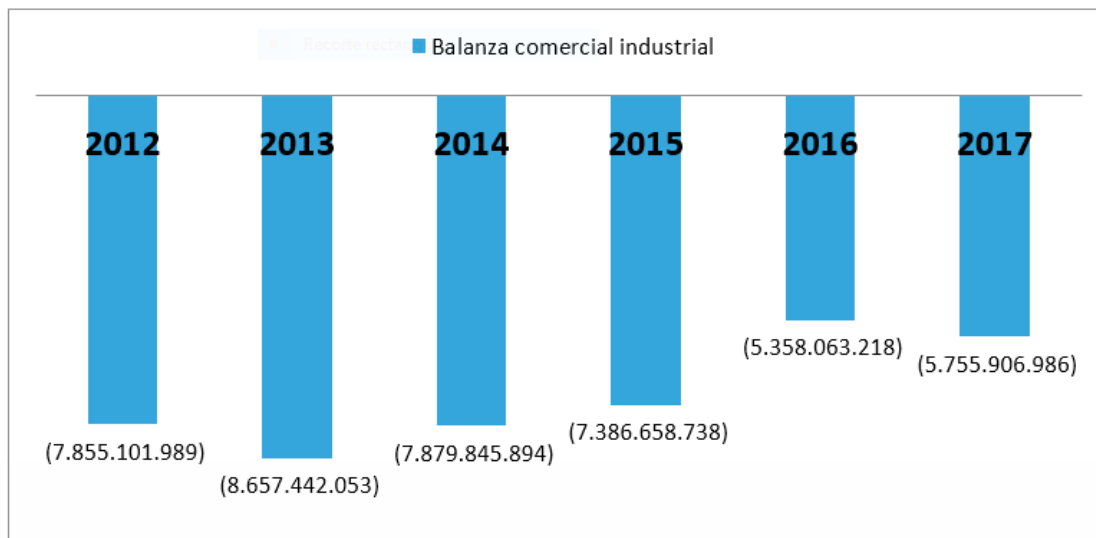
Nota: *Se considera la naturaleza del producto exportado, con base en la clasificación MinCIT. **Se consideran los registros de exportadores, los cuales incluyen tanto empresas como personas naturales. La proporción no sumará 100 % debido a que un mismo exportador puede registrar ventas de productos de sectores diferentes.

Fuente: DANE-DIAN. Cálculos OEE-MinCIT

Fuente: Seguimiento a los Acuerdos Comerciales 2017 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo).

Por el lado del sector industrial, es posible observar que su déficit con Estados Unidos ya acumula la suma de US\$ 42.893 millones en los 6 años del TLC, mostrando que el acuerdo nunca propició una mayor diversificación de los productos colombiano, y mucho menos del sector industrial nacional. Tan solo en 2017, el déficit industrial llegó a los US\$ 5.756 millones, US\$ 398 millones más que lo registrado en 2016.

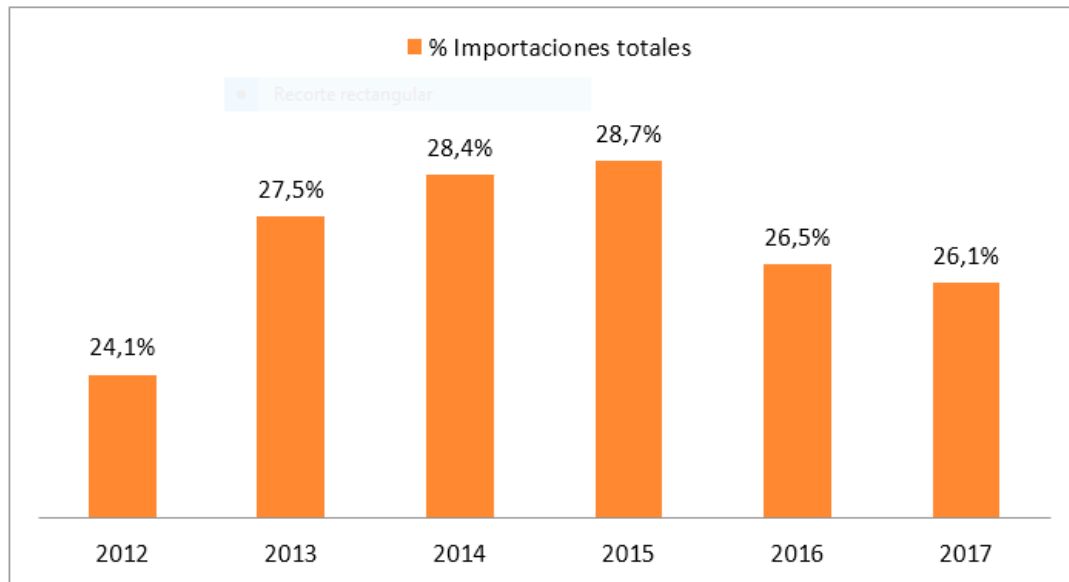
Gráfica 5. Balanza comercial industrial de Colombia con Estados Unidos 2012 - 2017 (dólares)



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Por el lado de las importaciones, han caído por debajo de las exportaciones. Si comparamos 2017 con el año 2012, las compras de Colombia a Estados Unidos se redujeron en 15,6%, pasando de US\$ 14.242 millones en 2012 a US\$ 12.014 millones en 2017. Lo curioso es que a pesar de la reducción, las importaciones desde Estados Unidos ganan preponderancia dentro de las importaciones totales llegando a 26,1% en 2017, desde el 24,1% que representaban en 2012.

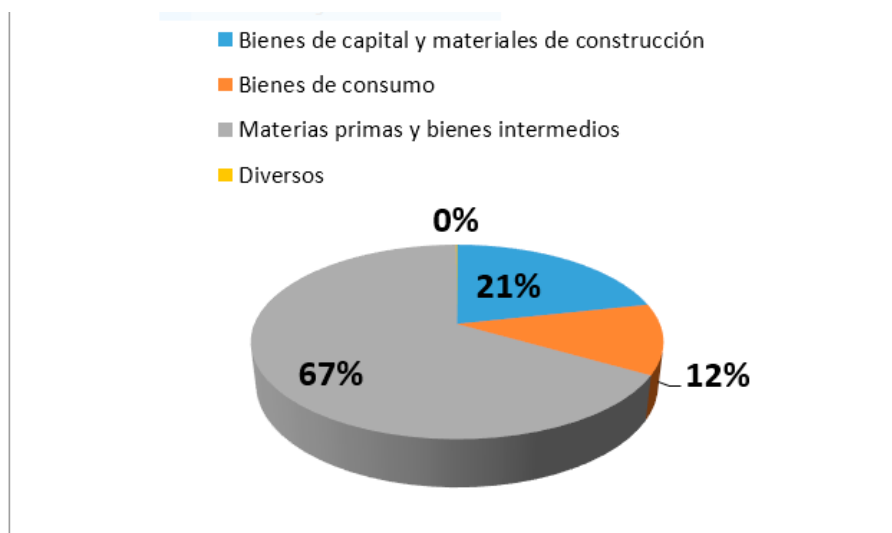
Gráfica 6. Participación de las importaciones desde Estados Unidos en el total de las compras colombianas (2012 - 2017)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dentro de las importaciones se torna preocupante que Colombia, como país exportador de materias primas, se está convirtiendo en comprador de este tipo de productos y de bienes intermedios, en los cuales gran parte de la industria colombiana está concentrada. El 66,6% de las importaciones desde Estados Unidos fue de este tipo de bienes (materias primas y bienes intermedios); seguido con un 21,6% de bienes de capital y materiales de construcción; finalmente, se encuentran los bienes de consumo con el 11,7%. Igualmente, del total de las importaciones provenientes de Estados Unidos, el 81,9% no las producimos en el país, mostrando una incapacidad de fomentar nuevos productos, que a través de los distintos gobiernos les han impedido generar nuevos negocios a varios sectores empresariales en el país, e incluso, los han acabado de forma paulatina.

Gráfica 7. Composición de las importaciones colombianas desde Estados Unidos 2017 (clasificación CUODE)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

SITUACIÓN ARANCELARIA: ¿HACIA UNA GUERRA COMERCIAL?

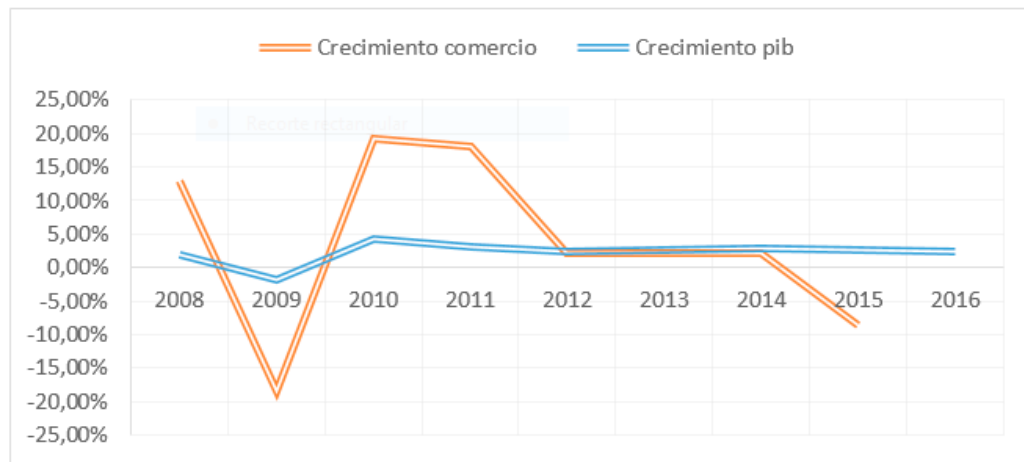
Existe una marcada incertidumbre sobre la economía mundial. Así se evidencia en los informes sobre perspectivas económicas para 2018, elaborados por instituciones como el FMI, en el cual se plantean aspectos “positivos” pero que están acompañados de una larga lista de “riesgos”. Entre esos, una posible guerra comercial que se empezó a vislumbrar desde que el ‘proteccionismo comercial’ se introdujo como propuesta de campaña de Donald Trump en el 2016.

Los cuestionamientos sobre las supuestas ventajas del libre comercio y la apertura, las dificultades cada vez más inocultables del modelo de la globalización, la pérdida de liderazgo de Estados Unidos en el mundo y el ascenso de China, entre otros, son aspectos que permiten deducir que en el plano internacional hay dificultades inocultables. Dos enfoques se enfrentan: la tendencia a suscribir más Tratados de Libre Comercio, versus, los procesos tendientes a revertir este modelo.

Uno de los indicadores más claros del proceso de globalización es el crecimiento del comercio mundial con respecto de la economía. En el mundo se reseñan tres ciclos económicos que permiten entender esto: el primero tras la primera guerra mundial y el periodo de la Gran Depresión en 1929, cuando el comercio internacional se redujo 10% del PIB mundial con respecto de 1914, cuando representaba el 30%. El segundo, después de la segunda guerra mundial, cuando el comercio presentó una recuperación que para 1970 alcanzó el 60% del PIB mundial. Y un tercer momento a partir de la crisis económica

del 2008 cuando el comercio mundial cayó a 55% del PIB, siendo los años 2014 y 2015 los más críticos con un crecimiento de apenas 3%¹.

Gráfica 8. Desaceleración del comercio internacional



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

En esta coyuntura no sólo se desarrolla una pugna por reordenar el balance de poder entre las potencias, sino además su búsqueda por posibilitar nuevas líneas de negocios como salida a la crisis global. La política comercial del gobierno de Donald Trump debe entenderse a partir de ese contexto, bajo las crecientes dificultades estructurales del modelo económico norteamericano, donde China juega un papel cada vez más importante y apuesta decididamente a liderar la globalización, Estados Unidos pierde liderazgo y crea un ambiente de zozobra con el “América Primero”.

Las expresiones más notorias se reflejan en el déficit comercial de Estados Unidos que no retrocede y que se ha mantenido constante desde décadas. Para el año 2017, los mayores déficits los registró con China, México, Japón, Alemania, Vietnam, Italia e Irlanda, y los mayores superávits comerciales con Hong Kong, Holanda, Emiratos Árabes Unidos, Bélgica, Australia, Singapur y Brasil (Trading Economics, 2018). La cifra es especialmente grande con China, con la cual Estados Unidos pasó de importar US\$ 463.000 millones en 2016 a US\$ 506.000 millones en 2017, y su resultado fue la ampliación del déficit comercial de US\$ 347.000 millones en 2016 a un máximo histórico de US\$ 375.000 millones en 2017, representando un 43,6% del déficit comercial total de Estados Unidos con todo el mundo.

¹ Ver: Ruchir Sharma, 2016. “Cuando las fronteras se cierran” Disponible en la web: https://www.nytimes.com/2016/11/13/opinion/sunday/when-borders-close.html?_r=0

Gráfica 9. Balanza comercial de Estados Unidos 2008 - 2018



Fuente: [Trading Economics](#)

Datos recientes muestran que, durante el primer año de gobierno de Trump los déficits no retrocedieron a pesar de sus promesas de campaña. Según Global Trade Watch el déficit comercial del TLCAN (que incluye a Canadá y México) aumentó en un 7,8%, el déficit con China aumentó en un 5,5%, y para 2018 el déficit general sigue manteniéndose alrededor de los US\$ 50.000 millones, con una leve reducción en marzo.

Gráfica 10. Déficit comercial de Estados Unidos desde que Donald Trump se posesionó



Fuente: [Global Trade Watch](#).

El anunciado cambio en la dinámica comercial de Estados Unidos con el mundo, basado en la eliminación o reducción de su déficit comercial atribuido a “prácticas injustas”, configuró un escenario de impredecibles consecuencias en el comercio internacional. A la luz de la imposición de aranceles a las importaciones de acero en 25% y de aluminio en 10%, por lo que se propagó la idea de que una guerra comercial era inminente. Es preciso recordar que, aunque las ideas propuestas por Trump parezcan como novedosas por la forma en la que se han anunciado, corresponden a tradicionales prácticas proteccionistas de esa potencia, reforzadas ahora con un discurso desafiante y chovinista que pretende alterar en beneficio propio las reglas, ya de por sí deficientes, pactadas a nivel global.

Los gobiernos anteriores también aplicaron medidas proteccionistas, en algunos casos mediante el multilateralismo, en otros con la imposición del bilateralismo cuyos resultados son los Tratados de Libre Comercio. En ese escenario, el papel que le corresponde a Donald Trump, y sus mencionadas medidas proteccionistas, se inserta en un programa económico que no centra su atención ni en las reglas, ni en las instituciones que están encargadas de marcar la línea del libre comercio – como la OMC- de una forma aparentemente consensuada, es decir, va en la dirección de responder con la aplicación de medidas unilaterales en una etapa de la globalización más avanzada, con el agravante de no resolver sus problemas domésticos sino profundizarlos.

El libre comercio no es un juego de gana-gana, y suponiendo además que un aumento arancelario unilateral viola las reglas de juego del comercio internacional, se puede ver que incluso la OMC como expresión del modelo de globalización, difícilmente intenta empujar nuevos procesos de liberalización. Según datos del portal Global Trade Alert (2018), desde el año 2008 se han interpuesto 7.265 intervenciones discriminatorias al comercio internacional, de estas el 18,1% corresponde a tarifas de importación, el 13,8% a medidas anti-dumping, 7,6% a subvenciones, 7,3% a financiación del comercio, 5,1% a localización de compras públicas y 48,3% otro tipo de medidas. El 40% del total (2.908) corresponden a intervenciones discriminatorias del comercio, interpuestas por Estados Unidos (Global Trade Alert, 2017). Lo que quiere decir que la guerra comercial no empezó con los aranceles interpuestos por Trump, sino que, de hecho, la diplomacia comercial norteamericana, antes y ahora, ha ejercido un papel central.

ARANCELES AL ALUMINIO Y ACERO

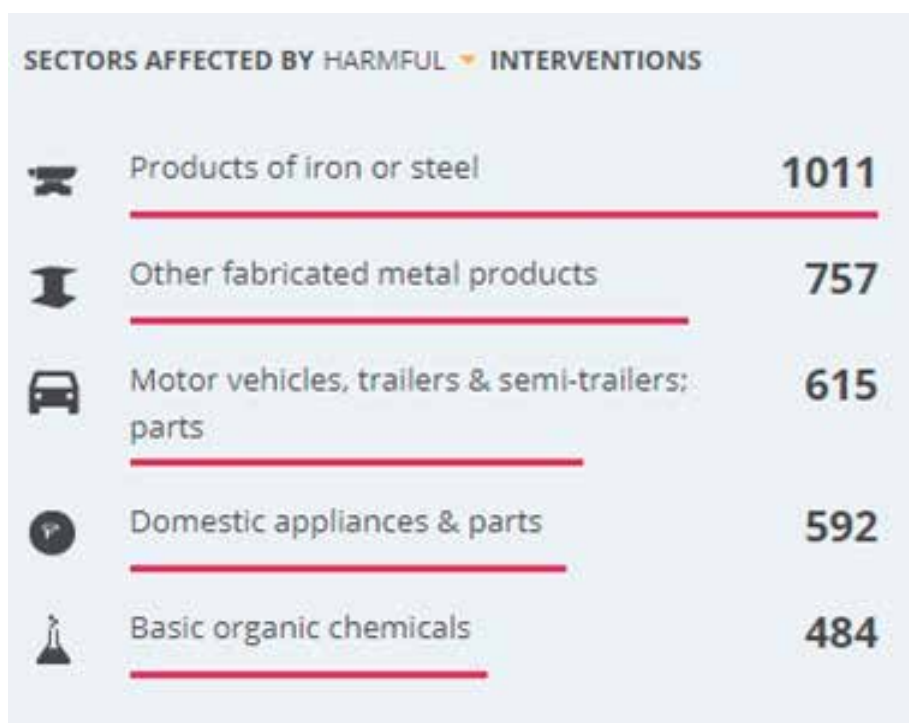
Un aspecto que muestra la coyuntura actual es que en el libre comercio nada está asegurado. Las potencias interesadas en inundar con sus mercancías a otros países del mundo hacen concesiones o ponen restricciones de acuerdo a lo que los beneficia. En ese sentido, la palabra “reciprocidad” ha sido solo un pretexto para ocultar que en el plano comercial las batallas nunca cesan. Así, aludiendo a razones de “Seguridad Nacional” el gobierno de Estados Unidos fijó aranceles a más de 1.300 productos chinos valorados en US\$ 100.000 millones, a lo que China respondió mediante la imposición de aranceles a 128 productos agrícolas procedentes del país norteamericano, valorados en US\$ 3.000 millones.



La medida china incluye un 25% de arancel a las importaciones de carne de cerdo y aluminio reciclado y un 15% a las tuberías de acero, frutas y vinos.

De acuerdo con un análisis del Observatorio Económico Latinoamericano (2018), la ventaja que tiene China frente a Estados Unidos en producción de acero es 8 veces más grande y en cuanto a demanda 7 veces. Además, la producción anual de acero de Estados Unidos es igual a todo el acero que exporta China al mundo. Las diferencias fundamentales son en términos de la tecnología que cada uno implementa para la transformación del acero y la mano de obra que emplean. Sumado a lo anterior, el sector acerero ha sido uno de los más afectados con restricciones consideradas “perjudiciales” para su comercio, por ende, la medida implementada por Trump no es la primera tendiente a impactar a las empresas de este sector.

Gráfica 11. Medidas discriminatorias por sector en el comercio internacional



Fuente: Global Trade Alert

A pesar de proponerse como una medida tendiente a contrarrestar las dinámicas de “comercio injusto” con China, la realidad es que Canadá es el principal exportador de acero hacia Estados Unidos, seguido por Brasil y Corea del Sur, sumado a que las dos grandes empresas de producción siderúrgica estadounidenses; United States Steel Corp. y A.K. Steel Corp, ni si quiera se encuentran en el ranking mundial de las 10 empresas productoras más grandes. Así que las medidas proteccionistas selectivas con esta industria a partir de la imposición de aranceles por parte de Estados Unidos tampoco conlleva a otorgar una gran contribución para la producción, comercio y desarrollo de sus empresas nacionales².

Finalmente, el momento actual es muestra de una política comercial internacional donde Estados Unidos intenta recuperar su papel de hegemonía comercial, amenazada por China, bajo la idea de fortalecer su poder negociador con la aplicación de medidas unilaterales o la negociación país por país y no con varios en conjunto. Su meta en ese marco es modificar los acuerdos bilaterales, profundizar su estrategia comercial de eliminar los déficits comerciales que tiene, e intentar el control del comercio internacional, para lo cual toma de una manera más agresiva la renegociación del NAFTA, se aísla de otros acuerdos como el TPP, se margina del TISA y abandona el Tratado Transatlántico con Europa, desconoce las reglas de la OMC, (como ya lo venía haciendo, perjudicando el sistema de solución de controversias de esa organización y bloqueando el nombramiento de nuevos jueces de arbitraje), incrementa la incertidumbre y quiere imponer sus propias reglas.

LOS ARANCELES Y COLOMBIA

Hay que recordar que, según sus apologistas, uno de los beneficios generales del TLC es que acuerdo “crea un marco normativo de largo plazo, promoviendo así la inversión nacional y extranjera en Colombia. El TLC es un instrumento permanente que a diferencia del ATPDEA no requiere renovaciones periódicas y por ende brinda estabilidad y predictibilidad en las reglas del juego del comercio de bienes y servicios entre los dos países”³, la realidad es que no se cumplen las reglas de juego, ni estos supuestos beneficios.

Bajo este contexto, vale la pena recordar que, con el TLC entre Colombia y Estados Unidos, el país negoció una desgravación a 6.959 subpartidas arancelarias, tan solo en el sector industrial. Asimismo, Estados Unidos negoció la desgravación de 8.816 subpartidas arancelarias del mismo sector, incluyen-

2 Ver: <https://www.worldsteel.org/steel-by-topic/statistics/top-producers.html>

3 Beneficios del TLC entre Colombia y Estados Unidos. Portafolio: 12 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/beneficios-tlc-colombia-estados-unidos-151112> (consultado el 10 de mayo de 2018).

do las de acero y aluminio, productos que junto con sus derivados suman cerca de 527 subpartidas arancelarias, de las cuales 406 son libres de arancel.

Cuadro 2. Clasificación arancelaria en cronograma de desgravación TLC Colombia - Estados Unidos

Tasa	Acero*	Aluminio
Free	400	6
1% – 1,9%	1	1
2% – 2,9%	13	13
3% – 3,9%	15	17
4% – 4,9%	8	7
5% – 5,9%	12	18
6% – 6,9%	6	3
7% – 7,9%	1	-
8% – 8,9%	4	-
12% – 12,9%	2	-

* Este rubro incluye acero, hierro y sus aleaciones pues en la CUCI no se encuentran discriminados.

Fuente: MinComercio. Información de Aranceles industriales de Estados Unidos a Colombia. Elaboración propia.
Las subpartidas aquí incluidas están en el cronograma de desgravación A.

Colombia exporta en estos bienes a Estados Unidos apenas el 0,12% de las importaciones de ese país, lo cual representa la suma de US\$ 58,8 millones al año (41.772 toneladas). Esta situación despertó la supuesta defensa de los productores nacionales por parte del Gobierno Nacional, sin embargo, ha sido una presión mendicante, mientras que no se dice nada de la afectación que están causando la importa-

ción de cerca de US\$ 180 millones al año en etanol, afectando a productores y trabajadores nacionales. La ex ministra de comercio y hoy directora de la Cámara de Comercio Colombo-Americana (AmCham Colombia), María Claudia Lacouture, ante las menciones de un posible reclamo por el incumplimiento del TLC, como la de Bruce MacMáster, presidente de la ANDI, aseguró que: “no se puede llamar incumplimiento a aquello que está dentro de los acuerdos comerciales. Colombia cuenta con un acuerdo comercial que incluye las acciones que se deben tener en cuenta cuando se habla de seguridad nacional”⁴, demostrando la posición laxa ante esta situación.

La realidad es que estas medidas unilaterales por parte del gobierno de Estados Unidos son muestra de que el comercio se atiene a los TLC cuando conviene a Estados Unidos y este está sacando provecho de su posición dominante en la geopolítica mundial, pasando por encima de los acuerdos bilaterales y multilaterales.

4 Colombia inicia acciones para mitigar impacto de nuevos aranceles. Mayo 3 de 2018. Tomado de Dinero.com. <https://www.dinero.com/pais/articulo/creditos-del-metro-de-bogota-tienen-garantia-soberana/258241>