

Tumbando la pared

Comercio e integración entre Brasil y Colombia



Tumbando la pared

Comercio e Integración entre Brasil y Colombia



Sector de Integración y Comercio
Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

Comercio e Integración entre Brasil y Colombia: tumbando la pared.¹

La última década ha estado marcada por numerosas manifestaciones por parte de líderes brasileños y colombianos, en cuanto a la importancia y urgencia de la integración regional de los dos países suramericanos. Estas manifestaciones revelan perplejidad y evidente disconformidad por los bajos índices de comercio e inversión entre los dos países, a pesar de sus 1950 kilómetros de frontera compartida. En este contexto, el ex presidente colombiano Alvaro Uribe Vélez llegó a declarar: “parecía que no teníamos una frontera sino una pared.”²

No es difícil encontrar en la teoría económica argumentos que avalen tal perplejidad. De hecho, uno de los modelos de comercio internacional más reconocidos como lo es el modelo de gravedad, indica con amplio respaldo empírico, que el volumen de comercio entre dos países depende del tamaño de sus economías y de la distancia entre ellos. El impacto de la distancia resulta particularmente fuerte: el comercio se reduce a la mitad a medida que se dobla la distancia entre los países. ¿Por qué, entonces, no hay más comercio e inversión entre países vecinos como Brasil y Colombia?

La respuesta parece estar en “una pared” construida por accidentales geográficos y históricos y por equívocos de política económica. Brasil y Colombia, así como el resto de América Latina, sufren las secuelas de modelos económicos que de una forma u otra, eliminaron los incentivos a la integración regional. En el periodo colonial, el comercio exclusivo con las matrices resultó en el desarrollo de una infraestructura de transporte y una distribución geográfica de la actividad productiva que ignoraba la existencia de los países vecinos. Siglos después, la región se embarcó en una estrategia de desarrollo que conllevaba enormes barreras al comercio regional a pesar de las sabidas ventajas de la integración.

Los incentivos solo empezaron cambiar en los años 90, en el marco de la apertura comercial. Desde entonces, países como Brasil y Colombia enfrentan por lo menos dos grandes desafíos para integrarse: dismantelar las barreras de comercio tradicionales e invertir en la precaria infraestructura de transporte que los une. Este último reto es particularmente importante para brasileños y colombianos dados los obstáculos geográficos que comparten en la frontera (la selva amazónica) y la baja densidad económica y poblacional que allí existe.

Los indicadores más recientes sugieren que el derrumbe de “la pared” ha comenzado finalmente. El valor del comercio bilateral entre Brasil y Colombia se ha multiplicado por cuatro desde el 2004, las inversiones han dado un salto considerable y se intensificaron las iniciativas de cooperación en diversas áreas. Sin embargo, a pesar de los avances, hay todavía buenas razones para que con-

¹ Este documento fue preparado bajo la supervisión de Antoni Esteveordal, gerente del sector de Integración y Comercio (INT) del BID, y escrito por Mauricio Mesquita Moreira, economista principal INT, con contribuciones de Masakazu Watanuki, consultor sénior INT, Danielken Molina, economista sénior y Cecilia Heuser, research fellow, INT. El documento refleja las opiniones de los autores que no necesariamente coinciden con la posición oficial del BID.

² Alvaro Uribe, El Tiempo, 19 de octubre de 2009.

tinúen las manifestaciones de perplejidad y disconformidad. El comercio bilateral continúa representando una parte modesta del comercio total de ambos países, acumula una asimetría importante y aún enfrenta barreras de acceso a mercado que impiden desarrollar todo su potencial. Menos comercio significa menos incentivos e información para las inversiones y la cooperación. En otras palabras, “la pared” sigue en pie. En otras palabras, parte importante de “la pared” sigue en pie y es importante que se canalice el entusiasmo por la integración, tan a menudo anunciado, para que se concluya de una vez por todas con su derrumbe.

Manejando las expectativas

Existe un consenso de que, a pesar de los avances, los niveles de comercio e inversión entre Brasil y Colombia siguen por debajo de su potencial. ¿Pero de qué potencial estamos hablando? Expectativas exageradas generan resentimientos que podrían perjudicar la integración regional. Es importante tener claro que los motores que mueven el comercio bilateral no son los mismos que promueven por ejemplo, el comercio de la región con Estados Unidos o China. En ambos casos, las acentuadas diferencias en la disponibilidad de factores productivos como mano de obra y recursos naturales, sumados al inmenso tamaño de esas economías, generan posibilidades de comercio e inversión cuyos patrones y escalas son irreproducibles en el contexto regional.

En el caso de Brasil y Colombia, así como en otras relaciones comerciales en la región, el principal motor del comercio no está en las diferencias de costo de mano de obra u oferta de materias primas, (aunque también existan oportunidades en esas áreas, como por ejemplo la exportación del carbón colombiano o las exportación de productos agrícolas brasileños), sino en la similitudes de nivel de renta y de preferencias de los consumidores. Tanto Brasil como Colombia son economías abundantes en recursos naturales (en ambos casos las exportaciones de esos productos representan más de la mitad de la canasta exportadora) y disfrutan de rentas per cápita que, si bien no son exactamente las mismas (las rentas per cápita de Brasil y Colombia alcanzaron en 2010 cerca de 10 mil y 6 mil dólares respectivamente³), no presentan las grandes disparidades que se observan en la relación con los países del Norte o con China.

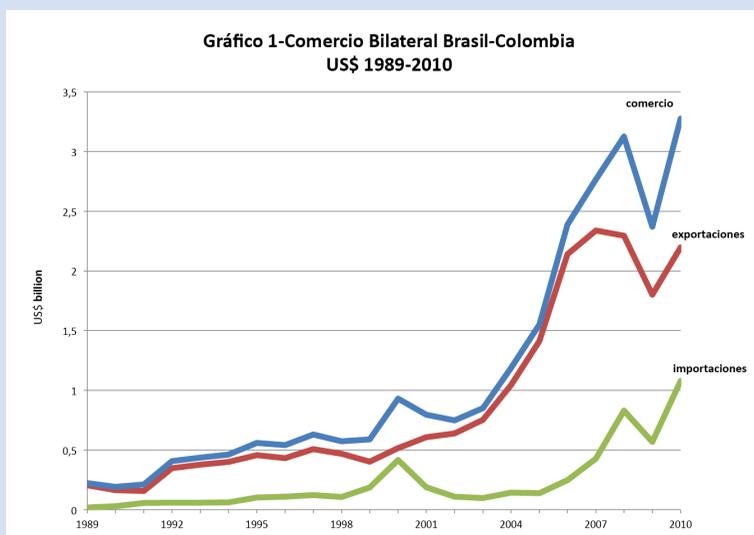
De esas características se deduce la oportunidad de un promisorio intercambio de manufacturados, capaz de explotar las demandas de poblaciones con niveles de renta similares, que además comparten culturas muy similares. En la medida en que se exploten esas oportunidades, aumentarán los incentivos para la inversión, dado el interés de las empresas en reducir los costos de transporte y aprovechar las ventajas competitivas de la proximidad con los consumidores. Estas oportunidades son particularmente valiosas en un momento en que am-

³ Bancos centrales de los respectivos países.

bas economías dan robustas señales de dinamismo, con tasas de crecimiento anuales cercanas al 4,5% en los últimos cinco años y donde ambos gobiernos se preocupan por la especialización en recursos naturales, producto de la expansión acelerada del comercio con Asia. Dicho esto podemos concluir que invertir en la integración bilateral significa invertir también en nuevas oportunidades de crecimiento a través de la sofisticación y la diversificación de la canasta exportadora.

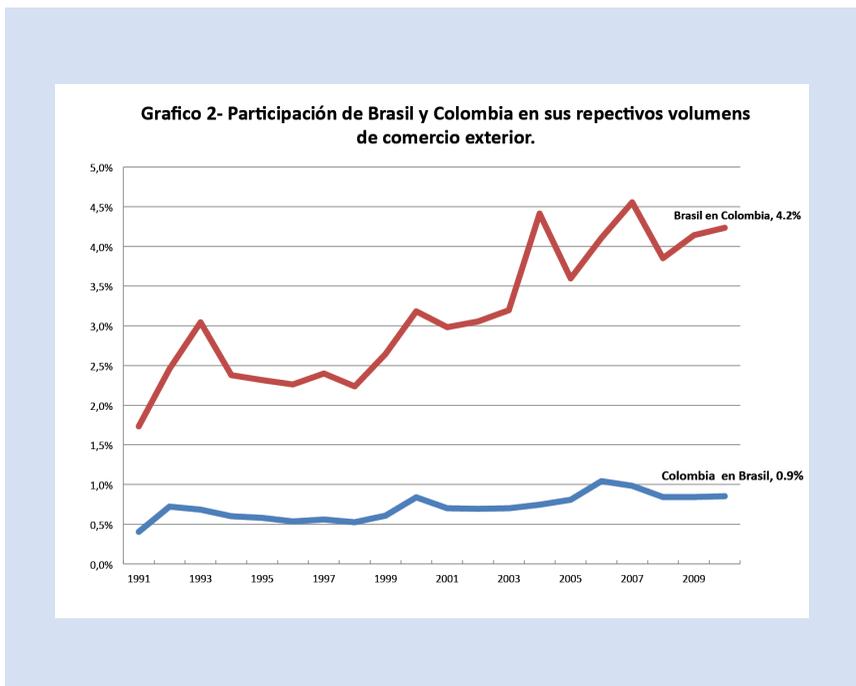
¿Dónde estamos?

El comercio- Como revela el Grafico 1, el comercio bilateral, después de un periodo de relativo estancamiento a niveles muy bajos, despegó finalmente al inicio del año 2000 coincidiendo con un periodo de notable crecimiento económico en los dos países y de mayor liberalización comercial entre ambos. Es también evidente que este incremento viene ocurriendo de forma muy asimétrica, explicada principalmente por las exportaciones de Brasil a Colombia. Las exportaciones de Colombia a Brasil tardaron más en reaccionar y solamente empezaron a crecer a partir de mediados de la década. Aún ese despliegue tardío ha sido insuficiente para evitarle a Colombia un déficit comercial bilateral que llegó a 1,1 mil millones de dólares en 2010.



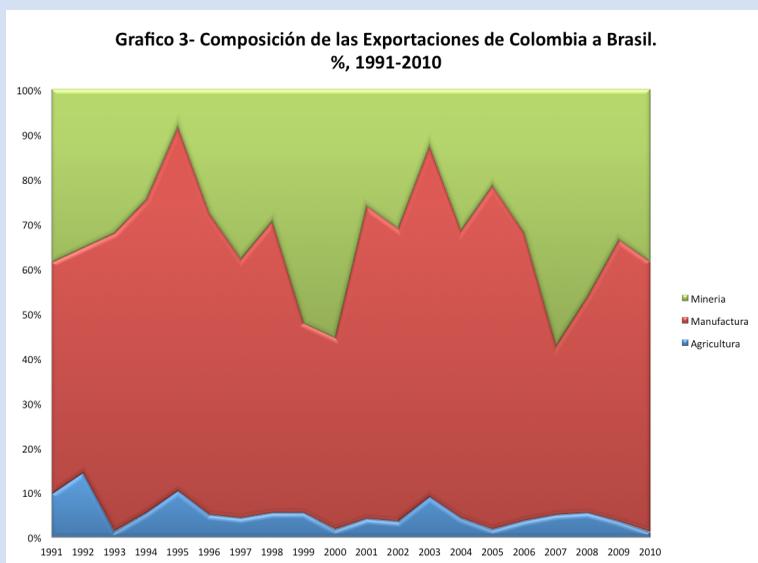
Fuente: INT con datos de COMTRADE, Naciones Unidas

A pesar de todo el dinamismo de la última de década, el comercio bilateral en 2010, representó sólo el 0.7 % del total del comercio de ambos países, un nivel muy inferior al ya modesto 20% de participación del comercio intrarregional en América Latina. Es verdad que ese bajo nivel se debe sobre todo a la pequeña participación de Colombia en el comercio brasileño que, a su vez refleja en parte la asimetría de tamaño entre las dos economías (Grafico 2). Los números parecen más positivos cuando se toma en cuenta que la participación de Brasil en el comercio colombiano se ha doblado en las dos últimas décadas, llegando a 4,2% en 2010. Pero Brasil sigue muy distante de los dos principales socios comerciales de Colombia (Estados Unidos con 34% y China con 9.2%) y su aumento de participación refleja especialmente el crecimiento de las exportaciones brasileñas, que llegaron al 5.8% de las importaciones colombianas en 2010. En el mismo año, la participación de Colombia en las importaciones brasileñas no fue más que del 2,6%.



Fuente: INT con datos de COMTRADE, Naciones Unidas

En términos de composición, el Gráfico 3 revela que la mayor parte de las exportaciones de Colombia a Brasil en las últimas dos décadas es de manufacturados (cerca de 60% en 2010), seguidos de cerca por minería, con una leve tendencia al aumento de la participación de este último sector. Los productos agrícolas mantienen una participación marginal. Este patrón contrasta con el observado en el comercio multilateral colombiano, donde la participación de los manufacturados en las exportaciones de 2010 era de apenas el 22%. Esto representa una evidencia clara de las oportunidades de diversificación que existen en el comercio bilateral, más allá de recursos naturales. La mala noticia es que las exportaciones colombianas todavía se encuentran muy concentradas en un pequeño número de productos (Tabla 1), con los 10 más importantes, acumulando un 74,3% del total de las exportaciones bilaterales, un grado de concentración no muy diferente del de las exportaciones multilaterales (71,8%).



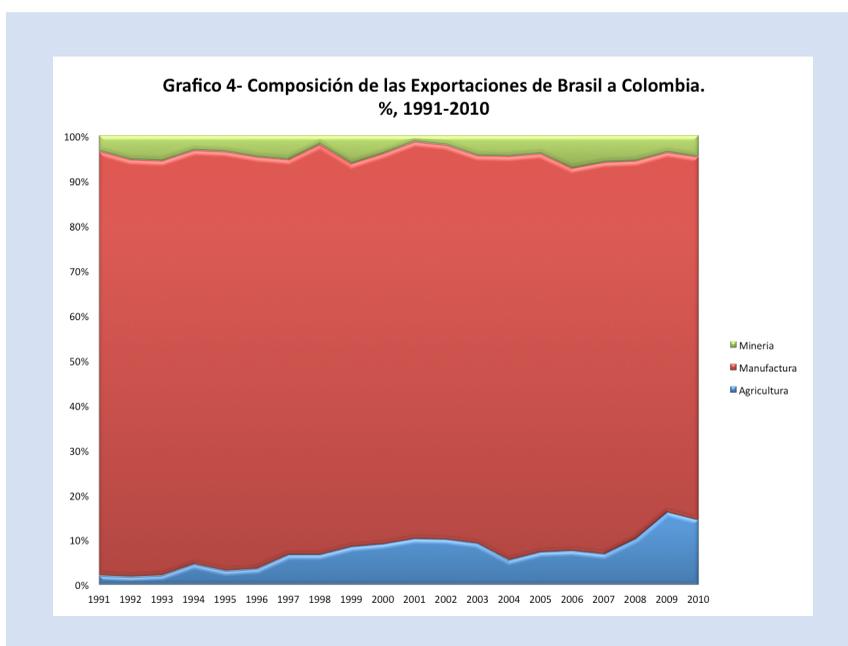
Fuente: INT con datos de COMTRADE, Naciones Unidas.

Tabla 1-
Participación de
los 10 principales
productos en las
exportaciones
de Colombia a
Brasil: 2010

Productos (HS2002-6 dígitos)	Participación	Participación acumulada
Coques y semicoques de hulla	19,6	19,6
Polímeros de cloruro de vinilo	19,0	38,6
Hulla bituminosa	12,1	50,7
Aviones y demás aeronaves	5,2	55,9
Neumáticos (llantas neumáticas) para autos	4,1	60,0
Neumáticos (llantas neumáticas) para buses	3,2	63,2
Productos laminados planos de hierro o acero	3,1	66,3
Copolímeros de propileno	3,1	69,4
Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.	2,9	72,3
Compuestos heterocíclicos de nitrógeno	2,0	74,3

Fuente: INT con datos de COMTRADE-UN

Por el lado de Brasil, las oportunidades en términos de manufacturados son aún más evidentes, con la participación de éstos en las exportaciones bilaterales llegando al 80% en 2010, a pesar de una tendencia al alza en las exportaciones de productos agrícolas (Gráfico 4). El grado de diversificación de las exportaciones es significativamente más alto que el de Colombia, con los diez principales productos respondiendo por apenas 36,1% del total exportado en 2010 (Tabla 2), un nivel más bajo que el de las exportaciones multilaterales (42,1%).



Fuente: INT con datos de COMTRADE, Naciones Unidas

Productos (HS2002-6 dígitos)	Participación	Participación acumulada
Maíz	6,9	6,9
Propeno (propileno)	6,5	13,7
Autos	3,4	20,2
Preparaciones alimenticias	2,9	23,6
Productos laminados planos de acero	2,1	26,4
Azúcar	2,1	28,6
Motores de émbolo (pistón)	2,0	30,7
Aluminio sin alear	1,9	32,6
Neumáticos (llantas neumáticas) para autos	1,6	34,6
Chasis de vehículos automóviles	1,5	36,1

Fuente: INT con datos de COMTRADE-UN

Las Inversiones

El incremento del comercio no tardó en generar un boom de inversiones bilaterales. Entre 1994 y 2005, las inversiones brasileñas en Colombia se limitaron a 93 millones de dólares; mientras que en los cinco años siguientes acumularon 775 millones de dólares.⁴ Las inversiones se concentran sobre todo en el sector manufacturero, pero la participación de sectores como minería y construcción civil va en aumento. Más de 30 grandes empresas brasileñas están presentes en Colombia, como Petrobras (petróleo), Vale do Rio do Doce (minería), Gerdau (acero), Camargo Correa (construcción civil), Votarantin (acero), Natura (cosméticos) y Marcopolo.⁵

La inversión de Colombia en Brasil también aumentó, con un total de 605 millones de dólares entre 2005 y 2009, los cuales se concentraron en sectores como petróleo, transmisión de energía eléctrica, plásticos, servicios financieros y resinas.⁶ Entre las empresas colombianas se destacan grupos como Interbolsa (servicios financieros), Mundial (tuberías y facilidades para la conducción de aguas) y productoras de alimentos como Quala, Progel y Gelco.

Tabla 2-
Participación de los 10 principales productos en las exportaciones de Brasil a Colombia: 2010

⁴ Banco de la República

⁵ Ver IndexInvest Brasil (http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16) y Angela Maria Orozco Gómez 2008 "Las inversiones brasileñas en Colombia" Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC e a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – Funcex.

⁶ Banco Central do Brasil.

El crecimiento de las inversiones es particularmente bienvenido en un contexto en el que se acumulan superávits comerciales a favor de Brasil. La presencia de las empresas brasileñas en Colombia genera otras opciones de integración más allá de las exportaciones, ayudando a disipar eventuales presiones políticas por barreras comerciales. La creciente presencia de empresas colombianas en Brasil, por su parte, puede resultar en un impulso importante para las exportaciones, en la medida que favorece un mejor conocimiento del mercado brasileño y de los detalles de la política comercial.

Cuadro 1- Cooperación en acción: El nuevo “Hercules” de Embraer.

En Abril de 2007 Embraer informó que había iniciado estudios sobre el diseño de un avión de carga mediano, el KC-390, que cumpliría funciones similares a las de un avión Hercules. Durante 2008 distintas instituciones del gobierno de Brasil, así como su Fuerza Aérea, mostraron su apoyo a este proyecto y dispusieron financiamiento para el desarrollo inicial del mismo.

Desde ese entonces, distintos países de América Latina, como Argentina y Chile, se han involucrado en el emprendimiento de diversas maneras. En particular, Colombia firmó un acuerdo en 2010 para su participación en el proyecto, tanto en el desarrollo como en la producción del KC-390. Este acuerdo marca el principio de negociaciones bilaterales que podrían conducir a la instalación de una fábrica de partes en Colombia y a la compra de 12 unidades.

En ocasión de este acuerdo, el Jefe de Operaciones Logísticas de la Fuerza Aérea Colombiana, Flavio Ulloa, declaró: “Con los más de 40 años de experiencia de Embraer en el desarrollo de aeroplanos y la experiencia de la Fuerza Aérea Colombiana en el área operativa, podremos trabajar conjuntamente para hacer del KC-390 uno de los aviones más modernos y versátiles para manejar distintos tipos de misión, ya sea militar o comercial”.

Se prevé que el primer prototipo de KC-390 será finalizado en 2014 y se encuentra programada la venta de 46 unidades del mismo a Brasil, Colombia y Chile.

La cooperación

Las oportunidades que genera la relación bilateral va más allá de lo comercial y cubren un amplio abanico de posibilidades de cooperación, tanto a nivel técnico como político. Así como niveles de ingreso per cápita similares pueden ser un fuerte incentivo para que los países intercambien bienes y servicios, también generan oportunidades para intercambiar conocimiento y experiencias de políticas en áreas clave de desarrollo.

Como en otras experiencias de cooperación sur-sur, la apertura comercial de Brasil y Colombia y el crecimiento de los flujos de comercio e inversión bilateral han creado poderosos incentivos para la cooperación. Desde el inicio de los años noventa fueron firmados más de 13 acuerdos bilaterales en áreas como justicia, prevención del terrorismo y el tráfico de drogas, zonas fronterizas, producción de café, salud, acción sindical y ciencia y tecnologías espaciales.⁷ A estos casos se suman los acuerdos regionales entre el Mercosur y la Comunidad Andina en las áreas de comercio y energía y otras iniciativas de cooperación que involucran a gobiernos y el sector privado (ver Cuadro 1). Toda esa actividad diplomática ha resultado en 12 comisiones bilaterales que buscan monitorear y coordinar desde el comercio bilateral hasta las acciones conjuntas de combate al terrorismo (Tabla 3).

⁷ <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/america-do-sul/colombia/pdf>.

Este boom de actividades diplomáticas sugiere que no hay un déficit de iniciativas de cooperación, al contrario de lo que se ve en los flujos de comercio e inversión. Lo que falta, quizás, son mecanismos transparentes que permitan una evaluación objetiva del impacto de esas iniciativas. Un esfuerzo en la recolección de datos y en la evaluación de resultados ayudaría a los países a diseñar mecanismos de cooperación más eficientes para aprovechar mejor oportunidades y maximizar recursos escasos.

Tabla 3 - Mecanismos Bilaterales Brasil-Colombia

Comisión Binacional Colombia – Brasil. Creada en febrero de 2009 a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores.

Mecanismo Permanente de Diálogo de Altos Funcionarios (a nivel de Directores), creado en junio de 2009.

Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Brasil. Creada en 1993.

Comisión Mixta para la Prevención, Control y Represión del Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

Grupo de Trabajo Bilateral para la Represión de la Criminalidad y del Terrorismo.

Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos Militares de Colombia-Brasil.

Comisión Mixta de Inspección de los Hitos Fronterizos.

Grupo de Trabajo del Medio Ambiente sobre el Plan Frontera Verde y el Plan de Acción Monitoreo y Control entre Parques Nacionales Naturales Colombia-Brasil.

Grupo de Trabajo Ejecutivo previsto en el Memorando de Entendimiento para la Promoción del Comercio y de las Inversiones entre Colombia y Brasil (GET).

Comisión de Monitoreo del Comercio Colombia – Brasil.

Comisión de Cooperación Técnica y Científica Colombia – Brasil / Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica Colombia – Brasil.

Comisión Mixta Cultural Educativa y Deportiva Colombia – Brasil.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores Colombia. (<http://www.cancilleria.gov.co>)

¿Para dónde vamos? Ideas para tumbar “la pared”

El reto de reducir asimetrías y consolidar la integración Brasil-Colombia pasa por debilitar los cimientos que sostienen “la pared”: las barreras de comercio tradicionales y los altos costos de transporte y logística. Así como en el resto de la región, la acción se ha concentrado en derrumbar el cimiento más tradicional, pero Brasil y Colombia lo hicieron de forma tardía y cautelosa.⁸

Más osadía en el comercio tradicional- El primer acuerdo comercial significativo entre los dos países fue firmado en 2004, en el contexto del acuerdo Mercosur-Comunidad Andina, una década después del inicio de la apertura comercial de los dos países y de la consolidación del Mercosur y de la Comunidad Andina.⁹ El acuerdo prevé un cronograma de desgravación de 15 años, con aproximadamente 50% (en las concesiones de Colombia a Brasil) y 35% (en las concesiones de Brasil a Colombia) de los productos llegando a un arancel de 0% en un periodo de no menos de 11 a 15 años. El carácter cauteloso del acuerdo queda aún más en evidencia cuando se compara con los otros acuerdos en América Latina, en particular aquellos firmados con Estados Unidos. Por ejemplo, en el acuerdo negociado entre Colombia y Estados Unidos, (y cuya implementación aun depende de la aprobación del congreso americano) los aranceles colombianos son eliminados en casi el 80% de los productos en el primer año del cronograma.¹⁰

A pesar de la demora y cautela, no cabe duda de que el acuerdo representó un avance importante en la reducción de las barreras arancelarias entre los dos países. Los Gráficos 5 y 6 revelan que los aranceles preferenciales entre los dos países cayeron drásticamente en los primeros 6 años, aunque con alguna variación entre los sectores. En 2011, el arancel promedio preferencial colombiano al socio brasileño llegó a 5,8%, mientras el arancel preferencial brasileño alcanzó 2,4% (Tabla 3). Como es evidente en el Gráfico 1, ese periodo inicial de reducción arancelaria coincide con una importante aceleración del comercio bilateral. Sin embargo, la pregunta clave es si éste es el acuerdo capaz de concretar todo el potencial de la integración bilateral, con la urgencia que sugieren los líderes de ambos países. La respuesta parece ser negativa. Los mismos gráficos 5 y 6 muestran que por detrás de los promedios, existen picos arancelarios importantes en ambos lados de la frontera, tanto en productos agrícolas como industriales, que no son eliminados ni al final del cronograma en 2018. Además, el equivalente ad-valorem de las barreras no arancelarias al comercio bilateral (incluyendo medidas como controles de precios, estándares técnicos y restricciones cuantitativas) alcanzan 34% en Colombia y 47% en Brasil.¹¹

⁸ Ver Mauricio M. Moreira, Christian Volpe y Juan Blyde 2008 “Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin America and Caribbean Trade.” IDB and DRCLAS/Harvard.

⁹ Ver <http://www.aladi.org/nsfaladi/textos-cdos.nsf/vpaíses/colombia?OpenDocument&Start=1&Count=310&Expand=10>. El acuerdo del Mercosur se firmó en 1991 y la Comunidad Andina se constituyó como zona de libre comercio en 1995.

¹⁰ Antony Estevadeordal, Kati Suominen, Jeremy Harris y Matt Shearer 2009. Bridging Regional Trade Agreements in the Americas. Washington DC, IDB.

¹¹ Calculados a partir de los datos de Kee, Hiau Looi, Alessandro Nicita and Marcelo Olarreaga. “Estimating trade restrictiveness indices”, *Economic Journal*, 2009, vol. 119, p. 172--199.

Hay por lo menos 5 razones importantes para que los dos países sean más ambiciosos y se muevan más rápidamente para alcanzar una zona de libre comercio:

1. Al involucrar mercados de menor porte que los de los acuerdos Norte-Sur, los acuerdos Sur-Sur como el de Brasil y Colombia no pueden darse el lujo de no eliminar completamente las barreras arancelarias, ya que corren el riesgo de volverse irrelevantes.
2. En un contexto en que tanto la industria brasileña como la colombiana enfrentan una dura competencia asiática, es fundamental que maximicen las ganancias de escala que un mercado unificado entre ambos puede generar.
3. Le interesa a Colombia evitar que la implementación de acuerdos ambiciosos, como aquellos convenidos con los Estados Unidos y la Unión Europea, produzca costosos desvíos de comercio. La forma más eficiente de hacerlo es ampliar el número de acuerdos, inclusive con países como Brasil.
4. No existe una justificación clara para que Brasil no elimine inmediatamente todos los aranceles a las exportaciones colombianas. Los riesgos de desplazamientos significativos de la producción local son mínimos en función de la asimetría de tamaño entre las dos economías.
5. Le interesa a Brasil ampliar su acceso preferencial al mercado colombiano en un momento en que su único acuerdo comercial exhaustivo es con MERCOSUR.

Gráfico 5 - Acuerdo MERCOSUR-Comunidad Andina.
Aranceles Preferenciales de Colombia a Brasil.
2004-2018. %

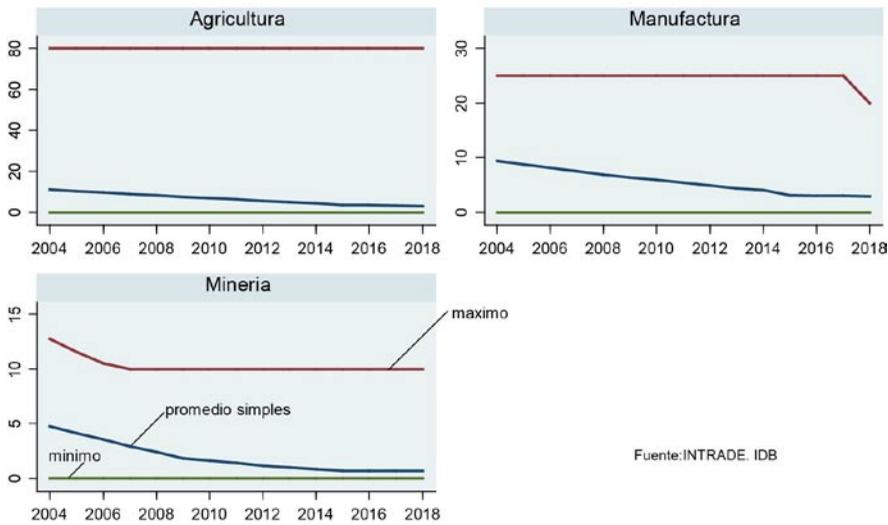
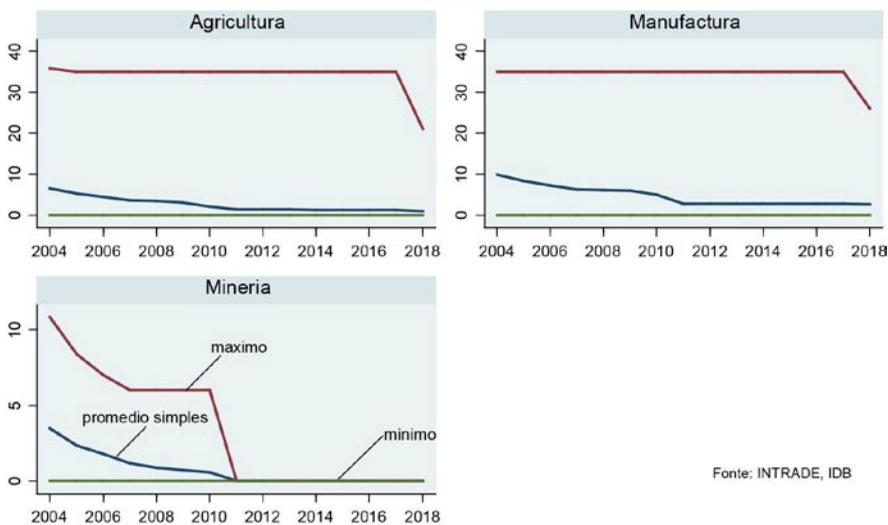


Gráfico 6 - Acuerdo MERCOSUR-Comunidad Andina.
Aranceles Preferenciales de Brasil a Colombia.
2004-2018. %



**Tabla 3-
Aranceles
Preferenciales
entre Brasil
y Colombia.
2011, promedio
simples. (%)**

	COL-BR	BR-COL
Agricultura	6.3	1.4
Manufactura	5.5	2.8
Minería	1.4	0.6
Total	5.8	2.4

Fuente: INTRADE, BID

La deficiente logística que sostiene “la pared”.

Reducir los costos de transporte y logística es clave para la integración regional y global de América Latina, pero asume un rol aún más importante en el caso de Brasil y Colombia. La tan comentada frontera de 1950 kilómetros se sitúa en un inmenso vacío demográfico y económico, desprovisto de infraestructura de transporte (Figura 1), resultado de la combinación de factores geográficos (la selva amazónica), históricos y económicos cuyos orígenes datan del periodo colonial.

En la práctica, esta situación significa que los países están mucho más distantes de lo que su vecindad sugiere. La distancia promedio entre los principales centros poblacionales de los dos países (ponderada por la población de cada centro) es de 4157 km, mientras que la misma distancia con relación a otros vecinos que no son afectados por la geografía o por disparidades regionales es significativamente menor. La distancia entre Brasil y Argentina es de 2391 km y entre Colombia y Venezuela es de 961 km.¹² Llama la atención que el comercio entre Brasil y Colombia raramente cruza la frontera común, pues suelen preferirse rutas más distantes. En 2010, cerca del 98% de las exportaciones colombianas iban a Brasil por vía marítima y 1,9% por vía aérea. El rol de los otros modos de transporte, inclusive el terrestre es mínimo. En el caso de las exportaciones de Brasil a Colombia, el transporte aéreo (19,7%) y el terrestre tienen una participación mayor (5,1%), pero el marítimo (73%) también domina ampliamente los fletes.¹³ En el caso, por ejemplo, de las exportaciones de Argentina a Brasil, 45% de los envíos cruzan la frontera por camión.

Si sumamos a esas dificultades las conocidas deficiencias de la infraestructura de transporte de Brasil y Colombia (por ejemplo, en la última edición del Índice de Performance de Logística del Banco Mundial, Brasil ocupa la posición 41 y Colombia, la posición 72), no es difícil entender por qué la logística parece ser el principal sostén de “la pared”, superando los obstáculos tradicionales. Para traducir este argumento en números, el Gráfico 7 compa-

¹² <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/distances.htm>

¹³ INTRADE, IDB.

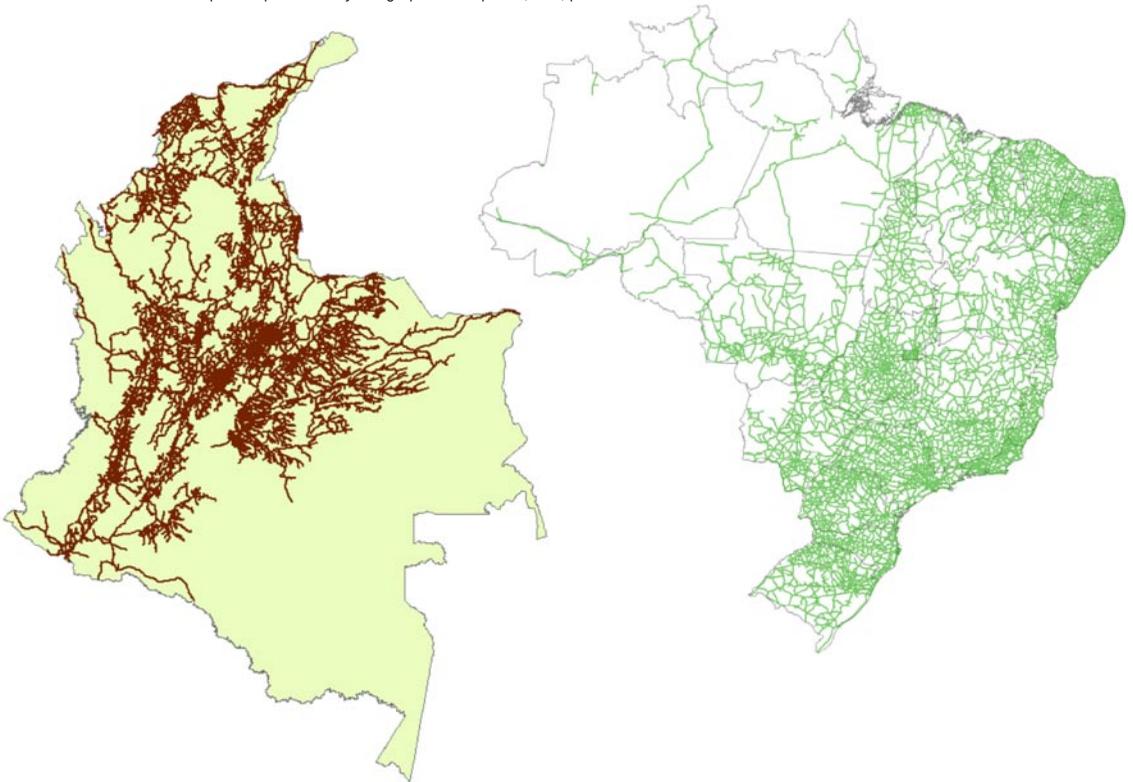
ra los gastos de flete internacional y el arancel pagado por los exportadores brasileños y colombianos en el comercio bilateral. Como es evidente, los fletes superan los aranceles en todas las categorías de bienes y en ambas direcciones del comercio bilateral, particularmente en las exportaciones de Colombia a Brasil (importaciones de Brasil desde Colombia) donde el flete promedio llega a 16,9%. Es importante tomar en cuenta que los fletes aquí medidos se refieren apenas al tramo internacional y no incluyen los costos relacionados al tiempo de transporte (por ejemplo depreciación y costos de inventario). Si agregamos estos otros componentes, la participación de los costos de transporte en el precio final seguramente se duplicaría.¹⁴ Tampoco se computan los costos relacionados a los trámites de aduana, área donde también Brasil y Colombia siguen lejos de las mejores prácticas internacionales.¹⁵

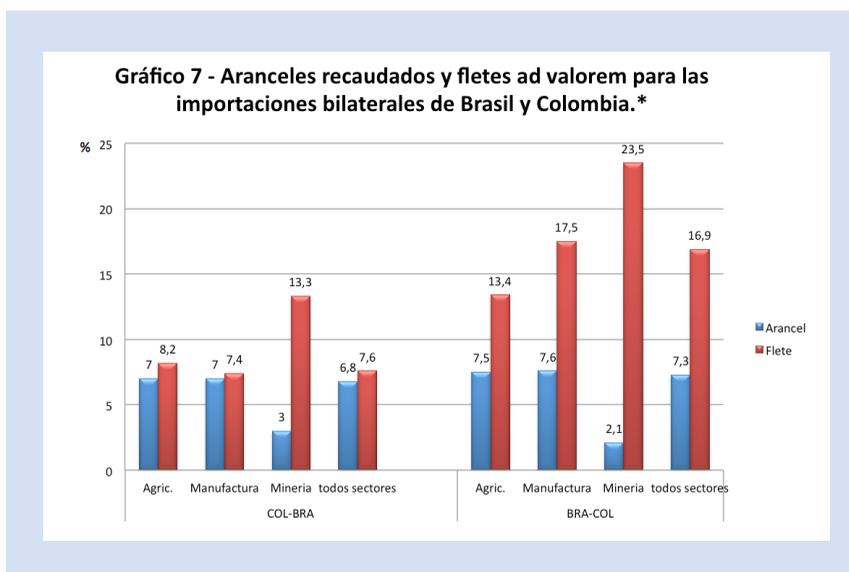
¹⁴ Mauricio M. Moreira, Christian Volpe y Juan Blyde, op. cit.

¹⁵ Las posiciones de Colombia y Brasil en el ranking de comercio a través de las fronteras en junio de 2010 eran 99 y 114, respectivamente. <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

Figura 1- Mapas de Carreteras Primarias y Secundarias de Colombia y Brasil. 2010.

Fuente: Ministerios de Transportes para Brasil y Geographic Enterprises, LLC, para Colombia.





Fuente: INT con datos de INTRADE

* Datos para las importaciones de Brasil desde Colombia (BRA-COL) es para 2010 y para las importaciones de Colombia desde Brasil (COL-BRA) es para 2009. En ambos casos los datos son promedios simples.

Una comparación entre los fletes de exportación de Colombia a Brasil y los de Canadá a Brasil permite observar cómo la logística no sólo es un obstáculo mayor que los aranceles, sino que también enseña que sí es posible reducir esos costos. La comparación se lleva a cabo entre el flete de bienes similares (6 dígitos del sistema armonizado) para evitar sesgos por diferencias en la composición de las exportaciones y el resultado es muy claro: En 2010, los gastos de flete correspondían a 33,5% de valor final de las exportaciones colombianas, mientras que en las exportaciones canadienses alcanzaron 32%, a pesar de que Canadá está a más de doble de distancia que Brasil de Colombia.¹⁶

El reto de bajar los costos de logística requiere de un compromiso real por parte de los gobiernos, de revisar en detalle los procesos logísticos del comercio bilateral y de formular una agenda que prevea: (i) nuevas inversiones en infraestructura; (ii) mejoras en el marco regulatorio bilateral de los servicios de transporte para ampliar la oferta y la competencia y; (iii) minimizar los costos y tiempos de transacción en las aduanas. Acuerdos de cielos abiertos como los que Brasil y Colombia han concretado con Estados Unidos

¹⁶ Distancia promedio entre los principales centros poblacionales de los países (ponderada por la población de cada centro). INTRADE para datos de flete.

recientemente serían un claro ejemplo de este tipo de iniciativa, que ayudaría a producir más rutas, más frecuencias y mejor servicio para los pasajeros y la carga.

Ya existen diversos mecanismos institucionales bilaterales y regionales que podrían coordinar y ayudar a concretar ese tour de force como la comisión binacional Colombia-Brasil, la comisión de Vecindad y Integración Colombia-Brasil y la Iniciativa de Integración regional de América del Sur (IRSA), ahora en ámbito de la UNASUR. Ya hay también ejemplos concretos de cooperación entre los dos países que apuntan a bajas inmediatas de los costos de logística y mayor volumen de comercio bilateral (ver cuadro 2).

Cuadro 2- Cooperación en logística y comercio: Ferrocarril del Carare

La ambición de conectar a los productores del centro-oriente de Colombia con el valle del Río Magdalena data de principios del s. XX, pero distintas dificultades impidieron que esto se concretara, limitándose así el desarrollo del sector minero del interior, en particular la explotación de las reservas de carbón metalúrgico de la zona, que se estima ascienden a 1.100 millones de toneladas.

En la actualidad, Colombia es el quinto exportador mundial de carbón con un mercado natural en Brasil, dada su industria siderúrgica, pero a su vez con importantes exportaciones a China y la Unión Europea.

Los avances de los últimos años en el proyecto Ferrocarril del Carare prometen asegurar el transporte del carbón que producen Cundinamarca, Boyacá y Santander hasta el río Magdalena y el Ferrocarril del Atlántico, dando así acceso a los puertos del Mar Caribe, reduciendo costos, optimizando la logística y facilitando el acceso del carbón metalúrgico a los mercados internacionales.

Estos avances son consecuencia de la coordinación entre el gobierno central de Colombia, el Ministerio de Transporte, las regiones interesadas y el gobierno de Brasil, cuyo apoyo y cooperación técnica permitieron la estructuración y los estudios de prefactibilidad del proyecto. Como resultado de esta coordinación, se espera que las licitaciones correspondientes se lleven a cabo en este año y existen a su vez expectativas de inversiones de Brasil y China en los próximos pasos del proyecto, cuya finalización se encuentra prevista para 2015.

Estimando las ganancias

Las ganancias de una agenda ambiciosa, que busque reducir drásticamente todos los costos de comercio no deben ser subestimadas. Un ejercicio de simulación utilizando un modelo de equilibrio general computable (la herramienta preferida por los economistas para evaluar acuerdos de libre comercio) con base en un escenario que puede ser considerado conservador,

¹⁷ A la excepción de la reducción de los aranceles, que refleja el objetivo de llegar a una zona de libre comercio, las otras metas tienen un claro grado de arbitrariedad. Lo que se buscó, sin embargo, fue definir porcentuales política y técnicamente factibles, que no involucrasen esfuerzos radicales por parte de los gobiernos.

ilustra ese punto. El escenario apunta a un esfuerzo conjunto de reducción de barreras que por un lado, elimine los aranceles y por otro, reduzca las barreras no arancelarias al 50%, los costos de aduana en un 3% y los de transporte en 30%, en un cronograma conservador de 5 años.¹⁷

La Tabla 4 presenta los resultados para las exportaciones bilaterales y cabe destacar: (i) la más que duplicación del comercio bilateral, con un salto de 124%; (ii) el aumento de 94% de las exportaciones de Colombia a Brasil, concentrado en los sectores de minería, alimentos, química, plástico, bienes metálicos, textiles y maquinaria; (iii) el aumento de 135% en las exportaciones de Brasil a Colombia, disperso por varios sectores, reflejando la mayor protección del mercado colombiano y la mayor diversificación de las exportaciones brasileñas; (iv) el número significativo de sectores con impacto positivo en ambos lados de la frontera -una señal del potencial del comercio intra-industrial; y (v) el impacto de la reducción de los fletes que se constituye en la fuente más importante de ganancias (71 % del total para Colombia y 66% del total para Brasil), a pesar de no involucrar una reducción de costos muy ambiciosa.

Tabla 4-

Impacto de una reducción en las barreras comerciales sobre las exportaciones bilaterales de Brasil y Colombia.

Sectores	Año base 2008. (%)										
	Colombia					Brasil				Bilateral	
	Aranceles	Aduanas	BNA	Flete	Total	Aranceles	Aduanas	BNA	Flete	Total	Total
Agricultura											
Granos	0,0	0,00,0	0,0	0,0	10,7	8,6	99,1	80,5	199,0	199,0	
Vegetales y frutas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ganadería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	7,2	112,7	65,4	188,7	188,7
otros productos agrícolas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,8	5,7	0,2	42,0	57,7	57,7
Carne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lácteos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Minería											
Carbón, petróleo y gas	0,4	4,3	0,2	29,8	34,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	34,6
Minerales	1,9	4,3	8,4	25,9	40,6	4,8	4,1	4,9	23,7	37,4	37,7
Manufactura											
otros productos alimenticios	6,5	7,1	83,4	58,9	155,8	20,1	6,0	48,1	53,8	128,0	136,5
Textiles	21,7	11,7	0,7	141,9	176,0	38,0	11,0	11,6	127,2	187,7	184,7
Ropa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
cuero y calzados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,8	9,4	75,3	96,2	211,6	211,6
otras manufacturas livianas	18,1	9,3	25,0	104,4	156,7	28,5	8,8	7,3	94,7	139,3	140,2
productos químicos y plásticos	9,7	8,1	12,6	76,9	107,3	12,5	7,7	14,7	71,9	106,7	107,0
metales y productos metálicos	17,7	10,4	1,3	114,2	143,6	19,4	9,5	3,6	94,3	126,8	129,9
Autos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	54,2	10,0	4,8	107,2	176,2	176,2
Bienes de capital	14,1	10,1	61,7	117,5	203,4	18,4	9,7	9,5	101,9	139,5	141,0
TOTAL	7,9	7,2	11,9	67,5	94,5	22,8	8,9	13,9	89,6	135,3	124,3

Nota: La simulación usa un modelo de equilibrio computable dinámico y corresponde al siguiente escenario implementado de manera lineal en el periodo 2011-15: (1) eliminación de los aranceles; (2) baja en 3% en costos de aduana; (3) baja de 50% en las barreras non-arancelarias (BNA); y (4) baja de 30% en los fletes internacionales. Para detalles del modelo ver Paolo Giordano, Julio A. Guzman Caceres and Masakazu Watanuki, 2011 "The Impact of Transport in Latin American" IDB, mimeo.

Fuente: BID-INT

Una integración sin paredes

El análisis de la integración comercial entre Brasil y Colombia en las últimas décadas sugiere que el momento es oportuno para que el entusiasmo oficial se transforme en medidas concretas de profundización de la relación. Es verdad que “la pared” que se percibe entre los dos países se debe en parte a accidentes geográficos e históricos, más allá del control de los gobernantes del periodo más reciente. Sin embargo, existen otros componentes importantes de esa “pared” como las barreras arancelarias y los costos de logística, que podrían resolverse a través de la voluntad política.

Es verdad que ya se han logrado avances importantes en la reducción de los aranceles, pero ésta tarea continúa inconclusa. La falta de osadía demostrada para eliminar esos obstáculos, principalmente a la luz de las iniciativas más ambiciosas con relación a otros socios comerciales, desafía la racionalidad económica y a juzgar por las declaraciones de los gobernantes, también carece de sentido político. Los costos de logística, por otro lado, quedaron por mucho tiempo fuera del radar de la política comercial de los dos países, a pesar de que los potenciales beneficios de una larga frontera se encuentran comprometidos por la geografía y por disparidades regionales. Las consecuencias no son difíciles de medir, con exportadores e importadores sujetos a fletes que poco reflejan la vecindad de los países. En este frente —al contrario del de los aranceles, cuya solución es evidente— es fundamental invertir en estudios técnicos que mapeen la logística bilateral y que propongan soluciones, en especial por medio de marcos regulatorios que incentiven la competencia y la participación del sector privado. El mismo esfuerzo debe hacerse en relación a los trámites en las aduanas.

Las recompensas a esos esfuerzos no son una panacea, pero ofrecen ganancias palpables en términos de un comercio exterior más sofisticado y diversificado, donde se pueden aprovechar soluciones diseñadas para consumidores de preferencias comunes, más allá de las oportunidades existentes en recursos naturales. La recompensa permite también la llegada de nuevas inversiones y mayor cooperación, impulsada por los incentivos de una relación comercial más profunda. Es tiempo de que el entusiasmo de la última década finalmente se transforme en acciones concretas que eliminen los obstáculos que todavía restan en las relaciones bilaterales.