



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
VIII PROMOCIÓN
2006 – 2008**

**El proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre
Colombia y Estados Unidos**

**Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos
Presenta:**

Adriana Rocío Cadena Cancino

Directores de tesis: Dra. Alicia Puyana Mutis y Dr. Nicolás Loza

Seminario de tesis: Procesos políticos, representación y democracia

“Esta tesis corresponde a los estudios realizados con una beca otorgada por la
Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México”

México, D. F. Julio de 2008

Resumen

La presente investigación analiza la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos como policy process, lo que condujo a reconstruir la etapa de formación de agenda de la política en cuestión, a identificar las acciones que llevaron a cabo los actores involucrados (particularmente el poder ejecutivo del Estado colombiano, los legisladores, los negociadores, los sindicatos, los grupos de la sociedad civil y los empresarios), así como las estrategias empleadas en la negociación interna y externa y durante la ratificación. El estudio explora las razones por las cuales la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos no concluyó en la ratificación por el legislativo estadounidense, además de analizar los resultados en materia económica y los efectos políticos de la misma. La investigación concluye, que el gobierno colombiano tuvo una falla en materia de política comercial internacional, al no tener en cuenta los procesos electorales que sucederían en los países involucrados en la negociación; el gobierno minimizó la importancia de las demandas del partido demócrata frente a los TLC; no supo mantener una estrategia que le permitiera negociar el texto del tratado con Estados Unidos, lo que lo llevó a obtener resultados poco favorables en materia económica, pero beneficios en términos políticos para el presidente Colombiano.

Palabras clave: Colombia, negociaciones comerciales, tratados de libre comercio, política pública, negociación interna, negociación externa, ATPDEA, agricultura, interés económico, derechos laborales, estrategia.

Abstract

The present investigation analyzes the negotiation process of the Free Trade Agreement negotiation between Colombia and The United States as policy process, which drove to reconstruct the stage of formation of agenda of the policy in question, to identifying the actions that the actors carried out involved (particularly the executive power of the Colombian State, the legislators, the negotiators, the unions, the groups of the civil society and the businessmen), as well as the strategies used in the internal and external negotiation and during the ratification. The study explores the reasons for which the negotiation of the TLC between Colombia and The United States did not conclude in the ratification for the legislative American, beside analyzing the results in economic matter and the political effects of the same one. The investigation concludes, that the Colombian government had a fault as for international trade policy, on not having born in mind the electoral processes that would happen in the countries involved in the negotiation; the government minimized the importance of the demands of the democratic party opposite to the TLC; it could not support a strategy that was allowing him to negotiate the text of the agreement with The United States, which led it to obtaining slightly favorable results in economic matter, but benefits in political terms for the Colombian President.

Keywords: Colombia, commercial negotiations, free trade agreements, public policy, negotiation hospitalizes, external negotiation, ATPDEA, agriculture, economic interest, labour laws, strategy.

Dedicatoria

...A mis padres Ricardo y Martha por sus enseñanzas, su amor y su honestidad, a mi sobrino Carlitos por hacerme sonreír cuando estaba triste, a Tristano por su amor y comprensión y a mi directora de tesis Alicia Puyana, por su comprensión, confianza y apoyo en este proceso...

Agradecimientos

Gracias a mi estancia en México conocí personas maravillosas que aprecio mucho y me llevo el mejor recuerdo de ellos. En primer lugar quisiera dar mis agradecimientos a Fernando Bazúa, por ser el mejor profesor que tuve en la maestría, por sus enseñanzas académicas y sobre todo por su valiosa amistad y haber confiado en mis capacidades. Le otorgo mis más sentidos agradecimientos a Alicia Puyana, porque sin su ayuda no hubiera sido posible culminar la presente investigación y sobre todo, le doy mil gracias por escucharme cuando lo necesité. Otra persona que merece mi gratitud es Iván Baggini, por ser amigo fiel y escuchar mis penas en los momentos más adversos de mi estadía en México. Así mismo, mis agradecimientos Nicolás Loza, por haberme recibido en su seminario y apoyarme en la culminación de la investigación. Un agradecimiento especial a Fernando Ulises Flóres, por haber aceptado ser mi lector y acompañarme en el último paso de mi estancia en Flacso. Le agradezco también a Tristano Volpato, por estar conmigo en las buenas y en las malas, por ser mi soporte, mi apoyo y mi fuerza; así mismo, agradezco el apoyo y colaboración que mantuvo Ignacio López en el transcurso de mi estancia en México, y a cada una de las personas que hizo posible mi permanencia en México y especialmente en FLACSO, y a todos aquellos que me brindaron una sonrisa. Finalmente le doy un agradecimiento especial a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, por su apoyo económico, que hizo posible la realización de un sueño: “estudiar mi maestría en gobierno y asuntos públicos”.

ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i> _____	<i>iv</i>
<i>Introducción</i> _____	<i>1</i>
<i>Capítulo I:</i> _____	<i>9</i>
<i>La política pública, los acuerdos de integración comercial y el proceso de formulación de política pública en Colombia.</i> _____	<i>9</i>
<i>1. Introducción</i> _____	<i>9</i>
<i>2. Cuándo un problema se puede considerar objeto de política pública</i> _____	<i>9</i>
2.1. Fijación o formación de la agenda _____	<i>12</i>
<i>3. ¿Por qué un acuerdo comercial es un instrumento de política pública?</i> _____	<i>14</i>
3.1. Los nuevos acuerdos de integración económica regional _____	<i>17</i>
3.2. El TLC: de la agenda gubernamental a la negociación _____	<i>18</i>
<i>4. Las atribuciones de los poderes públicos colombianos en política comercial externa.</i> _____	<i>22</i>
4.1. Atribuciones del Presidente _____	<i>22</i>
4.2. Atribuciones del Poder Legislativo _____	<i>23</i>
4.3. Atribuciones del Poder Judicial _____	<i>25</i>
<i>5. Conclusiones generales del capítulo</i> _____	<i>26</i>
<i>Capítulo II</i> _____	<i>28</i>
<i>Antecedentes de la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos</i> _____	<i>28</i>
<i>1. Introducción</i> _____	<i>28</i>
<i>2. Antecedentes que llevaron al gobierno colombiano a adoptar la decisión de buscar negociar un TLC con EUA</i> _____	<i>28</i>
<i>3. Panorama político antes de la negociación del TLC Colombia-EUA</i> _____	<i>33</i>
3.1. Panorama político colombiano _____	<i>33</i>
3.2. Panorama político estadounidense _____	<i>35</i>
<i>4. Asimetrías económicas, comerciales, políticas e institucionales existentes entre Colombia y Estados Unidos</i> _____	<i>37</i>
4.1. Asimetrías económicas _____	<i>37</i>
4.2. Asimetrías comerciales _____	<i>39</i>
4.3. Asimetrías políticas _____	<i>47</i>
4.4. Asimetrías institucionales _____	<i>48</i>
4.5. El impacto comercial de las preferencias arancelarias no recíprocas de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) en Colombia. _	<i>51</i>
<i>5. Conclusiones generales del capítulo</i> _____	<i>56</i>

Capítulo III	58
<i>Negociación interna del TLC Colombia-EUA. El caso colombiano</i>	58
1. <i>Introducción</i>	58
2. <i>Supuestos y actores de la negociación</i>	58
3. <i>Proceso y acciones de los actores en la negociación interna.</i>	63
4. <i>Resumen de la negociación interna del TLC</i>	70
5. <i>Conclusiones generales del capítulo</i>	72
Capítulo IV	74
<i>Negociación externa del TLC Colombia-EUA. Los resultados obtenidos por Colombia</i>	74
1. <i>Introducción</i>	74
2. <i>Negociación externa del TLC</i>	74
3. <i>Resumen de las estrategias colombianas empleadas para llevar a cabo la negociación con EUA</i>	77
4. <i>Resultados de la desgravación en el texto del TLC.</i>	77
5. <i>Logros y fracasos del gobierno colombiano en la negociación del TLC (de acuerdo a la matriz de asuntos e intereses empleada a la sociedad colombiana y empleada en la negociación).</i>	81
5.1. <i>Acceso al mercado agrícola</i>	82
5.2. <i>Acceso a mercados no agrícolas</i>	87
5.3. <i>Compras del sector público</i>	89
5.4. <i>Inversión extranjera</i>	91
5.5. <i>Propiedad intelectual</i>	93
5.6. <i>Solución de controversias</i>	96
5.7. <i>Asuntos laborales</i>	98
5.8. <i>Asuntos ambientales</i>	103
6. <i>Resumen : resultados de la negociación externa</i>	105
7. <i>Conclusiones generales del capítulo</i>	106
Capítulo V	108
<i>La ratificación del TLC en Colombia y los tropiezos en Estados Unidos</i>	108
1. <i>Introducción</i>	108
2. <i>Ratificación del TLC en Colombia</i>	108
3. <i>Acciones del gobierno colombiano, dadas las condiciones políticas desfavorables para la ratificación del TLC en el congreso estadounidense.</i>	111

<i>4. Argumentos y acciones de los actores estadounidenses en el proceso de ratificación del TLC entre Colombia y EUA.</i>	113
<i>5. Conclusiones generales del capítulo</i>	116
<i>Capítulo VI</i>	117
<i>Conclusiones, Propuestas para otras investigaciones y Consideraciones de política pública</i>	117
<i>1. Conclusiones</i>	117
<i>2. Propuestas para nuevas investigaciones</i>	124
<i>3. Consideraciones de política pública</i>	125
<i>Bibliografía</i>	127
<i>Hemereografía</i>	131
<i>Internet</i>	133
<i>Notas Periodísticas</i>	134
<i>Entrevistas</i>	135
<i>Fuentes de datos</i>	136
<i>Anexos</i>	137
<i>Anexo 1.</i>	137
<i>Partidos políticos colombianos y su fuerza política en el Congreso</i>	137
<i>Anexo 2</i>	138
<i>Acciones realizadas por los opositores del TLC en Colombia</i>	138
<i>Anexo 3</i>	140
<i>Resumen del Protocolo Modificadorio del TLC y Carta anexa para Colombia en el marco de considerar el estudio del TLC en el Congreso de EUA.</i>	140
<i>Anexo 4</i>	144
<i>Estructura de las Negociaciones del TLC Entre Colombia Y EUA</i>	144
<i>Anexo 5</i>	151
<i>Categorías de Desgravación Arancelaria</i>	151
<i>Anexo 6</i>	152
<i>Arancel promedio rebajado en Colombia y Estados Unidos en lista agrícola, expresados por capítulos a dos dígitos del sistema armonizado arancelario</i>	152
<i>Anexo 7</i>	153
<i>Arancel promedio rebajado en Colombia y Estados Unidos en lista industrial, expresados por capítulos a dos dígitos del sistema armonizado arancelario*</i>	153

ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 2.1.</i>	35
<i>Composición del legislativo, según los resultados de las elecciones del año 2006</i>	35
<i>Tabla 2.2</i>	48
<i>Asimetrías institucionales entre Colombia y Estados Unidos</i>	48
<i>Tabla 4.1</i>	82
<i>Resumen matriz agrícola</i>	82
<i>Tabla 4.2</i>	86
<i>Instrumentos comerciales solicitados por Colombia y otorgados por EUA</i>	86
<i>Tabla 4.3.</i>	87
<i>Resumen matriz acceso a mercados no agrícolas</i>	87
<i>Tabla 4.4</i>	89
<i>Resumen matriz de compras sector público</i>	89
<i>Tabla 4.5</i>	91
<i>Resumen matriz sobre capítulo de inversión extranjera</i>	91
<i>Tabla 4.6</i>	93
<i>Resumen matriz propiedad intelectual</i>	93
<i>Tabla 4.7</i>	96
<i>Resumen matriz solución de controversias</i>	96
<i>Tabla 4.8</i>	98
<i>Resumen matriz asuntos laborales</i>	98
<i>Tabla 4.9</i>	103
<i>Resumen matriz asuntos ambientales</i>	103

ÍNDICE DE CUADROS

<i>Cuadro 2.1</i>	39
<i>Asimetrías económicas existentes entre Colombia y Estados Unidos</i>	39
<i>Cuadro 2.2.</i>	40
<i>País destino y origen de la exportaciones e importaciones que realiza Colombia</i>	40
<i>y su balanza comercial 1994-2006</i>	40
<i>Cuadro 2.3.</i>	41
<i>Participación porcentual del comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos</i>	41
<i>1990-2006</i>	41
<i>Cuadro 2.4</i>	43
<i>Composición del comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos por sectores.</i>	43
<i>Año 1990-2006</i>	43
<i>Cuadro 2.5.</i>	44
<i>Las cien exportaciones más importantes de Colombia hacia Estados Unidos y los programas especiales de desgravación arancelaria que otorga EUA a Colombia en 2006</i>	44
<i>Cuadro 2.6</i>	45
<i>Las cien exportaciones más importantes de Estados Unidos hacia Colombia en 2006</i>	45
<i>Cuadro 2.7</i>	46
<i>Composición del comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos de los cien productos exportados más importantes, analizado por sectores Año 2006.</i>	46
<i>Cuadro 2.8</i>	55
<i>Exportaciones Colombianas hacia EUA en dólares. 1990-2006</i>	55
<i>Cuadro 4.1.</i>	78
<i>Resultados de las desgravaciones arancelarias agrícolas del TLC entre Colombia y EUA</i>	78
<i>Cuadro 4.2.</i>	79
<i>Productos a los cuales se limitó la cantidad a importar. Protecciones efectivas en</i>	79
<i>cantidades y desgravación</i>	79
<i>Cuadro 4.3.</i>	80
<i>Desgravación bienes industriales en el TLC</i>	80

Introducción

América Latina en los últimos años, ha buscado la liberalización de mercados y con ello obtener acceso a mercados internacionales. No obstante, dos sucesos internacionales en materia de política comercial, no han facilitado su cristalización. En primera instancia, surge el fracaso de las rondas de las negociaciones multilaterales guiadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) en las que no se encuentra una respuesta favorable para la liberalización total de bienes debido a la falta de acuerdo sobre la reducción de los subsidios que imponen los países desarrollados a sus productores agrícolas, y como segunda medida, se encuentra la ruptura de las negociaciones de la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2003, que es atribuible a la manera en que Estados Unidos maneja los subsidios a sus productores agrícolas. Dados estos dos eventos, un número importante de países latinoamericanos, han optado por solicitarle a Estados Unidos la conformación de Tratados de Libre Comercio (TLC), con el fin de tener acceso a su mercado. Ante la solicitud de los países latinoamericanos, Estados Unidos desde 1994, ha venido firmando acuerdos de libre comercio con México (1994), Chile (2003), El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras (países centroamericanos en 2004), República Dominicana (2004) y Perú (2007). A partir de 2004 también emprendió negociaciones de libre comercio con Colombia, Corea del Sur y Panamá, los cuales hasta 2008 no han encontrado la viabilidad en el congreso estadounidense para la ratificación.

La presente investigación analiza el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos de América (EUA), que inició el 30 de abril de 2003, cuando Álvaro Uribe, presidente de Colombia (2002-2010), lanzó la propuesta al gobierno estadounidense de suscribir un TLC entre los dos países. En agosto del mismo año, Robert Zoellick, representante comercial de Estados Unidos, anunció la disposición de negociar un Acuerdo de Libre Comercio no sólo con Colombia, sino con todos los países Andinos, que gozaban de las preferencias arancelarias otorgadas por EUA a través de la Ley de Promoción Andina y Erradicación de la Droga, (ATPDEA) y el 18 de mayo de 2004 se inició la primera ronda de negociación en la ciudad de Cartagena (Colombia). Después de catorce rondas

adicionales, realizadas en Estados Unidos, Puerto Rico, Perú, Ecuador y Colombia, el proceso de negociación del TLC andino terminó en negociaciones bilaterales en las cuales Ecuador se retiró del proceso, el TLC entre EUA y Perú fue ratificado por el Congreso Estadounidense el día 4 de diciembre de 2007 y aunque las negociaciones bilaterales con Colombia terminaron el 27 de febrero de 2006 y el TLC fue firmado el 22 de noviembre, a la fecha el congreso estadounidense no ha ratificado el respectivo TLC atribuible a la violación de derechos laborales y humanos que suceden en Colombia, según lo consideran los miembros del congreso del partido demócrata.

Al lanzar la propuesta de un TLC con EUA, Uribe planteó: “El TLC con los Estados Unidos abrirá las puertas al mercado más grande del mundo a los productos agrícolas e industriales, así como a los servicios exportados...ello aumentará la inversión local y extranjera y generará nuevas oportunidades de negocios. De esa forma se acelera el crecimiento económico, se aumenta el empleo y se disminuye la pobreza... [es más]...la mayor productividad de las empresas nacionales y el acceso libre a productos importados, beneficiará a los hogares y los consumidores de los países andinos y de los EUA. Más oferta, mayor calidad y más variedad de productos se traducen en una mejor calidad de vida para todos”¹. En este mismo sentido, Hernando José Gómez, Jefe del equipo negociador del TLC Colombia-EUA, mencionó que la consolidación de preferencias otorgadas por EUA a través de ATPDEA, fue una de las principales razones para negociar el TLC (entrevista personal en mi posesión, realizada el día 12 de junio de 2008). No obstante, a pesar que el TLC fue planteado por el gobierno en términos tan favorables para el desarrollo económico de Colombia, en la actualidad existen argumentos que hacen desvanecer los supuestos planteados, al ejemplo del poco impacto que ha tenido ATPDEA durante más de 16 años que ha tenido vigencia en Colombia, en términos de crecimiento de la exportaciones colombianas hacia EUA y de la no diversificación de la oferta exportable de Colombia. Luego, el problema público, se infiere, surge a raíz de la necesidad de obtener en Colombia mayor apertura de mercados y lograr una mayor competitividad en el mercado tanto nacional como internacional; demanda que surge de los grandes sectores empresariales, industriales y

¹ Discurso del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, al instalar las negociaciones del TLC con Estados Unidos. Documento electrónico a consultar en la página Web: www.mincomercio.gov.co.

transnacionales que operan en Colombia y quienes manifiestan ser simpatizadores y aliados en todas las políticas que implementa el gobierno del presidente Álvaro Uribe (Carta de empresarios, 2006)², a lo que el gobierno respondió con la negociación de un TLC.

A lo largo del proceso de negociación mencionado, este planteamiento de política comercial, cuyo eje e instrumento es el TLC con EUA, naturalmente generó un gran debate público en Colombia. Diversos actores de la sociedad civil rechazaron y se pronunciaron en contra de dicho TLC y cuestionaron la forma en que se llevaron a cabo la negociaciones tanto a nivel interno como externo (Rodríguez, Montes, Díaz, 2007).

Al realizar un análisis exploratorio teórico respecto del alcance general que puede tener un TLC negociado entre países asimétricos, Bhagwati (2007), por ejemplo, alude al hecho de que 'no es suficiente efectuar un TLC para obtener beneficios del libre comercio, sino que los países en desarrollo necesitan mecanismos institucionales de respaldo para poder hacerlo con éxito, pues cuando se revisa la liberalización comercial que tuvo lugar en los países avanzados en la Postguerra bajo el GATT y otros mecanismos, se vio que el proceso estuvo acompañado por el establecimiento de programas de asistencia para el ajuste' (Bhagwati, 2007)³. En esta vía y al pretender dar recomendaciones a los países subdesarrollados, el mismo Bhagwati junto con otros expertos, estiman, que la mejor vía para negociar el comercio con un país de mayor capacidad de negociación, dadas sus condiciones estructurales generales, es por medio de la vía del escenario multilateral, es decir, no es conveniente desarrollar negociaciones de libre comercio a nivel bilateral entre países muy asimétricos y menos cuándo quién negocia es EUA, que es un país que impone sendos compromisos en el marco de la negociación, que van más allá de lo netamente comercial y aspiran grandes concesiones en áreas, tales como agricultura, propiedad intelectual, inversiones, servicios, entre otros.

Por otra parte, el estudio realizado por Ventura, trata sobre las relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos, advierte que para los países en desarrollo es

² Información recabada de la carta enviada por industriales, grandes empresarios y pequeños empresarios al Presidente Uribe; en www.mincomercio.com; Información tomada del día 6 de febrero de 2006.

³ La referencia ha sido tomada desde material suministrado por Fundación Agenda Colombia. Documento inédito.

menos costoso no negociar que negociar un acuerdo de libre comercio, dada la carga del *quid pro quo* en inversiones, derechos de propiedad intelectual, política de competencia y compras gubernamentales, dada la rigidez en la negociaciones agrícolas y de regulación de la legislación interna del antidumping y derechos compensatorios que mantiene EUA (Ventura; 2007, 19).

Estimo indispensable estudiar el proceso de negociación del TLC entre Colombia y EUA, pues a la fecha no se ha presentado un análisis riguroso sobre el mismo. Los estudios encontrados se han centrado en evaluar el impacto que tendría el TLC en ciertos bienes y servicios, y en medir su eventual impacto en el crecimiento económico y el empleo. Por ejemplo, el estudio presentado por la Universidad EAFIT (2007), estima que la economía colombiana caería en 2,2% de no aprobarse TLC con Estados Unidos” (Botero, Gómez y Naranjo, 2007)⁴; el estudio presentado por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), efectuó un modelo gravitacional en el que muestra el impacto económico que tendría el TLC entre Colombia y Estados Unidos en Colombia (Cárdenas y García, 2004) y el Banco de la República, planteó todos los efectos económicos que tendría para Colombia la firma de un acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos” (Ramírez, 2004).

Sin embargo, existen temas inexplorados, tales como:

- a) Las fallas en que incurrió el gobierno y que indujeron a que el congreso estadounidense detuviera la ratificación del instrumento.
- b) Las motivaciones (económicas, políticas) que condujeron a los actores (empresarios, sindicatos, partidos políticos) a declararse adeptos o adversarios del TLC y la forma en que el gobierno buscó su apoyo (con o sin éxito).
- c) Los resultados del proceso de negociación analizando los puntos a los que el gobierno colombiano tuvo que ceder sacrificando sus propios intereses.
- d) Las estrategias que emplearon tanto el gobierno como los negociadores para enfrentar tanto la negociación interna como la externa.

⁴ Es importante tener en cuenta que el estudio realizado por EAFIT fue punto base sobre el cual el gobierno se basó para mostrar las ventajas que traería la negociación del TLC con EUA. No obstante, para la elaboración de dicho estudio se empleó un modelo cuantitativo en los que mantiene supuestos de tipo neoclásico que no responde a las distorsiones ni distancias tecnológicas profundas existentes entre Colombia y Estados Unidos.

e) La influencia que ejercieron los procesos electorales en los resultados del proceso de negociación.

Por ello, el objetivo de la presente investigación es explorar el proceso de negociación del TLC y encontrar las razones por las cuales éste no fue ratificado, en el momento que el gobierno colombiano esperaba, por el legislativo estadounidense.

Así, este trabajo se plantea las siguientes preguntas de investigación:

Primero, ¿puede considerarse que la no ratificación del TLC entre USA y Colombia se debió a errores políticos o de política del gobierno colombiano, a factores ajenos a éste que no habría podido contrarrestar aunque se lo hubiera propuesto o a alguna combinación de ambas opciones?

Segundo, si dicha no ratificación es imputable total o parcialmente a errores políticos o de política del gobierno colombiano, ¿en qué consistieron tales errores? ¿Cuáles fueron los errores políticos? ¿Cuáles fueron los errores de política?

Tercero, a la luz de esta experiencia de negociación bilateral, ¿se puede confirmar la posición del gobierno colombiano acerca de la conveniencia del TLC para Colombia?

Cuarto, ¿se puede sostener hoy que el TLC es indispensable para consolidar las preferencias arancelarias otorgadas por EUA a través de ATPDEA?

Quinto, a la luz de esta experiencia, ¿se puede considerar adecuada la matriz de asuntos e intereses que empleó el gobierno colombiano como estrategia negociadora o debe considerarse ya inadecuada?

Sexto, a la luz de esta experiencia, ¿qué modificaciones políticas o de política se le podrían sugerir al gobierno colombiano para elevar la idoneidad de su planteamiento estratégico de política comercial con base en el TLC con USA?

Responder estas preguntas demanda conocer:

- a) la situación política existente en los dos países;
- b) el alcance que ha tenido ATPDEA en el comercio que realiza Colombia hacia Estados Unidos;
- c) las asimetrías entre los dos países a nivel económico, político e institucional que enmarcaron el proceso de negociación del TLC;
- d) lo que representa un TLC de nueva generación;

- e) los resultados que el gobierno colombiano obtuvo en la negociación con Estados Unidos, en contraste con lo que planteó en la matriz de asuntos e intereses;
- f) las demandas que realizaron tanto actores empresariales, sociales y políticos, en el transcurso de la negociación;
- g) las estrategias que se emplearon en la negociación;
- h) el proceso de ratificación junto a los argumentos de los actores y las acciones que emprendieron para alcanzar la adopción de la política.

Las hipótesis de la presente investigación son: *en el proceso de negociación del TLC Colombia - Estados Unidos el gobierno colombiano cometió errores, básicamente, en dos sentidos:*

1. Diseñó una estrategia política de negociación externa que no tomó suficientemente en cuenta ni vitales aspectos estructurales de EUA como la tradicional independencia política del Congreso respecto al presidente, ni vitales aspectos coyunturales como el que en el lapso relevante la mayoría de aquel era del partido contrario al de éste y, sobre todo, que el periodo del actual presidente estaba, además, próximo a terminar.

Así mismo, diseñó una estrategia política de negociación interna que no tomó suficientemente en cuenta ni los planteamientos de los críticos y detractores del TLC ni, sobre todo, su capacidad de influencia en el Congreso de EUA, al posicionar el tema TLC en el debate público colombiano y argumentar de manera débil su conveniencia para el país, confiando en que de cualquier manera su capacidad de control mayoritario del Congreso colombiano garantizaba su aprobación del TLC.

2. Diseñó un esquema general de política comercial externa deficiente tanto porque no recuperó adecuadamente los intereses y puntos de vista de una gran cantidad de actores económicos y políticos colombianos, como porque pretendió sustentarse en la experiencia de las preferencias no recíprocas concedidas por Estados Unidos a través de la Ley de preferencias arancelarias ATPDEA desde el año 1992. Todo lo cual conspiró contra la solidez técnica de la política y retroalimentó las mencionadas fallas de estrategia política.

Para demostrar las hipótesis se implementó la siguiente metodología:

La investigación se desarrolla a través del análisis de los inputs-outputs del proceso de negociación y del análisis de las estrategias que empleó el gobierno colombiano para

introducir su planteamiento de política comercial a la agenda y conducir dicho proceso, así como las de los diversos actores que intervinieron en el mismo en contra o a favor de tal planteamiento. Como marco teórico de tales análisis se adopta el enfoque de política pública (Lasswell, 1970; Lindblom, 1993), que posibilita comprender la articulación de la dimensión *de política* (policy) con la dimensión política (politics) de toda estrategia de acción gubernamental para abordar problemas públicos.

A través de esta perspectiva se pueden individualizar los siguientes aspectos:

- 1) la forma en que fue desarrollado el planteamiento de política comercial (la política) en la agenda gubernamental a lo largo del proceso de negociación;
- 2) identificar las diferentes acciones políticas (politics) llevadas a cabo por los actores (gobierno, legisladores, sindicatos, sociedad civil y empresarios) y sus respectivos contenidos *de política* (policy)
- 3) establecer la efectividad alcanzada en el proceso de negociación de la política, vista a través de la revelación de las fallas y de los aciertos en que incurrieron el gobierno y los negociadores colombianos, tanto en la negociación interna como externa;
- 4) evaluar los resultados del proceso de negociación de la política, para estar en condiciones de formular recomendaciones *de política* o políticas, en su caso, para mejorarla.

El desarrollo del análisis, se desarrolló a partir del análisis exploratorio bibliográfico, hemerográfico, utilización de diversas fuentes de datos y un exhaustivo seguimiento a las fuentes periodísticas. A partir de las fuentes empleadas, se reconstruyó el proceso de negociación, los escenarios políticos y económicos que marcaron la negociación y las estrategias empleadas por el gobierno en la misma. Se analizaron los resultados obtenidos en la negociación a través del diseño de matrices, al igual que el análisis del texto completo del TLC y del protocolo modificatorio.

Así, la presente investigación se desarrolla en seis capítulos: En el primero, se conceptualiza y ubica en el ámbito de la política pública los tratados de libre comercio y se analiza a nivel teórico. Las ganancias de los TLC de nueva generación frente a las pérdidas gubernamentales al llevar a cabo políticas de desarrollo. Finalmente se identifican las facultades institucionales de los distintos actores que en Colombia, pueden proponer, negociar y concretar un tratado comercial con el exterior.

En el segundo capítulo se ponen a consideración los antecedentes del proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos, en particular los que llevaron al gobierno colombiano a tomar la decisión de negociar con EUA, al tiempo que se presenta el panorama político en que se desarrolló la negociación y se ubican y destacan las asimetrías políticas, económicas e institucionales entre ambas naciones, que a mi juicio condicionaron los resultados de la negociación.

El tercer capítulo tiene como propósito reconstruir el proceso de negociación interna, entre el gobierno colombiano y los actores domésticos (empresarios, sindicatos, sociedad civil, entre otros), mismo que permitió introducir el TLC en la agenda gubernamental para posteriormente llevarlo a negociación EUA.

El cuarto capítulo revisa los resultados de la negociación externa del TLC, entendida como una tercera etapa del proceso del ciclo de la política. Se analizan las desgravaciones arancelarias, los productos protegidos y las rebajas fiscales promedio generales; también se compara lo que el gobierno colombiano plasmó en la matriz de asuntos e intereses nacionales y lo que efectivamente quedó establecido en los textos de la negociación, para clarificar el alcance real del TLC, y establecer el impacto que tuvo para Colombia negociar bajo las condiciones existentes.

En el quinto capítulo se examinan las variables internacionales que junto a las domésticas intervinieron en la negociación y se hace una aproximación a los procesos de ratificación legislativa en Colombia y en EUA. La ratificación por el legislativo colombiano fue sólo posible a la abrumadora mayoría, ejerciendo lo que en México se denomina “mayoriteo” y en Colombia “aplanadora” y se resaltan las motivaciones por las cuales los estadounidenses no aceptan a Colombia como un país elegible para ratificar un TLC. En este juego de poderes se enmarcan los argumentos políticos de los actores involucrados, sustentando que las razones políticas fueron más importantes que las económicas para impulsar la negociación del TLC.

En el capítulo sexto, se presentan las conclusiones del estudio y las recomendaciones que de él derivan. En cuanto a las conclusiones, se articulan los argumentos y la evidencia a favor de nuestra propuesta de investigación, mientras que las recomendaciones refieren a algunos factores de tipo institucional que debieran considerarse para que el TLC pueda ser objeto de ratificación en EUA.

Capítulo I:

La política pública, los acuerdos de integración comercial y el proceso de formulación de política pública en Colombia.

1. Introducción

Este capítulo consta de dos partes. En la primera, se conceptualiza a los tratados de libre comercio y los ubica en el ámbito de la política pública, analizando a nivel teórico el alcance de los TLC de nueva generación, una vez que se consideran los márgenes de acción que pierden los gobiernos para instrumentar sus políticas de desarrollo. En la segunda parte, se inicia el análisis del proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos, a partir de la identificación de las facultades institucionales de los distintos actores que en Colombia tienen el poder de proponer, negociar y concretar un tratado comercial con un país.

2. Cuándo un problema se puede considerar objeto de política pública

En los últimos lustros se ha dado por una parte la expansión y por la otra el reconocimiento de las libertades políticas y económicas a las sociedades, hecho que ha conducido a la reinención de la “forma de organización política, organización gubernamental y de gestión pública” (Aguilar, 1992, 24) de tal forma que sea capaz de atender las demandas sociales, situación que es exclusiva de los Estados Liberales Democráticos.

El surgimiento del enfoque de política pública (*public policy*) está vinculado a las transformaciones de la esfera pública, a la intervención del Estado, a la relación entre este último y el mercado y al modo en que se ha concebido la acción gubernamental (Valenti, 2007). Política pública, supone la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental. Las políticas públicas se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. En

palabras de Dye, las políticas públicas estudian “qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto” (Dye, 1976).

Para entender qué es la política pública se especificará lo que se entiende por política y por público, para lo que se distinguirá entre “polity”, “politics” y “policy”. Por polity, se conoce lo que en español se denomina Estado en tanto “hecho estatal” o “hecho jurídico-institucional; Politics, que en español significa política, se designa la lucha entre grupos e individuos por alcanzar el poder del Estado o influir en su ejercicio; Policy refiere las estrategias de acción de los distintos grupos sociales o políticos, gubernamentales o no, para lograr sus objetivos y que se contiene en expresiones como política económica o política social, entre otras.’(Bazúa, 2008, 3). Para efectos de este trabajo, política referirá las estrategias de acción que ponen en práctica los actores (entidades gubernamentales o no gubernamentales) al enfrentar problemas públicos asociados a los compromisos de los gobernantes con los gobernados, o las decisiones de los políticos de llevarlos a cabo (Bazúa, 2008, 1).

Ahora bien, retomando a Aguilar acerca de la concepción de lo público, se puede decir que es lo que los privados, a través de muchos canales, proyectan como asunto de interés general; también hace referencia al principio del libre acceso, a la transparencia y apertura; además de referirse también a los recursos públicos, recaudaciones fiscales entre otros. Cuando se pone en práctica una política pública, es esperable que se produzca un incremento de bienestar público, dichas políticas son o pueden considerarse públicas o en caso de existir un decremento en el bienestar de la población, las políticas son o pueden ser consideradas anti-públicas, semi-públicas, semi-anti-públicas, según el grado de bienestar público atribuible a la política adoptada.

Entonces, por política pública se entiende, un conjunto de estrategias de acción que desarrolla el gobierno frente a situaciones problemáticas que atropellan el bienestar de la población, lo que supone la existencia de gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles en el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos. Estas políticas no transgreden las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos, ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. (Aguilar, 1991, 33). No obstante, según lo expuesto por Bazúa “no hay razón alguna por la que se deba esperar que aún en

un contexto de Estado Liberal Democrático, los gobernantes pongan en práctica políticas públicas, aunque estén obligados por Ley a hacerlo” (Bazúa; 2008, 1).

Es por esto, que no todas las políticas que adoptan los gobiernos son de carácter público, pues pueden ser políticas gubernamentales que no tocan la esfera pública y para saberlo, es indispensable realizar un análisis científico-técnico, que permita dilucidar si la política es o no pública. Para ello, es indispensable conocer: 1) las características del problema público que dicha política intenta resolver o mitigar, 2) las características específicas de dicha política, para analizar si tiene sentido público; 3) si la política es o no la mejor, en términos de eficiencia, eficacia y factibilidad, de todas las opciones de políticas que se podrían adoptar para tratar de solucionar el problema público y; 4) en caso de no ser la mejor, conocer los factores que influyeron o influyen en que a pesar de ello, las autoridades la hayan adoptado y decidan mantenerla. (Bazúa; 2008, 6)

El estudio de la política pública puede establecerse mediante una multiplicidad de marcos de análisis que pueden ser: 1) La economía del bienestar; 2) La elección pública; 3) La estructura social; 4) El procesamiento de la información; 5) La filosofía política; 6) La política comparada; 7) El gerencial y ; 8) El proceso político, que es precisamente, el marco de análisis empleado en la presente investigación (Parsons, 2007, 67).

Cuando un gobierno desea adoptar una política pública, debe considerar que la política es un proceso que se construye en una serie de etapas necesarias, cada una de las cuales posee restricciones, actores, decisiones. Harold Laswell habló de un proceso de decisión de política pública y lo entendió como una secuencia de siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación (Aguilar V., 2003, 16). May y Wildavsky insisten en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, para lo cual prefieren hablar “del ciclo de las políticas” que comprende: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación y evaluación.

Cada una de las etapas del ciclo a las que hacen referencia May y Wildavsky, corresponde a un momento particular en que se distingue la maduración de la política. La fijación de agenda corresponde al momento en que el gobierno u otro agente con capacidad de influir se interesan por resolver un problema, lo introduce y lo mantiene en

su agenda. El análisis de la cuestión, refiere al momento en que los elaboradores de políticas la diseñan. La implementación, alude al momento en que se adoptan las medidas administrativas que refleja los procesos que se consideraron en la elaboración de la política. La evaluación, mide el impacto de la política y plantea la decisión de continuarla o darla por terminada.

2.1. Fijación o formación de la agenda

Al considerar la etapa de formación de agenda, se explicará: 1) Cómo se definió el problema; 2) las actividades de los grupos de interés y; 3) Sus efectos en las políticas y en las libertades públicas de los ciudadanos. (Nelson, 2003, 107).

La más importante de las decisiones que asume un gobierno, es la de elegir y priorizar los asuntos sobre los cuales se considera actuar. Estas decisiones mantienen un alto nivel de importancia, dado que de ellas dependerá el éxito o fracaso del gobierno. Luego, cuando se habla de agenda de gobierno, se refiere al “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar , 2004, 29). Por esto se dice que, a pesar de que diariamente, un gran número de problemas se dirigen al seno del gobierno, tan sólo un número reducido, logra la atención necesaria⁵, pues el gobierno decide actuar sólo sobre lo que le ha llamado y fijado su atención.

Es importante resaltar que en la formación de agenda gubernamental, existen dos tipos de agenda que se distinguen según la naturaleza y la dinámica de los asuntos que pretende resolver. En primer lugar, se encuentra la agenda pública o sistémica, que enfrenta problemas generales o globales, compartidos por un número amplio de personas. Por ejemplo, el problema de la pobreza, desempleo, crisis económica. Por otra parte, se encuentra la agenda institucional o gubernamental, que trata problemas

⁵ La introducción de un asunto a la agenda de gobierno, advierte del reconocimiento inmediato de la importancia de ciertos grupos reconocidos de la sociedad, que al momento de analizar la formación de agenda gubernamental, “permite ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, además de permitir conocer cuales grupos y organizaciones tienen la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas. Todo esto permite conocer cuales organismos públicos están a la orden de ciertos grupos de interés (Aguilar V: 2003, 27).

específicos, tales como el cáncer, el sida, la desnutrición, desarrollo productivo de ciertas actividades, competitividad, comercio internacional escaso, sólo por mencionar algunos.

Para que un asunto o problema se introduzca en la agenda gubernamental, se deben cumplir cuatro etapas: 1) reconocerlo, 2) adoptarlo, 3) priorizarlo, y 4) mantenerlo. (Nelson, 2003, 110). Según Nelson, en la primera etapa, se presta atención al problema, por creer que eventualmente podría ser susceptible de intervención gubernamental. En la segunda etapa, el gobierno toma la decisión de actuar o no sobre el problema debatido. La tercera etapa, implica la reordenación de la agenda y dar “prioridad” al asunto en cuestión y, finalmente, en la cuarta etapa, se crea el ambiente para que permanezca la vigencia de las ideas que reconoce el problema.

Para que el proceso de formación de agenda sea distintivo de las demás etapas del ciclo de la política, se requiere, adicionalmente, reconocer la existencia de cuatro acciones a considerar, 1) definiciones operativas de cada una de las etapas, 2) separación de la formación y la fijación de la agenda de las otras fases del proceso de la política, 3) selección de los casos de estudio y, finalmente, 4) descubrimiento y formulación de hipótesis⁶. (Nelson, 2003, 111).

Ahora bien, al pretender dar inicio al análisis de cómo se concibe una política en el ámbito gubernamental, es necesario, iniciar con el reconocimiento de actores políticos participantes, entre los que comúnmente se encuentran los actores estatales oficiales o los políticos profesionales, tales como, presidentes, líderes de partido, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas; así como otro grupo de actores entre los que se destacan sindicatos, medios de comunicación, miembros de la sociedad civil. Estos actores a su vez aparecen en una serie de escenarios que bien pueden ser formales e informales. Los escenarios formales son aquellos que poseen funciones asignadas directamente por la Constitución Política, que pueden ser: la Presidencia, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia. Por otra parte, los escenarios informales son

⁶Para entrar en la resolución efectiva de un problema público, el analista de política debe en primera instancia identificar el caso que se pretende resolver (o problema) de acuerdo a la naturaleza controversial o consensual del asunto, su caracterización de técnico, científico o social y finalmente, se debe estimar como un caso de dimensión nacional o internacional. Una vez que el analista logra la ubicación contextual del problema, el analista podrá dar paso al proceso de la política, que resultará en una solución acorde al contexto del mismo.

aquellos que a pesar de no poseer una función formalmente constituida, tienen un alto grado de poder, entre ellos se encuentra: la calle (manifestación), los movimientos sociales, los medios de comunicación y las empresas. En este contexto de actores y escenarios, “el proceso de formulación de política se puede ver como un proceso de negociaciones e intercambios entre los actores políticos” (Aguilar; 2006, 18), los cuales pueden tomar la forma de votos o acciones que bien pueden ser inmediatas o futuras, las transacciones a las que los actores políticos pueden comprometerse, estarán clasificadas según el grado de complejidad de la “arena de política”⁷ que se pretende abordar.

En conclusión se puede decir, que en el marco del análisis de una política pública, en primera instancia, se tiene que indagar sobre cuáles fueron los hechos sociales que calificaron el problema como de interés público y lo ubicaron en la agenda de gobierno como un tema prioritario demandante de la acción de política pública. Para este efecto, se debe tener en cuenta los intereses de los actores y las motivaciones reales. Así mismo, se debe conocer el tipo de información que llevó al convencimiento de la población que, dada la gravedad del problema, debería tener atención urgente del gobierno. Por otra parte, también resulta importante conocer los actores y los opositores de la iniciativa, junto con los argumentos que presentaron en pro o en contra de la misma. “En consecuencia, se puede decir que el análisis de política está destinado a reconstruir el proceso de formación de la agenda de gobierno, por cuanto repasa el proceso mediante el cual, una situación social se convierte en problema público, tema de acción del gobierno y objeto de una política pública” (Aguilar , 2004, 8).

3. ¿Por qué un acuerdo comercial es un instrumento de política pública?

Después de la segunda guerra mundial, y en el marco del “General Agreement on Tariffs and Trade”⁸ GATT-, firmado en 1948, se rediseñó la inserción internacional de

⁷ La arena de política puede clasificarse en: regulatoria, distributiva o redistributiva. Cada una de ellas se diferencia entre sí, por el grado de de negociación que conlleva.

⁸ El GATT conservaba el principio sobre el cual un país debía conceder a todos los demás países el mejor trato que le hubiera concedido a alguno de ellos. No obstante, existía la excepción a ese principio a los países en vía de desarrollo, pues a éstos países se les podía otorgar concesiones especiales para favorecer su economía, sin tener que reconocerlos a los países desarrollados (Trato de la Nación Más Favorecida). Otro principio del GATT era el trato igualitario entre mercancías importadas y las nacionales (No discriminación de Trato Nacional).

los países en las diferentes rondas de negociaciones multilaterales, mediante un proceso ascendente y acumulativo de liberalización comercial. Sin embargo, “La integración económica regional, se inició en Europa, como una respuesta política a un fenómeno político: la división de Europa en dos bloques antagónicos: el campo socialista y Europa capitalista. La instrumentación del plan Marshall para la reconstrucción de Europa, fue el punto de choque que selló dicha división, al excluir a los países bajo control soviético. Europa atemorizada ante la Unión Soviética y empujada ante los Estados Unidos, recurrió al viejo ideal de la Europa Federal, como el medio para enfrentar a las dos potencias y evitar nuevas confrontaciones. La unión política de Europa, como estrategia de paz y de fortalecimiento económico, de regímenes democráticos fue y es el objetivo final del proceso de integración europeo. A este objetivo final de carácter político se llegaría mediante pasos ascendentes en el área económica que, creando interdependencias cada vez más estrechas, harían imposible el retorno hacia posiciones antagónicas. Este proceso sería acumulativo, ascendente de lo económico a lo político”⁹ (Puyana, 2002, 1).

De todas maneras, la integración económica regional es un proceso de conciliación de intereses nacionales no siempre fácil ni fluida. Muchas veces son intereses conflictivos y antagónicos y la responsabilidad de los negociadores es preservar el logro de intereses de largo plazo, para lo cual es necesario sacrificar los de corto plazo. Pero el interés nacional, definido democráticamente debe ser la guía de las negociaciones y del balance y distribución de beneficios y costos entre los países y al interior de éstos.

“Es importante, tener en cuenta que en un acuerdo de integración se otorgan preferencias recíprocas, no extendibles a los no participantes de los acuerdos. Son esquemas que discriminan en contra de los países no participantes” (Ibídem *op. cit.*). La integración económica adopta varios niveles dependiendo del grado de integración y de cesión de soberanía que se pacten. Los grados de integración pueden distinguirse en: área o zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total. En un área o zona de libre comercio, las tarifas entre los

⁹ “En el marco del Plan Marshall, surgió la idea de la integración económica de Europa “Occidental”, como un proyecto para evitar guerras y enfrentar el Bloque Socialista. Se crearon así en el GATT, las excepciones al sistema y se abrió el camino a los acuerdos de integración regional, al margen de la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF)” (Puyana, 2006, 2)

países participantes son reducidas, mientras que para terceros países, se mantienen las nacionales. La unión aduanera además de poseer la supresión de discriminación a los movimientos de mercancías dentro de la unión; contiene el arancel externo común. En el mercado común, además de suprimirse las barreras al comercio, se suprimen las barreras al movimiento de factores: capital y trabajo. La unión económica, combina la supresión de barreras al movimiento mercancías y de factores, con la armonización de las políticas macroeconómicas económicas nacionales. Y finalmente la integración económica total, que presupone la armonización y unificación de las políticas monetaria, social, fiscal y anticíclicas, además de requerir el establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones sean obligatorias para los estados miembros. (Balassa, 1964, 2).

De otro lado, la inserción económica internacional adopta diversas modalidades entre las que se destacan: la apertura unilateral, las negociaciones comerciales multilaterales y apertura negociada a nivel bilateral o regional. La apertura unilateral es la reducción del arancel que un país hace sin esperar reciprocidad alguna. Las negociaciones comerciales multilaterales permiten que la apertura sea recíproca y se realizan en el marco de las organizaciones multilaterales: GATT- OMC. Este tipo de negociaciones multilaterales, otorga concesiones basadas principalmente en la reducción o eliminación de aranceles entre sus miembros (independiente del tamaño y nivel de desarrollo de cada país) y posee la ventaja de forjarse mediante el principio de no discriminación, institucionalizada en la “Cláusula de Nación Más Favorecida, que asegura la multilateralización de las concesiones y contraprestaciones conseguidas en cualquier negociación” (Heredero, 2001, 4). Esto implica que todos los países participantes obtienen reducciones arancelarias simultáneamente, sin ningún tipo de discriminación.

No obstante, hoy las negociaciones multilaterales, en el marco de la Organización Mundial del Comercio OMC¹⁰, se han frenado por la imposibilidad de solucionar los conflictos de interés nacional entre los países desarrollados y los en desarrollo, en temas cruciales tales como los altos subsidios agrícolas que otorgan los países desarrollados y

¹⁰ A partir del enorme crecimiento de la economía a nivel mundial, se dieron ciertos hechos que llevaron a la desaparición del GATT y el surgimiento de la OMC. Algunos sucesos que promovieron la existencia de la OMC, fueron: la introducción de la mundialización; surgimiento del comercio de servicios -no abarcado por las normas del GATT- y el incremento de las inversiones internacionales. Estos y otros factores persuadieron a los miembros del GATT de que debía hacerse un nuevo esfuerzo por reforzar y ampliar el sistema multilateral. Ese esfuerzo se tradujo en la Ronda Uruguay y en la creación de la OMC.

que afectan en gran medida a los países en vía de desarrollo, ya que constituyen un subsidio que resta competitividad a su producción agrícola, en el mercado doméstico y en los externos; otro punto de choque de intereses antagónicos fue la insistencia de los países desarrollados, en que los países en desarrollo, abran a sus exportaciones a su sector de servicios.

En estas condiciones, se han intensificado las negociaciones de carácter bilateral o regional y consolidado en bloques comerciales, y debilitada la cláusula de Nación Más Favorecida NMF. La multiplicidad de los acuerdos regionales y bilaterales ha conducido a la creación del “spaghetti bowl”¹¹ y, por ende, a la creación de un mayor número de organismos de administración y de control de los tratados.

3.1. Los nuevos acuerdos de integración económica regional

En los últimos tres lustros, se ha intensificado la negociación de TLC, al ejemplo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN-, la mayoría de ellos entre los países desarrollados y en desarrollo. Los TLC además de promover la reducción de las tarifas arancelarias de bienes y servicios, integran compromisos sobre propiedad intelectual, liberalización financiera, inversiones extranjeras, asuntos laborales y medioambientales. Estos Tratados no pretenden avanzar hacia mayor intensidad integracionista como las uniones aduaneras y mucho menos hacia mercados comunes.

A diferencia de la Unión Europea (o de muchos acuerdos de integración entre países en desarrollo), no tienen ningún objetivo de integración política, salvo la consolidación de las reformas estructurales y la apertura comercial. Un TLC ‘puede inducir en la calidad de la política económica, al propiciar mayor estabilidad a las reglas del juego (certidumbre jurídica) y profesionalismo en la gestión pública, asumiendo la preexistencia de un Estado bien capacitado. Es decir, en principio se supone que el país que desee implementar un TLC, debe procurar la estabilidad macroeconómica, infraestructura adecuada, estabilidad institucional, modernización del Estado y cohesión

¹¹ “spaghetti bowl”, término acuñado por el Prof. Bhagwati, se refiere a la forma ineficiente que tendrían los productos semi-procesados de desplazarse a través de las redes de acuerdos regionales, tratando de encontrar accesos al mercado final a precios más bajos. El control de este efecto solo es posible a través de las reglas de origen, con el consiguiente incremento de costes y complejidad asociado además al control de fronteras” (IX Reunión de la Economía Mundial (Marín); 2007, 13).

social, que son componentes esenciales de una nación económica, social e institucionalmente desarrollada.’ (Ventura, 2007,10).

Los gobiernos instauran a los TLC, bajo argumentos de maximizar los beneficios en el intercambio de bienes, servicios, de capital, crecimiento económico, reducción de la pobreza y aumento de la inversión. Esta herramienta de política pública, se constituye entonces en un importante instrumento de política económica de un Estado, que procura su modernización y desarrollo. Sin embargo, para que un TLC se constituya en herramienta potencial de desarrollo, previamente los países negociantes deben sentar las condiciones necesarias y suficientes para ponerlo en marcha, por ejemplo, se debe poseer una infraestructura moderna, instituciones eficientes, trabajadores suficientemente incentivados, burocracias bien organizadas, gobiernos transparentes, alta formación de capital humano, entre otros. Es decir, para que un TLC sea bien administrado y resulte ampliamente favorable para los países que lo desean adoptar, es necesario exista una cierta simetría entre las naciones negociadoras, además de poseer instituciones bien calificadas y cualificadas, que demuestren competitividad (ventura, 2007). Por esta razón, se alude al hecho, que la instauración de negociaciones de TLC entre países asimétricos, surge a raíz de la demanda y presión de grupos de importantes grupos de interés empresarial y transnacional, que desean obtener mayor acceso al mercado, reducción de costos de los insumos que importan y una mayor confianza para las inversiones que realizan en los países.

3.2. El TLC: de la agenda gubernamental a la negociación

Cuando un gobierno decide negociar e instrumentar un TLC debe tener en cuenta que incursionará en una arena política de difícil tránsito, pues en el escenario y alcance, se encuentra un cúmulo de actores que poseen motivaciones y creencias antagónicas. Los actores más relevantes a considerar son políticos, sindicatos, empresarios, gobierno, grupos minoritarios y sociedad civil, lo que implica identificar el ámbito de poder, las élites, las estructuras de poder y realidades similares dentro de la arena de política a la que se quiere incursionar.

Básicamente un TLC se clasifica dentro de la arena política regulatoria, pues es una decisión gubernamental que a largo plazo, “termina por sustituir o reducir las posibles opciones de decisión privada sobre los recursos”. (Lowi: 2003, 101). Los TLC se instrumentan en leyes generales, que elevan o reducen los costos así como las opciones individuales. Las políticas regulatorias, dice Lowi, “involucran una elección directa sobre quién se verá afectado y quién resultará beneficiado en el corto plazo (...), además no se puede desagregar su aplicación, dado que las decisiones particulares deben resultar de la aplicación de la regla general y, por lo tanto, caen dentro de la normatividad universal de la ley” . (Lowi, 2003, 103).

La negociación de un TLC, en primera instancia, debe enfrentar y resolver una serie de negociaciones internas, ya que se prevé la existencia de un grupo de ganadores y de perdedores que promoverán movimientos de confrontación. Dada la dificultad para presentar coaliciones de mayoría estables que favorezcan la adopción de la política, ´ las decisiones de ésta índole, tienen que pasar de las dependencias administrativas y de las Comisiones al pleno del Congreso, que resulta ser el lugar donde la incertidumbre del proceso político pone fin a las negociaciones ´ (Lowi, 2003, 110). Sumado a lo anterior, se puede decir para que la política sea exitosa en la adopción e implementación, ésta debe poseer un alto margen de credibilidad política, económica y administrativa. Siguiendo a Rodrik (2006), podemos decir que “no es la liberalización del comercio per sé, sino la liberalización creíble del comercio lo que puede generar ganancias de eficiencia. La predictibilidad de los incentivos creados por el régimen comercial puede ser más importante que la estructura misma de esos mismos incentivos”.(BID,2006,16). En otras palabras, un conjunto de incentivos que generan ciertas distorsiones, pero que son estables, pueden dañar menos el rendimiento económico que una serie de incentivos adecuados pero inciertos e inestables, generados por un proceso de reforma comercial que carece de credibilidad. (BID, 2006, 17).

Cuando un gobierno decide llevar a cabo una política comercial de carácter regulatorio, tal como lo es la adopción de un TLC, en términos de política pública, no es suficiente la simple mención del interés social para justificar la acción gubernamental. Esta política pública debe ser valorada respecto a la conveniencia o no que el gobierno intervenga para alterar el status quo actual. Uno de los hechos por los cuales un TLC se

puede incorporar como un elemento de política, es a través del compromiso enmarcado en un voto programático, es decir, en políticas que el dirigente incorpora desde el momento de su campaña electoral, pues una administración llega comprometida con ciertos temas recogidos y prometidos durante la campaña electoral que son legitimados por el voto (Elder y Cobb, 2003, 98).

Un TLC en el ámbito gubernamental, se propone para resolver problemas que frenan el crecimiento del comercio exterior, falta de competitividad y la diversificación de la producción exportable; situaciones que coadyuvan al crecimiento económico. No obstante, para que el instrumento comercial se ubique en el ámbito de la política pública, la sola mención de los problemas, no los hacen ubicar en el marco de la política pública, pues para que esto suceda, el gobierno debe prestar atención al problema y llevar a cabo una acción, que en nuestro caso de análisis, el gobierno lo resuelve a través de la negociación de un TLC. Esta herramienta de política se adopta, cuando ni el proteccionismo ni la apertura total garantizan los intereses nacionales (Puyana, 2007 ,7). Sin embargo, la nueva característica de los TLC, radica en que se “asume el costo de perder márgenes de libertad para realizar políticas económicas a cambio de ganancias por el acceso al mercado” (Puyana,2007,14). Por otra parte, el acceso al mercado es una variable de difícil medición y de gran inestabilidad, dado que lo que se pacta es una forma de libre comercio, que no garantiza las preferencias arancelarias. Al ejemplo de ello, en el TLCAN, no sólo México recibió de EUA menores preferencias que las que otorgó, sino que éstas fueron erosionadas con los TLC que EUA negoció con países que exportan lo que México (Puyana, 2007).

Luego, el alcance favorable de un TLC para los países en desarrollo, va a depender más que de la liberalización y el acceso al mercado, del aumento de la productividad, de las inversiones realizadas en infraestructura, de los sistemas de educación e innovación, o más precisamente de inversiones orientadas hacia recursos humanos especializados, asociados al desarrollo tecnológico y de la generación de conocimiento, que deberían acontecer con o sin acuerdos preferenciales. (Ventura, 2007, 10). Pero el margen de acción en estas áreas se ha negociado precisamente por los compromisos de los TLC.

Concluyendo, y desde Aguilar, podemos decir que el TLC es una política pública por que: a) existe una acción directa del gobierno, en la forma de negociaciones comerciales

con otro gobierno; b) sobre ella se emiten planteamientos de diversa índole sobre la cual versan oposición, retractación y familiarización de la política entre la población en general; c) a ella se asocian intereses de empresarios, ciudadanos organizados y no, ONG's, sindicatos o gobernantes, entre otros; e) la política de adoptar el TLC es pública dado que es legal, pues para llevarla a cabo, es necesario que ésta sea aprobada por diversas instancias que corroboren su legalidad y pertinencia y finalmente; f) la adopción de un TLC es de carácter público, porque a través de él, se afecta el bienestar general de la población, altera las relaciones económicas existentes, la estructura productiva, rentabilidad relativa de las actividades productivas, precios de los bienes, de los factores y sus retribuciones y en definitiva, atiende las demandas de algún sector preponderante de la población.

La introducción en la agenda gubernamental de la negociación, firma e instrumentación se puede apreciar a través de las siguientes consideraciones: a) el gobierno decide definirlo como un asunto de interés público y lo mantiene en su agenda; b) lo presenta ante la sociedad, para ponerlo a debate; c) se discute el tema en escenarios formales e informales; y se presenta la negociación. Un TLC, es una herramienta de política económica que para su legitimación requiere de contemplar algunos requisitos básicos: reconocimiento de un problema que afecta a la sociedad, justificación de la intervención del gobierno en la adopción de la política, la presencia de negociaciones a nivel interno y externo con los actores relevantes, la presunción de legalidad del tratado a partir de la potestad del gobierno sobre el mismo, adopción del TLC y mantenimiento del TLC en su agenda y, finalmente, para que todo esto se de, es necesario llevar a cabo el análisis de la estabilidad de la política en el tiempo, la adaptabilidad de la política a las circunstancias a través del diseño de estrategias, la coherencia y coordinación entre los actores que participan en su formulación e implementación.

Para analizar un caso concreto de la negociación de un TLC, a continuación se revisará el caso de la negociación del TLC entre Colombia y EUA, para lo cual, en el siguiente inciso, se inicia con la revisión de las atribuciones de los poderes públicos colombianos, con el fin de resaltar la importancia de los actores políticos y su incidencia en todo el proceso de negociación.

4. Las atribuciones de los poderes públicos colombianos en política comercial externa.

La Constitución política (CP) de 1991 modificó (guiada al otorgamiento de un mayor equilibrio de poderes entre los poderes públicos) las competencias de los actores que participan de la formulación e implementación de políticas y creó la Corte Constitucional.

A continuación se describe la importancia que tiene, cada uno de estos actores en el marco específico de la política comercial internacional, al ejemplo de la negociación de un TLC.

4.1. Atribuciones del Presidente

El *presidente*¹² colombiano posee facultades constitucionales especiales para: 1) realizar nombramientos; 2) legislar; 3) tomar decisiones de carácter fiscal y de planeación; y finalmente, 4) determinar estados de excepción. (Archer R. y Shugart S, 2002, 131-137). Una de las facultades legislativas más importantes del presidente es la capacidad de modificar el *statu quo*¹³, a través de la expedición de Decretos (facultad legislativa). “Un área importante de autoridad presidencial para emitir decretos es la autoridad *pro tempore* (C.P. Art. 150:10/1991), que consiste en poderes especiales, delegados por el Congreso al Ejecutivo, para emitir decretos-ley durante periodos determinados y sobre cuestiones definidas en la propia Constitución” (Archer R. y Shugart S, 2002, 133).

La facultad legislativa del Ejecutivo para proponer negociaciones a nivel internacional, se encuentra respaldada por el artículo 189 numeral 2, de la CP: “corresponde al presidente de la República la dirección de las relaciones internacionales del Estado colombiano y la celebración con otros Estados y entidades de derecho internacional, de

¹² El Poder Ejecutivo está encabezado por un Presidente elegido por voto popular, el presidente puede ser reemplazado por el Vicepresidente de la República. El período presidencial es de cuatro años con posibilidad de reelección y empieza el 7 de agosto siguiente a la fecha en que se realiza la elección. Para el cumplimiento de las funciones ejecutivas se cuenta con Ministerios. Ver: Concejo Nacional Electoral www.cne.gov.co

¹³ El Presidente en Colombia, es el único que tiene la capacidad de cambiar el estado económico y militar vigente, pues ante un panorama adverso, éste cuenta con la figura “estados de excepción”, con los cuales puede hacer intervenciones económicas ante una crisis económica o una intervención militar, ante un estado de guerra.

tratados o convenios internacionales, los cuales deben someterse a aprobación del Congreso de la República y a la revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional antes de su perfeccionamiento”. (CP de Colombia, 1991, 43).

Esta facultad, fue respaldada bajo sentencia 344/05 de la Corte Constitucional, según la cual, la atribución constitucional de negociar acuerdos es exclusiva del presidente y también lo son las responsabilidades que contrae internamente por los derroteros que éste trace en cuanto a las relaciones de Colombia en el plano externo, así como por los compromisos que en virtud de esa política contraiga. Adicionalmente, que el artículo 224 de la CP, manifiesta que los tratados, para su validez deberán ser aprobados por el congreso. El presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan (el TLC no puede ser puesto en vigor sin antes pasar por el proceso de ratificación tanto a nivel interno como externo). En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado y el presidente no podrá hacer acción alguna, para revertir la decisión tomada por el Congreso.

4.2. Atribuciones del Poder Legislativo

El Congreso colombiano, que en teoría se presenta como una legislatura reactiva constructiva, y potencialmente activa en la formulación de políticas, puede presentarse como un vetador directo al bloquear las iniciativas del Ejecutivo. (BID, 2006). El Congreso colombiano se encuentra dividido en siete comisiones permanentes con jurisdicciones específicas en materia de política¹⁴, las cuales deben votar todas las iniciativas sometidas previamente a la consideración del Pleno.

Según el artículo 169 de la Ley 5/1992, las Comisiones Permanentes homólogas de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente exclusivamente por: **1) Disposición constitucional.** Para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de

¹⁴ En Colombia todas las iniciativas legislativas pasan por las Comisiones antes de ser consideradas por el Congreso en Pleno.

Apropiaciones. Las mismas comisiones elaborarán un informe sobre el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que será sometido a la discusión y evaluación de las Plenarios de las Cámaras. **2) Por solicitud gubernamental**, se presenta cuando el presidente de la República envía un mensaje para trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley, en este evento se dará primer debate al proyecto, y si la manifestación de urgencia se repite, el proyecto tendrá prelación en el orden del día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la Comisión decida sobre él.

La CP, artículo 150 numerales 16 y 19 literal b), atribuye al Congreso de la República la aprobación o desaprobación de los tratados internacionales que celebre el Gobierno Nacional y la expedición de normas generales con base en las cuales el Gobierno Nacional debe regular el comercio exterior. El artículo 150 numeral 16 de la CP y artículo 217 de Ley 5 de 1992, menciona que el Congreso de la República tiene cuatro potestades a saber: aprobar, desaprobar, formular, reservar o aplazar la entrada en vigor, de los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo. El artículo 150 numeral 19 de la CP dice que es facultad del Congreso: aprobar, improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Bajo lo anterior, se puede decir que el Congreso de la República tiene facultades para evaluar los acuerdos y ponderar la conveniencia y oportunidad de los compromisos.

Frente a la facultad del legislativo de realizar reservas y declaraciones interpretativas a Tratados Internacionales, se tiene que a través de lo dispuesto a través de la Ley 5 de 1992, y la Convención de Viena, sólo se permite al Congreso formular reservas y declaraciones interpretativas, en tratados que prevean esta posibilidad o cuyo contenido, objeto y fin así lo admitan.

Cuando el ejecutivo somete para trámite del Congreso un proyecto de Ley de carácter internacional, al ejemplo de un TLC, lo recibe para discusión en el Congreso la Comisión Segunda del Senado, que es la comisión con la facultad para estudiar, revisar, aprobar o improbar las leyes presentadas por el gobierno nacional en éste ámbito. Este tipo de Leyes, que emanan de facultades extraordinarias del presidente de la República (artículo 150, ordinal 10 constitucional), debe que ser aprobado por mayoría absoluta de la Comisión.

4.3. Atribuciones del Poder Judicial

La CP del 91, otorgó al Poder Judicial colombiano un rol preponderante en el proceso de formulación de políticas, mediante la creación de la “*Corte Constitucional*”¹⁵ dotada de potestad de “revisión constitucional”¹⁶ ex ante y de procedimientos de designación que alientan la independencia judicial.

El poder Judicial en Colombia posee dos funciones especiales en el proceso de formulación de políticas: 1) Actúa como un jugador con poder de Veto y 2) es un jugador proactivo. Cuando la Corte Constitucional actúa como jugador con poder de Veto, veta leyes sobre la base de la Constitución. Cuando se le atribuye la designación de jugador proactivo, se refiere al momento en que la Corte, puede revisar las leyes para determinar su intención legislativa, o cuando dan nuevas interpretaciones a la legislación sobre la base de opiniones (BID, 2006, 88). Dicha Corte no sólo hace más difícil para el Poder Ejecutivo saltar el proceso legislativo mediante el uso de decretos (lo que tiene que ver con su función de árbitro imparcial) y juega más activo, en la formulación de políticas.

A la Corte Constitucional, conforme al artículo 241 numeral 10 superior de la CP, corresponde decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban, para lo cual el Gobierno debe remitirle, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley, la correspondiente ley aprobatoria del tratado.

Conforme a lo establecido en el artículo 241:10 de la CP., corresponde a la Corte el examen de la constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias. Según la Sentencia C-468 de 1997, las características de dicho control son las siguientes: a) Es previo al perfeccionamiento del tratado; b) Es posterior a la

¹⁵ Para la consecución de leyes que tengan carácter Constitucional, mediante la Ley 270 de 1996, artículo 44: La Corte Constitucional es quién se encarga de emitir el carácter constitucional o inconstitucional de las leyes (Tratados, Acuerdos, entre otros.). La Corte Constitucional está integrada por nueve magistrados, elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho a Dos, de ternas que presentan: 3 el Presidente de la República, 3 la Corte Suprema de Justicia y 3 el Consejo de Estado. Las ternas deberán conformarse con abogados pertenecientes a diversas especialidades del Derecho.

¹⁶ “La revisión judicial es la potestad de un tribunal (generalmente la Corte Suprema, o en algunos casos, la Corte Constitucional) de declarar la inconstitucionalidad de leyes y de otras disposiciones administrativas”(BID:2006; 93)

aprobación del Congreso; c) Es automático u oficioso; d) Cumple la función preventiva; e) Es integral, ya que examina aspectos formales y materiales; f) Es definitivo, ya que contra la ley aprobatoria no proceden acciones posteriores de constitucionalidad.

Respecto al control por vicios de procedimiento que la Corte ejerce sobre los tratados internacionales y las leyes que los aprueban, según lo prescrito en el artículo 241:10 de la C.P., éste se dirige a verificar el trámite seguido por la negociación y firma del tratado. Esto es, el examen de la validez de la representación del Estado colombiano en los procesos de negociación y celebración del instrumento y la competencia de los funcionarios intervinientes, así como la formación de la ley aprobatoria ante el Congreso y la debida sanción presidencial del proyecto correspondiente.

En cuanto al examen de fondo, este consiste en juzgar las disposiciones del texto del tratado internacional que se revisa y el de su ley aprobatoria, respecto de la totalidad de las disposiciones del Ordenamiento Superior, para determinar si las primeras se ajustan o no a la Constitución Política, independientemente de consideraciones de conveniencia y oportunidad, las cuales son extrañas al examen que le compete efectuar a la Corte Constitucional (Sentencia-468 de 1997).

Como resultado del examen de constitucionalidad del Tratado, la Corte puede declarar inconstitucional la ley aprobatoria y el tratado, en cuyo caso el Gobierno puede efectuar el canje de notas; o declarar inexecutable el tratado, caso en el cual el Gobierno no podrá ratificar el instrumento. El artículo 241 numeral 10 de la Constitución establece que si una o varias normas de un tratado multilateral fueren declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el presidente sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva. Además de poder declarar inexecutable parcial y executable condicionada, ante lo cual el Gobierno habrá de manifestar la correspondiente reserva o declaración interpretativa. (G. Congreso No. 171; 2007, 5)

5. Conclusiones generales del capítulo

Por política pública se entiende el conjunto de acciones que desarrolla el gobierno frente a problemas públicos; los gobernantes, aún en Estados liberales de derecho, pueden poner en práctica políticas, que con el pretexto de atender políticas públicas, sirven a sus

intereses especiales. Un TLC, es una herramienta de política pública, que pretende reducir tarifas en bienes y servicios, aumentar el flujo de comercio, pero que además integran compromisos en propiedad intelectual, inversiones extranjeras, asuntos laborales, asuntos ambientales, liberalización financiera, entre otros.

Los gobiernos asumen negociar TLC con el argumento de aumentar el crecimiento económico, reducir el nivel de desempleo, coadyuvar a reducir la pobreza y aumentar la inversión extranjera. No obstante, según la teoría sobre TLC, para que efectivamente se disponga una política de desarrollo factible y creíble, es necesario que en los países negociadores, exista una infraestructura moderna, instituciones eficientes y un alto capital humano.

Llevar a cabo una negociación de un TLC de nueva generación, entre países que mantienen amplias asimetrías (económicas, políticas, institucionales), puede resultar costoso para el país en desarrollo, ya que los gobiernos de los países en desarrollo asumen el costo de perder márgenes de libertad para realizar políticas de desarrollo, a cambio de ganancias por el acceso al mercado, aunque dicha variable es de difícil medición y de gran inestabilidad. La pérdida de capacidad de los gobiernos para generar políticas, tiene su raíz en los mayores compromisos que preservan la estabilidad e intereses de las multinacionales. Lo que establece a la política como un tema de difícil negociación.

En Colombia, la decisión de iniciar negociaciones de un Tratado de Libre Comercio, surge del presidente de la República, poder que se encuentra consagrado en el artículo 189 numeral 2 de La Constitución Política de Colombia. El Congreso de la República, tiene la facultad de aprobarlo o desaprobarlo y, finalmente, quién declara la exequibilidad o inexecutable de la Ley, es la Corte Constitucional, por lo que se manifiesta éste último como un jugador de veto de alta importancia en la determinación de la negociación política de un TLC.

Finalmente, para ejemplificar la complejidad de la negociación de un TLC entre dos países de muy distinto tamaño económico y desarrollo, en los siguientes capítulos se estudiará el proceso de la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos.

Capítulo II

Antecedentes de la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos

1. Introducción

El presente capítulo trata los antecedentes que marcaron el proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. En primera medida se pone a consideración los antecedentes que llevaron al gobierno colombiano, a tomar la decisión de llevar a cabo dichas negociaciones. Se presenta el panorama político general en el que se instaló la negociación del TLC y, finalmente, se ubican y resaltan algunas de las asimetrías políticas, económicas e institucionales que condicionaron los resultados de la negociación.

2. Antecedentes que llevaron al gobierno colombiano a adoptar la decisión de buscar negociar un TLC con EUA

Como se mencionó anteriormente, el ciclo de una política pública, según May y Wildavsky, comprende cuatro etapas: fijación de agenda, análisis de la cuestión, implementación y evaluación. No obstante, sólo las dos primeras serán objeto de análisis de la presente investigación, pues el proceso de negociación del TLC, se estancó en el Congreso estadounidense, y con ello la no conclusión del ciclo.

El análisis del proceso de la política pública en el estudio de la negociación del TLC, cobra sentido en la medida que permite identificar la forma en que se desarrolló el proceso de negociación y la forma en que fue diseñada la política, además de poner de relieve las actividades que realizaron los grupos de interés y sus acciones y permitir el análisis del alcance obtenido de las negociaciones.

En la etapa de formación de agenda, el gobierno colombiano debió pasar los siguientes pasos: a) demostrar la existencia del problema que ameritaba su atención prioritaria para llevar a cabo la negociación del TLC y analizar la viabilidad de éste; b) adoptar el problema como un asunto de interés nacional; c) reconocer y atender las demandas de

los diversos actores domésticos que poseen intereses sobre la política, para contar con su apoyo y llevar a cabo una negociación interna con éxito; d) diseñar estrategias viables para la negociación externa; e) adoptar estrategias manejables que le permitieran obtener la ratificación del TLC, tanto en Colombia como en EUA.

Como mencionado anteriormente, el primer paso para tomar la decisión de introducir una política, es analizar su viabilidad y la conveniencia de adoptarla y conocer las características del problema público que dicha política intenta resolver. Por esto, el presente capítulo se inicia con la composición de los escenarios que llevaron al gobierno colombiano a decidir negociar el TLC con EUA y conocer la forma en que éste entro en la agenda. Así mismo, se reconstruyó el escenario político que antecedió el proceso de negociación del TLC, además de resaltar las asimetrías políticas, institucionales y económicas existentes entre Colombia y EUA en el marco de la instrumentación del TLC.

Este capítulo, demarca los precedentes que permiten establecer a lo largo de la presente investigación, si las estrategias empleadas en la negociación, fueron acordes con los objetivos propuestos para introducir el TLC en la agenda gubernamental en Colombia.

El interés del gobierno colombiano en proponerle negociar un TLC al gobierno estadounidense, parte de los siguientes sucesos u escenarios: 1) el fracaso de la ronda de Cancún en el marco de las negociaciones de liberalización multilateral del comercio ; 2) el fracaso de la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas; 3) los costos de la negociación política para obtener las preferencias arancelarias que otorga de manera unilateral Estados Unidos, bajo la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y lucha contra el Narcotráfico y Terrorismo, conocida como ATPDEA; 4) la firma de tratados de libre comercio de EUA con otros países en desarrollo y; 5) la estrecha relación existente entre el gobierno del presidente Uribe con el gobierno del presidente estadounidense George Bush.

Respecto al primer punto, la reunión de Cancún (2003), buscaba destrabar las negociaciones de la Declaración Ministerial de Doha en 2001 que “habría plantado las reformas necesarias para dar a los países pobres oportunidades comerciales reales “*en la medida de sus necesidades de desarrollo*, (que no obtuvo respuesta favorable en Doha (2001) (Oxfam, 2003,1)). La ronda de Cancún resultó poco alentadora para los países en

vía de desarrollo, dado que los países desarrollados adoptaron posturas poco flexibles, pues no aceptaron eliminar los subsidios a las exportaciones que distorsionan el comercio, ni tampoco aceptaron mejorar el real acceso a las exportaciones de los países pobres, no otorgaron un tratamiento especial y diferenciado, como tampoco alcanzaron un compromiso explícito de que el mayor peso de las reformas tendría que recaer sobre los países desarrollados, que son los principales responsables de las distorsiones comerciales causadas por los altos subsidios que otorgan a los productores, especialmente a los agricultores. (Barberi, Garay, 2004, 7).

Los resultados negativos de la ronda de Cancún se debieron principalmente al incremento de los subsidios agrícolas otorgados por los Estados Unidos a sus productores agrícolas, otorgados en 2002, conocido como “el “Farm Bill” que estableció subsidios de US\$180.000 millones entre 2003 y 2009, superiores en no menos del 75% a los que estuvieron vigentes entre 1996 y 2002”¹⁷ (Barberi , Garay, 2004, 8).

En cuanto a la frustración por el fracaso de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a raíz de los conflictos de interés de algunos Estados en cabeza de Brasil, a causa de la inconformidad que presentó frente a los altos subsidios que otorga EUA a su productores agrícolas.

Ante el fracaso de ALCA, los EUA reactivaron su política de negociaciones bilaterales, las cuales estuvieron encabezadas por el Representante de Comercio de los Estados Unidos Robert Zoellick. En el marco de la liberalización competitiva, Zoellick especificó el itinerario a seguir y los puntos relevantes en la estrategia de construcción de un espacio de libre comercio hemisférico, en los que claramente se vinculó los temas de seguridad, libre comercio, progreso social y democracia y los relacionó con la política de seguridad nacional que mantiene Estados Unidos.

El tercer escenario, se generó a partir de la presencia de una difícil coyuntura suscitada en la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), cuando se presentaron

¹⁷ Es indispensable conocer que antes de conocerse los efectos de la Ley Agrícola de 2002, en Estados Unidos las transferencias tanto de los contribuyentes como de los consumidores pagadas a los agricultores norteamericanos dentro de “los ingresos brutos durante el año 2001 fueron de 50.8% para leche, 48.4% para azúcar, 46.8% para arroz, 40% para trigo, 26.4% para maíz y 25.5% para oleaginosas” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2004:11).

inconvenientes para lograr la prórroga del “Andean Trade Preference Act”¹⁸, para lo cual el presidente tuvo que ceder en temas tales como, la adopción de una normativa en materia de protección de los datos de prueba para los productos farmacéuticos y los agroquímicos por un período de cinco años, para lograr su renovación.(Gaceta Congreso No. 198, 2007, 108). Luego, para desproveer la incertidumbre impuesta por el carácter temporal del otorgamiento de preferencias arancelarias en algo más de 5.000 productos colombianos que tendrían de ingreso al mercado estadounidense con cero arancel, el gobierno colombiano requería de una negociación que permitiera la extensión permanente de dichas preferencias, para lo cual una de las vías más factibles dados los fracasos de Doha y ALCA, sería la firma de un TLC con los EUA.

El cuarto escenario que alega el gobierno colombiano para negociar el TLC, son las consecutivas negociaciones de TLC que realizó hasta ese momento EUA con países latinoamericanos, que poseen una estructura productiva y unas exportaciones similares a Colombia¹⁹. En similitud a un torneo, los países compiten entre sí para obtener el premio de acceso al mercado y no cargar los costos de la exclusión del club´ (Puyana, 2007,12).

El escenario que llevo en definitiva a buscar y obtener la negociación del TLC con EUA, fue la existencia de una estrecha relación entre el presidente Uribe y el presidente Bush, quienes comparten la convicción de la política de seguridad nacional. Uribe por su parte, lucha contra las FARC y el narcotráfico y Bush mantiene latente desde 2002 la política del National Security Strategy (2002), que toma la guerra contra el terrorismo como el tema más relevante de su gobierno. Luego, la perfecta sincronía de sus políticas y la preservación de intereses políticos (consecución del poder), llevaron a que Colombia se posicionara en Latinoamérica como el principal aliado de EUA en la región, lo que facilitó al presidente Uribe lanzar la propuesta de negociar el TLC a EUA.

¹⁸ ATPA, es la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, que es el componente comercial del programa de la Guerra contra las Drogas que el Presidente Bush expidió el 4 de diciembre de 1991 y que para Colombia se hizo efectiva a partir de 1992 y que en 2002 el Presidente estadounidense George Bush convertiría en la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, ATPDEA. Esta información sobre ATPA, fue recabada de la página Web del Ministerio de Industria y Comercio de Colombia. Consultar: <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=907>

¹⁹ Información recabada sobre el tema del TLC que se encuentra en la página Web de la Presidencia. <http://www.presidencia.gov.co/tlc/documentos/abc1.htm>

Es importante destacar, que los acuerdos que ha firmado EUA con un gran número de países nunca han sido por iniciativa suya. Esta posición le otorga ventajas y le permite a EUA tomar concesiones en áreas prioritarias, tales como: agricultura, propiedad intelectual, inversiones, normas ambientales, anticorrupción, normas laborales y servicios. Además se exigen compromisos en áreas no relacionadas con el comercio: apoyar a EUA en asuntos de política exterior y de seguridad nacional. Todo esto es asumido por los distintos países a cambio de obtener acceso al mercado de EUA. (Puyana, 2007, 11). Argumento que es apoyado por diversos analistas, que han estudiado el impacto de los tratados que ha desarrollado EUA con Chile, México, países centroamericanos²⁰

Luego del fracaso de las negociaciones del ALCA, el día 8 de agosto de 2003, con las atribuciones que la Constitución Política le confiere, según especificado en el primer capítulo, el presidente Álvaro Uribe en su primer mandato (2002-2006) solicitó al gobierno de EUA negociar el TLC, dado el panorama favorable político existente para solicitarlo. Fue así, como en noviembre del 2003, el Representante Comercial estadounidense Robert Zoellick, anunció la aceptación de su gobierno de negociar un TLC con Colombia y los países andinos que quisieran participar. Llamado al que atendieron: Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia como observador. Así, las negociaciones se convirtieron en un complejo juego de múltiples y, en veces, antagónicos intereses. Este hecho resultó ser una estrategia disolvente de EUA que debilitó el margen de la negociación colombiano. Finalmente, es importante hacer énfasis que la demanda de Colombia para llevar a cabo la negociación del TLC con EUA, surge por iniciativa de los grandes grupos empresariales nacionales y transnacionales que se ubican en Colombia, pues éste hecho, lo confirma la carta que fue enviada al presidente Uribe, proveniente de los grandes grupos empresariales nacionales y transnacionales ubicadas en Colombia, que solicitaron en 2006 al gobierno colombiano, cerrar las negociaciones con EUA en corto tiempo, apelando al gran apoyo que encuentra de parte de los gremios

²⁰ Este argumento se puede comprobar en diversos artículos que realizan análisis sobre los TLC que ha negociado EUA con países latinoamericanos. Entre los más importantes: Sanjay Suri, *Destructivos tratados de libre comercio esclavizan a países pobres*. Voltairenet.org, abril 22 de 2008; Joseph Stiglitz, *La traición de EUA*, Revista Semana, agosto 1 de 2004; Claudio Lara, *El Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y EUA: Entre la reciprocidad formal y la realidad desigual.*, enero 17 de 2005; Raúl Moreno, *El TLC entre Centroamérica y Estados Unidos*, ALAI, julio 14 de 2004; Peter Rosset, *TLCAN, ALCA y OMC: Un solo frente.*, La Jornada, México, diciembre 12 de 2002

empresariales las políticas que el presidente Uribe desea instaurar y dada la necesidad de obtener el TLC en el menor tiempo posible. Textualmente, la carta dice: “Colombia ha adelantado una política económica internacional que los empresarios compartimos e impulsamos...La negociación con EUA es necesaria para el país...el TLC nos permitirá afianzar la agenda política bilateral...igualmente, el TLC nos permitirá competir en igualdad de condiciones con los países de la región que ya han terminado las negociaciones con EUA...Por ello, los empresarios le rogamos señor presidente, impartir las instrucciones finales del cierre de la negociación, ahora reforzado con su presencia en Washington al más alto nivel político y así prepararnos para el arduo trabajo de ratificación y control constitucional del tratado, allá y aquí, durante este año 2006” (Carta empresarios, 9 de febrero de 2006). Luego, con esto se demuestra, la demanda de la negociación del TLC con EUA, provino en Colombia, por parte de las grandes corporaciones empresariales (industriales), lo que advierte que el TLC, es una política que favorece a un sector muy identificado de la sociedad, lo cual, lleva a los grupos sociales, sindicales y agricultores, a convertirse en los más grandes opositores de la política, tal como se puede observar en el capítulo tercero.

3. Panorama político antes de la negociación del TLC Colombia-EUA

3.1. Panorama político colombiano

La situación política colombiana que antecedió la negociación y ratificación del TLC (2003-2008), está marcada por la prominente influencia ejercida por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. La “Reforma del 2003²¹” que aprobó la reelección presidencial, sancionada por el Congreso en el acto legislativo 02 de 27 de diciembre de 2004²², marcó el ritmo y alcance de las negociaciones del TLC: al lograr acuerdos lo

²¹ La Reforma del 2003 fue establecida por el acto 01 del 3 de junio 2003, por medio del cual se instaura un cambio de sistemas de partido. En esta se estipuló que se presentaría una lista por partido en cada distrito electoral, además de introducirse un umbral equivalente al 2% del electorado nacional, que impide a los pequeños movimientos locales participar en las elecciones.

²² El acto legislativo del 2006, modificó los incisos 2 y 3 del artículo 127 de la Constitución Política de 1991, al aprobar la reelección presidencial por un periodo de gobierno.

más rápidamente posible, antes de que expirara el ATPDEA y el Fast Track del presidente Bush. Presión que afectaría los resultados de la negociación.

Los cambios generados por la reforma política del 2003, gestaron un nuevo escenario político, con una composición partidista disciplinada, además de partidos políticos que pueden “convertirse en partidos programáticos más coherentes, y concretos y mejor definidos en su naturaleza organizacional, programática y en su estatus electoral”(Arévalo y Ungar, 2007, 58), aunque esto no signifique siempre las mejores decisiones para la sociedad.

Dadas las dos reformas electorales mencionadas, el 12 de marzo de 2006 se llevó a cabo el último comicio Legislativo, al cual se registraron dieciséis partidos políticos con personería jurídica, de los cuales ocho representan la coalición gubernamental del gobierno de Álvaro Uribe y los restantes pertenecen a la oposición. El Congreso quedó dominado por la coalición de partidos oficialistas dirigidos por el presidente Uribe. El Partido de Unificación Nacional (o Partido de la “U”) al poseer mayorías en el Congreso y dar apoyo pleno al presidente Uribe, el mandatario obtuvo las garantías de que sus iniciativas serías aprobadas, al ejemplo del TLC con Estados Unidos.

Como resultado de las elecciones legislativas del 2006 (Anexo 1), se eligieron 100 senadores por circunscripción nacional, 2 senadores por circunscripción especial (Movimientos indígenas) y 166 Representantes a la Cámara por circunscripción regional, en las que se incluyen los 32 departamentos, Distrito Capital y las circunscripciones especiales de comunidades indígenas, afrocolombianas y de colombianos residentes en el exterior²³.

La coalición uribista en el Senado obtuvo 70 de los 100 senadores elegidos por circunscripción nacional, es decir casi el 70%. En la Cámara de Representantes, el uribismo obtuvo también el 61% de los escaños. Luego, en las elecciones presidenciales de agosto de 2006, el presidente Uribe fue reelecto por una amplia mayoría, en primera vuelta. En definitiva, ésta coyuntura electoral le otorgó un amplio margen de ventaja que garantiza la aprobación de las iniciativas legislativas del Presidente.

²³ Para contrastar la información registrada. Ver: www.cne.gov.co

Tabla 2.1.

Composición del legislativo, según los resultados de las elecciones del año 2006

Curules	No. Senadores	%	No. Representantes	%	Total	%
OPOSICIÓN	30	29	45	27	75	28
COALICIÓN URIBISTA	70	69	102	61	172	64
MOV. INDEPENDIENTES	-		19	11	19	7
MOV. ESPECIALES	2	2	-		2	1
TOTAL	102	100	166	100	268	100

Datos tomados de: Consejo Nacional Electoral. Elaboración propia.

En este contexto, es necesario destacar que el prestigio del presidente Uribe emerge del fracaso del proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC del presidente Pastrana y del apoyo permanente que ha tenido de Estados Unidos, para el Plan Colombia, que tiene como principal eje, la lucha frontal contra las FARC, ‘organización insurgente que aparece en su discurso como la encarnación de los dos grandes males colombianos combinados: el narcotráfico y el terrorismo’. (Palacios, 2007, 16). El Gobierno del presidente George W. Bush, en consistencia con su lucha contra el terrorismo (Política configurada después de los atentados del 11 de septiembre de las Torres Gemelas), apoyó al presidente Uribe en la continuidad del Plan Colombia y posteriormente del Plan Patriota, planes que resultan ser particularmente importantes para la consolidación del poder de mandatario colombiano y se instrumentan como un punto de conexión entre las relaciones bilaterales políticas bilaterales entre el gobierno colombiano y el gobierno estadounidense.

A grandes rasgos, se puede concluir que el ambiente político colombiano es favorable para la aprobación del TLC en Colombia y para cualquier acuerdo que el gobierno conviniera introducir, dado que la amplia mayoría en el Congreso lo permitiría.

3.2. Panorama político estadounidense

Al inicio de las negociaciones comerciales entre Colombia y Estados Unidos (2004) en el panorama político estadounidense dominaba una amplia mayoría Republicana. En

2004, según datos del sistema electoral de los Estados Unidos, los Republicanos poseían el control de la legislatura y de los Estados, representados por los Gobernadores. El Partido Republicano tenía 230 asientos en la Cámara de Representante, 55 en el senado y 28 gobernadores, y la fracción Demócrata 201 asientos en la Cámara de Representantes, 44 en el Senado y 22 gobernadores. No obstante, en las elecciones del 2006 el panorama político se revierte a favor del Partido Demócrata ya que éste pasó a controlar la Cámara de Representantes y el Senado y un mayor número de gobernadores de Estados. El Partido Demócrata obtuvo 229 asientos en la Cámara de Representantes, 51 Senadores y 28 gobernadores frente a 196 Representante, 49 Senadores y 22 gobernadores de la contraparte Republicana²⁴.

Los resultados de los comicios efectuados en 2006 cambiaron el panorama político adversamente para el presidente Bush y para el partido Republicano que no respaldó firmemente al presidente. Esto se debió básicamente a que la mayoría de los votantes estadounidenses considera la guerra de Irak no contribuye al mejoramiento de la Seguridad de Estados Unidos, contrariamente a lo planteado por Bush. El país se hundió en una guerra que no ha podido ganar ni de la cual se decide a salir. En este ambiente político, con una mayoría demócrata en la legislatura, una imagen devaluada ante el electorado y falta de compromiso por parte de su partido, el presidente Bush mantuvo el curso la política de “liberalización competitiva” y de aprovechar el Fast track renovado por los republicanos por última vez en 2004 y de dudosa renovación por un Congreso con mayoría Demócrata.

El presidente Bush negoció acuerdos comerciales con diversos países los que se someterían a la ratificación del Congreso que decidirá su adopción o rechazo, sin enmienda alguna. Con la mayoría Demócrata en el congreso, no ha resultado fácil la aprobación de nuevos TLC. Los demócratas se oponen a acuerdos que no incluyen cláusulas sobre la protección de los derechos de los trabajadores y la protección ambiental. El triunfo demócrata se debe gran parte a la central sindical más grande y poderosa de Estados Unidos, *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*, por sus siglas en inglés, AFL-CIO y a otra cuota de grupos

²⁴ Los datos de la composición tanto de la legislaturas como de los gobernadores en los Estados Unidos de Norte América fueron obtenidos de la página Web: <http://especiales.nortecastilla.es/2006/elecciones-estados-unidos-2006/senado.html>

ambientalistas que también apoyaron las elecciones demócratas²⁵. Estas realidades complican la situación colombiana, al intensificar las críticas de los miembros del partido demócrata contra la aprobación del TLC.

4. Asimetrías económicas, comerciales, políticas e institucionales existentes entre Colombia y Estados Unidos

El concepto de asimetría en el presente apartado se emplea para realizar una comparación del nivel productivo, composición sectorial, relación comercial, aspectos políticos e institucionales existentes entre Colombia y EUA, que afectaron la negociación del TLC. Las asimetrías entre los dos países son evidentes y relevantes para las negociaciones de TLC, pues afectan el alcance de los objetivos colombianos. Es decir, constituyen un factor condicionante de los resultados de las negociaciones.

4.1. Asimetrías económicas

Entre Colombia y Estados Unidos existen marcadas diferencias tanto en cantidad de habitantes, en tamaño de la economía, importancia mundial, capacidad tecnológica y productiva, sólo por mencionar algunas diferencias. A nivel poblacional, el cuadro 2.1 muestra como entre 1990 y 2006, la población ha tenido un mayor crecimiento en Colombia que en EUA; mientras que el tamaño de la economía, el ingreso per cápita de EUA para el 2006 superó en 17 veces el colombiano y el PIB estadounidense en 111 veces. Es de resaltar que entre 1992 y 2006, período en que Colombia contó con el otorgamiento de la preferencias de ATPDEA, llama la atención el hecho que entre los dos países, en lugar de cerrarse las brechas en el tamaño de la economía, éstas se ampliaron, al pasar de 108 veces de diferencia a 111 veces, tal como se demuestra en el cuadro 2.1. Entre 1990 y 2006, se pudo observar, se amplió la distancia en productividad agrícola a favor de EUA, situándose en 2006 una diferencia en productividad de 10 veces en agricultura, 77 veces en manufacturas y 137 veces en el sector servicios. La

²⁵ La información acerca de la presión e importancia que representa la AFL-CIO frente a los demócratas, fue recabada del documento de Bañales, obtenido en formato electrónico en www.brecha.com.uy.

productividad en agricultura por trabajador amplió la asimetría a favor de EUA con exactamente el doble entre 1990 y 2006, al pasar de ser 6 a 12 veces de diferencia.

En cuanto a la conformación de la estructura productiva en los dos países, Colombia sugiere una marcada especialización en la agricultura²⁶. Basta recordar que en EUA, éste sector sólo representa el 1% del PIB y una proporción similar del empleo. En México y Chile, el peso del sector primario en el PIB, es del 5% aproximadamente, mientras que en Colombia pesa el 14%. Se entiende de esta realidad, que la mayor oposición al TLC viniera precisamente del sector rural, que durante algunos años la encabezara el propio ministro de Agricultura. Entre 1990 y 2006 en Colombia decreció el aporte del sector primario al PIB, consecuencia entre otras, del decrecimiento hasta 2005 de los precios de los bienes agrícolas, la intensificación de la violencia y de la expulsión de la población rural, con cerca de 3 millones de desplazados. Sin embargo, a pesar que el sector agrícola es muy importante para la economía colombiana, en las zonas rurales, es donde se presenta la mayor concentración de pobreza, pues según datos de la encuesta de pobreza y de calidad de vida realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, en 2003, la tasa de pobreza rural pasó de ser el 69,5% en 1997 a 83,9% en 2003, junto a esto se suma la delicada situación social que presenta el sector rural colombiano “en el que se encuentra la expansión de la agricultura ilegal, que está estrechamente relacionada con la expansión del conflicto armado y también con la quiebra de la agricultura legal” (Barberi, Garay, 2004, 33); luego por la importancia que representa el sector rural para Colombia y por el gran problema social que mantiene, el gobierno debe considerar en el marco de las negociaciones internacionales del comercio, la alta importancia del sector agrícola, por lo que debió haber procurado un tratamiento especial frente al mismo.

Finalmente, Estados Unidos, ocupa el primer lugar en el índice de Competitividad (calculado por el Foro Económico Mundial en el 2006), mientras que Colombia se sitúa en el puesto 69 entre 133 países. Mientras en la única variable que se puede notar una convergencia es a nivel del manejo de la inflación. Estas diferencias sugieren poca

²⁶ En 2006, el sector primario contribuyó con un importante porcentaje de la fuerza laboral utilizada en Colombia, de un total de 17 millones de personas ocupadas, el 20% fue empleado por el sector rural; el sector rural fue el tercero en generar empleo después del sector del comercio (25%) y del sector de servicios comunales, sociales y personales (22%) (DANE, 2007).

competitividad de Colombia para penetrar el mercado de EUA y para competir en el nacional con las importaciones desde ese país.

Cuadro 2.1

Asimetrías económicas existentes entre Colombia y Estados Unidos

Variables	ASIMETRÍAS EN NÚMERO DE VECES (ESTADOS UNIDOS/COLOMBIA)					
	1990	1995	2000	2006	Tag.Col 90/06 %	Tag. EUA 90/06 %
Población	7.1	6.9	6.7	6	1.8	1.1
PIB(constantes \$ 2000)	108	100	117	111	2.6	2.8
PIB per cápita	15	14	17	17	0.9	1.7
Producción Agrícola (constantes \$2000)	6	7	10	10	-0.3	3.5
Producción Industrial (constantes \$2000)	81	74	94	77	2.4	2.1
Producción Servicios (constantes \$2000)	168	145	158	137	3.4	2.1
Exportaciones Totales (constantes \$2000)	54	59	61	53	4.9	4.7
Importaciones Totales (constantes \$2000)	83	44	91	55	8.9	6.0
Productividad en Agricultura por trabajador	6	8	13	12	-0.4	4.4
Número de Tractores por cada 100 Ha	3	3	4	Nd	-2.6	0.7
Inflación	0.2	0.1	0.4	0.5	-9.5	-4.3

Fuente: Datos tomados de WDI, 2007

Tag: Tasa de crecimiento geométrica acumulada

Asimetrías en veces: Estados Unidos/Colombia

Elaboración propia

4.2. Asimetrías comerciales

- Origen y destino del comercio internacional colombiano

En el entendido de la amplia importancia que representa Colombia en la presente investigación, se inicia el análisis con la puntualización del destino y origen del comercio internacional que desarrolla dicho país. Al analizar los principales destinos de las exportaciones y origen de las importaciones colombianas, cuadro 2.2., se observó que en el período 1994-2006, el principal país receptor de las exportaciones colombianas ha sido Estados Unidos; mientras que Venezuela es el segundo principal socio comercial, de ello, es preciso resaltar, que Colombia posee un nivel de comercio importante con los miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sin

embargo, no se sabe en qué grado afectará la composición del comercio colombiano, tras el retiro de Venezuela de la CAN.

En cuanto al origen de las importaciones realizadas por Colombia, el mayor volumen proviene desde EUA, mientras que el segundo lugar de origen en 2006 resultó ser China. Por su parte Venezuela, perdió capacidad de penetración al mercado colombiano, pues China ha tomado una parte importante del mercado colombiano.

Cuadro 2.2.

País destino y origen de la exportaciones e importaciones que realiza Colombia y su balanza comercial 1994-2006

Exportaciones Importaciones realizadas por Colombia	1994			1995			2000			2006			94-06	94-06
	%Xs	%Ms	B.C.	T.Xs %	T.Ms %									
Total	100	100	-3,403	100	100	-3,682	100	100	1,401	100	100	-1,771	9	7
Estados Unidos	35	32	-813	35	34	-1,143	50	33	2,646	40	26	2,731	10	5
Venezuela	6	10	-605	9	10	-420	10	8	363	11	6	1,204	14	2
Alemania	10	5	228	7	5	-25	3	4	-55	1	4	-573	-7	3
Ecuador	4	2	65	4	2	154	4	3	150	5	3	540	12	9
Japón	4	10	-778	3	9	-885	2	5	-312	1	4	-621	-1	-38
México	1	3	-233	1	4	-415	2	5	-319	2	9	-1,709	15	17
Resto de países	39	39	-1,267	40	36	-948	30	43	-1,072	39	49	-3,344	9	9

Fuente: Datos obtenidos del DANE

% Xs: Participación porcentual del país señalado en el total de exportaciones de Colombia

% Ms: Participación porcentual del país señalado en el total de importaciones realizadas por Colombia

B.C: Balanza comercial = exportaciones-importaciones, en millones de dólares

T Xs y T Ms: Tasa de crecimiento geométrica acumulada del período. Cálculos y elaboración propia

El incremento del monto y de la participación de las exportaciones colombiana hacia EUA en los últimos años, se debe principalmente al incremento de precios de los combustibles, pues el petróleo crudo, es el principal producto de exportación. Cabe resaltar que para Colombia como exportador de materias primas (petróleo, carbón y café), su balanza comercial está supeditada a los precios internacionales de los bienes, de los cuales Colombia es tomador de precios, salvo en café.

- Peso del comercio entre Colombia y EUA

Al individualizar el comportamiento de las relaciones comerciales bilaterales existentes entre Colombia y Estados Unidos, se resaltan prominentes divergencias. Mientras para

Colombia, el comercio que realiza con EUA pesa en gran medida en el total de exportaciones e importaciones que lleva a cabo; para EUA el comercio que realiza con Colombia resulta ser menor, al grado que entre 1990 y 2007, ni las exportaciones ni las importaciones realizadas hacia y desde Colombia, alcanzaron a sobrepasar el 0.8% del monto total de comercio exterior estadounidense, cuadro 2.3.

Cuadro 2.3.

Participación porcentual del comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos 1990-2006

Año	Participación % de las importaciones colombianas en el total de importaciones de EUA	Participación % porcentual de las exportaciones colombianas en el total de exportaciones de EUA	Participación % de las importaciones de EUA en el total de importaciones de Colombia	Participación % de las exportaciones de EUA en el total de exportaciones de Colombia
1990	0.6	0.5	34	38
1991	0.6	0.5	34	31
1992	0.5	0.7	42	32
1993	0.5	0.7	31	33
1994	0.5	0.8	24	26
1995	0.5	0.8	24	28
1996	0.5	0.8	23	29
1997	0.5	0.8	23	30
1998	0.5	0.7	23	31
1999	0.6	0.5	23	40
2000	0.6	0.5	23	39
2001	0.5	0.5	21	34
2002	0.5	0.5	21	36
2003	0.5	0.5	22	38
2004	0.5	0.6	22	34
2005	0.5	0.6	21	34
2006	0.5	0.6	25	35
2007	0.5	0.7	31	35

Fuente: Datos obtenidos del Programa Magic de la Cepal y del WDI. Elaboración propia

Para Colombia en 2007, el peso de las exportaciones que realizó hacia Estados Unidos tuvo el equivalente al 35% del total de exportaciones que realiza, mientras para Estados Unidos las exportaciones realizadas hacia Colombia, representaron tan sólo el 0.7% del total de exportaciones. De manera similar ocurre con las importaciones, pues Colombia importó en 2007 el 31% de Estados Unidos y Estados Unidos importó de Colombia el 0.5% del monto total. Por otra parte, se puede observar que entre 1990 y 2007, el nivel de comercio bilateral se ha mantenido casi constante, pues mientras en 1990 el nivel de

exportaciones de Colombia hacia EUA representó el 38%, para 2007 tuvo una caída y se ubicó en 35%, mientras que EUA ganó participación en el nivel de exportaciones que realiza a Colombia, al pasar de representar el 0.5% en 1990 a ser el 0.7% en 2007. Luego, con la información recabada del cuadro 2.3, se puede ver la importancia que representa para cada país el comercio bilateral, y con ello, la presunción de un desnivel en las negociaciones, por lo que el gobierno colombiano en la negociación, debió tener claras las asimetrías, e introducir parámetros que alcanzaran un trato especial y diferenciado en la negociación, dado el peso inminente del comercio estadounidense para Colombia.

- Comercio bilateral por sectores

Al analizar los sectores de proveniencia de los bienes exportables tanto de EUA como de Colombia en su comercio bilateral, al tomar un lapso entre 1990 y 2006, cuadro 2.4., se puede destacar que Colombia es un gran exportador de bienes del sector primario, que no ha logrado cambiar su comportamiento, aún con posesión de las preferencias arancelarias otorgadas por EUA a través de ATPDEA; Colombia, no logró cambiar ni su oferta exportadora ni logró introducir un mayor número de bienes industriales para la exportación, a pesar de haber obtenido entrada libre al mercado estadounidense (cero arancel) para muchos bienes de esta categoría. Mientras que Estados Unidos, es un exportador de bienes industriales y en menor cuantía de productos agrícolas, aunque, entre 1990 y 2006 éste sector, logró incrementar su participación en Colombia, con una tasa de crecimiento anual acumulada del 2%.

El cuadro 2.4., trae a consideración la importancia que representa el sector primario en la composición de las exportaciones hacia Estados Unidos y la importancia del sector secundario en la composición de las exportaciones hacia Colombia. Luego, realizada esta distinción, se puede decir en el marco de las negociaciones del TLC, el gobierno colombiano debió tener en cuenta la importancia del sector agrícola y minero y lograr para éstos renglones de la economía las mejores concesiones, dadas sus ventajas comparativas.

Cuadro 2.4

Composición del comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos por sectores.
Año 1990-2006

SECTORES	ESTADOS UNIDOS				Tag	COLOMBIA				Tag
	% Exportaciones a Colombia por sector económico					% Exportaciones a EUA por sector económico				
	1990	1995	2000	2006		1990	1995	2000	2006	
Sector primario	7.6	7.7	9.5	11.2	2	66.7	70.0	73.8	67.8	0.0
Sector industrial	88.4	91.7	90.5	88.7	0.0	32.9	29.9	26.2	32.1	0.0
Otros	4.0	0.6	0.0	0.1	-19.7	0.4	0.1	0.0	0.1	-0.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0	100.0	100.0	100.0	

Fuente: Datos obtenidos de la CEPAL en, http://www.eclac.org/Comercio/paninsal/Anexo2006_2007

Tag: Tasa de crecimiento acumulada geométrica del periodo

- Análisis de los cien primeros bienes de exportación en el comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos en el año 2006

Los cuadros 2.5 y 2.6, tienen por objeto demostrar las asimetrías existentes en la oferta exportable entre Colombia y EUA, y analizar, más a fondo, la composición y la estructura del comercio entre los dos países.

Al analizar los *cien*²⁷ productos exportables de Colombia hacia EUA (analizado con datos del programa Magic de la CEPAL, a una desagregación del “sistema armonizado”²⁸ arancelario a 10 dígitos) se pudo ver que a 2006, 29 productos entraron al mercado de EUA con cero arancel a través del ATPDEA, 69 entran con cero arancel por Arancel de Nación Más Favorecida y tan sólo 2 productos no tuvieron una preferencia arancelaria, que en conjunto representaron cerca del 0.35% de las exportaciones totales realizadas de Colombia hacia EUA. (Cuadro 2.5).

²⁷ Nota aclaratoria: el análisis de los cien productos se presentan condensados en los cuadros 2.5 y 2.6 en tan sólo 35 productos, puesto que para efectos del análisis, se compilaban productos semejantes, que parten de una misma subpartida arancelaria, pero que poseen diversos desdoblamientos, pero que en sí resultan ser el mismo producto.

²⁸ El Sistema Armonizado Arancelario, es una nomenclatura internacional que se utiliza para una variedad de propósitos -entre ellos: fijación de impuestos interiores, elaboración de las reglas de origen, confección de estadísticas, etc.-, sin apartarse de una estructura apropiada para la clasificación arancelaria de mercaderías. Dicho sistema permite individualizar las características de cada uno de los bienes que se pretende comerciar entre los países. El Sistema Armonizado, permite la clasificación de más de 5.000 productos subdivididos en capítulos y subcapítulos.

Cuadro 2.5.

Las cien exportaciones más importantes de Colombia hacia Estados Unidos y los programas especiales de desgravación arancelaria que otorga EUA a Colombia en 2006

Exportaciones Col hacia EUA	Valor dólares	% Xs Col a EU/	% Xs Col a EUA/	% Xs Col a EUA/	Tasa arancelaria promedio	ATPA*	SGP*	NMF*
		Total Col Xs a EU	Total Xs Col	Total Ms EUA		ATDEA		
Petróleo	3,897,618,882	42.07	14.85	0.21	0.027633945	+	+	
Carbón	1,200,432,170	12.96	4.57	0.06	0			+
Café	594,561,402	6.42	2.26	0.03	0			+
Flores	449,386,323	4.85	1.71	0.02	0.004717742	+		
Oro y esmeraldas	424,740,031	4.58	1.62	0.02	0			+
Bananos	192,494,728	2.08	0.73	0.01	0			+
Pigmentos	124,089,421	1.34	0.47	0.01	0.009758594	+		+
Maquila 84,85,88, 90	115,514,706	1.25	0.44	0.01	0			+
Cemento	112,336,332	1.21	0.43	0.01	0			+
Cubierta de piso de petróleo de	101,703,647	1.10	0.39	0.01	0			+
Caña de azúcar y dulces	80,804,381	0.87	0.31	0.00	0.029572465	+		+
Aluminio	60,130,418	0.65	0.23	0.00	0			+
Azulejos cerámicas	59,064,341	0.64	0.22	0.00	0.103700866	+		+
Cigarrillo	23,350,747	0.25	0.09	0.00	0			+
Café instantáneo	22,603,550	0.24	0.09	0.00	0			+
Despojos de animales	21,825,777	0.24	0.08	0.00	0			+
Paños de cocina	16,662,574	0.18	0.06	0.00	9.1			+
Artículos tallados	16,606,778	0.18	0.06	0.00	0.354627605	+		
Biblias	14,976,774	0.16	0.06	0.00	0			+
Langosta y camarones	14,275,900	0.15	0.05	0.00	0			+
Muebles	13,578,508	0.15	0.05	0.00	0			+
Bolsos de cuero	12,761,659	0.14	0.05	0.00	0	+		
Hilos	12,190,316	0.13	0.05	0.00	5.7			+
Fibras para sanitarios	11,211,058	0.12	0.04	0.00	0			+
Biscochos dulces	8,705,187	0.09	0.03	0.00	0			+
Amoniaco	8,011,297	0.09	0.03	0.09	0			+
Maneb	6,979,290	0.08	0.03	0.08	0			+
Frutas	5,800,671	0.06	0.02	0.00	0.269	+		
Gelatina comestible	5,322,016	0.06	0.02	0.06	0			+
Cuadros	4,957,283	0.05	0.02	0.00	0			+
Aceite de Palma	4,921,189	0.05	0.02	0.00	0			+
Theron	4,899,218	0.05	0.02	0.00	0			+
Telas	4,372,205	0.05	0.02	0.00	0			+
Granos avena	4,204,133	0.05	0.02	0.00	0			+
Partes y accesorios de gas	4,103,861	0.04	0.02	0.00	0			+
SUBTOTAL	7,655,196,773	82.62	29.16	0.63				
Otros	1,610,096,906	17.38	70.84	99.37				
TOTAL	9265293679	100.00	100.00	100.00				

Datos tomados del Programa Magic de la CEPAL. Programas especiales de desgravación dados por EUA a Colombia, en www.ustr.gov. Exportaciones e Importaciones totales tomadas de WDI, 2007.

/Maquilas comprende: elementos para maquinaria, máquinas eléctricas, instrumentos para óptica.

Elaboración Propia.

Cuadro 2.6

Las cien exportaciones más importantes de Estados Unidos hacia Colombia en 2006

100 primeras exportaciones de EUA hacia Col	Valor en USD	% Xs EUA a Col/ total Ms Col de EU	%XsEU a Col/ Ms total Col	%Xs EU a Col/ Total Xs EUA
Maíz blanco y amarillo	448,694,563	6.7	1.68	0.043
Productos químicos	280,023,592	4.2	1.05	0.027
Partes de vehículos	204,486,549	3.0	0.77	0.020
Maquila	176,222,092	2.6	0.66	0.017
Lubricantes aceites con aditivos	145,121,797	2.2	0.54	0.014
Instrumentos electrónicos	132,379,605	2.0	0.50	0.013
Partes de aeronaves	116,284,569	1.7	0.44	0.011
Telas e hilos de algodón	114,239,537	1.7	0.43	0.011
Fertilizantes	94,099,137	1.4	0.35	0.009
Aditivos para lubricantes	90,833,300	1.4	0.34	0.009
Aceite vegetal	88,785,709	1.3	0.33	0.009
Papel y cartón	77,333,372	1.2	0.29	0.007
Harina y comida de Soja	65,415,466	1.0	0.25	0.006
Medicamentos	64,822,109	1.0	0.24	0.006
Partes de vehículos pesados	45,243,732	0.7	0.17	0.004
Carbonato de sodio	25,133,457	0.4	0.09	0.002
Video Games	24,399,838	0.4	0.09	0.002
Desodorantes	18,548,462	0.3	0.07	0.002
Pasta de madera química	15,098,997	0.2	0.06	0.001
Caucho	15,098,997	0.2	0.06	0.001
Preparativos comestibles	14,621,373	0.2	0.05	0.001
Estructuras de aluminio	14,554,667	0.2	0.05	0.001
Tubos de metal	13,951,392	0.2	0.05	0.001
Pigmentos	13,412,907	0.2	0.05	0.001
Hilo	12,076,159	0.2	0.05	0.001
Telas sintéticas	11,663,081	0.2	0.04	0.001
Accesorios de metal	10,761,571	0.2	0.04	0.001
Objetos de filmación	7,731,049	0.1	0.03	0.001
Corcho de vidrio	7,616,526	0.1	0.03	0.001
Pollo diversas preparaciones	7,009,893	0.1	0.03	0.001
Pollo pulverizado y separado	7,009,893	0.1	0.03	0.001
Manzanas Frescas	6,812,178	0.1	0.03	0.001
Armas Militares	6,632,114	0.1	0.02	0.001
Pructos químicos orgánicos	4,738,643	0.1	0.02	0.000
SUBTOTAL	2,380,856,326	35.5	8.94	0.230
Otros	4,327,388,882	64.5	91.06	99.770
TOTAL	6,708,245,208	100.0	100.00	100.000

Fuente: Datos tomados del Programa Magic de la CEPAL. Exportaciones e Importaciones totales tomadas del WDI. Elaboración propia.

Las exportaciones colombianas hacia EUA, están altamente concentradas en tan sólo tres productos: petróleo, carbón y café, los cuales representaron el 61.4% del total exportado hacia EUA. En el cuadro 2.7, se muestra que la oferta exportable colombiana continuó altamente concentrada en productos del sector primario, representando el 90% del total de las exportaciones hacia EUA, mientras que el sector secundario exportó tan sólo el 10% del total de bienes contemplados en el análisis.

En el caso estadounidense su oferta exportable hacia Colombia se concentró en bienes producidos por el sector secundario, con el 78%, mientras el sector primario estadounidense exportó a Colombia el 22% del total de bienes. Por lo que se encuentra una asimetría de acuerdo al nivel de elaboración de los productos, siendo éste favorable para EUA.

Cuadro 2.7

Composición del comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos de los cien productos exportados más importantes, analizado por sectores.
Año 2006

SECTORES	ESTADOS UNIDOS		COLOMBIA	
	Valor Exportaciones a Col	%	Valor Exportaciones a EUA	%
Sector primario	534,941,993	22	6,891,043,616	90
Sector Manufacturero	1,845,914,333	78	764,153,157	10
TOTAL	2,380,856,326	100	7,655,196,773	100

Fuente: Datos obtenidos del programa Magic de la Cepal. Elaboración propia

Retomando la información recopilada en los cuadros 2.5 y 2.6, se puede resaltar que las cien exportaciones principales de Colombia realizada a EUA, concentraron el 82,6% del monto total exportado, mientras que los cien principales bienes exportados por EUA hacia Colombia, representaron sólo el 35,5%. Situación que contiene otra asimetría, al demostrar la diferencia en cuanto a la diversificación y oferta productiva que muestran los dos países.

Por otra parte, los principales productos de exportación de Colombia hacia EUA a 2006 fueron: petróleo, carbón, café, flores, oro y esmeraldas, bananos, pigmentes, productos de la maquila, cementos y caña de azúcar, entre otros. Mientras que los principales productos de exportación de EUA hacia Colombia fueron: maíz blanco y amarillo,

productos químicos, partes de vehículos, productos para maquila, aceites lubricantes, instrumentos electrónicos, partes de aeronaves, telas e hilos de algodón, fertilizantes, aditivos para lubricantes, aceite vegetal, papel y cartón, comida de soja, medicamentos entre otros.

Finalmente y para concluir, se tiene que todo lo descrito hasta ahora a nivel comercial, advierte en el marco de las negociaciones del TLC, un incremento importante en las importaciones que realizaría Colombia desde EUA, dada la eventual desgravación arancelaria en materia de manufacturas, situación que pone en ventaja la posición de los empresarios colombianos, pues el TLC favorecería la importación de insumos desde EUA hacia Colombia.

4.3. Asimetrías políticas

Una de las principales asimetrías que se reconocen al negociar el TLC entre Colombia y EUA, resulta de la política existente en EUA respecto a lo que busca en las negociaciones comerciales. Hablar de la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y otro socio comercial después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, implica conocer el discurso del presidente estadounidense, George Bush, frente a su política de Seguridad Nacional, (en inglés, National Security Strategy – NSS-), que incorpora temas centrales tales como: 1) fortalecer las alianzas para derrotar el terrorismo mundial; 2) impedir que sus aliados sean amenazados; 3) trabajar para desactivar conflictos regionales; 4) alcanzar el crecimiento económico a través de mercados libres y libre comercio; 5) alcanzar y fomentar la democracia entre otras. (National Security Strategy, 2001, 5).

Bajo las premisas contempladas por la política de Seguridad Nacional en el plano económico, el desarrollo de acuerdos comerciales negociados por Estados Unidos a partir del 2001 tendría un formato de acuerdo como el que Estados Unidos negoció con Jordania, lo que implicaría endurecer los temas relativos a derechos laborales más fuertes, que los firmados previamente, al ejemplo del TLCAN (Ibídem op.cit.). Otras disposiciones realizadas a la luz de las futuras negociaciones comerciales, se dispusieron en términos de otorgar mayores garantías en: Propiedad Intelectual, solución de controversias, inversiones y protección del tema medioambiental. (Ibídem op.cit).

La estrategia de Estados Unidos, en basar su política comercial en el presupuesto de realizar negociaciones bilaterales o regionales de libre comercio, se le denominó “la estrategia de liberalización competitiva” que significó el establecimiento de numerosos tratados bilaterales y regionales fuera de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, lo que ha implicado el debilitamiento de las demandas de los países en desarrollo, en campos tales como, acceso a mercado, reducción de subsidios, y un tratamiento especial y diferenciado, que de cuenta de las asimetrías existentes entre países desarrollados y en desarrollo²⁹, tal como se especificó en el primer capítulo.

4.4. Asimetrías institucionales

Algunas de las asimetrías institucionales y puntos críticos encontrados en el marco de la negociación del TLC con EUA fueron:

Tabla 2.2

Asimetrías institucionales entre Colombia y Estados Unidos

1) Rango del instrumento negociado	
ESTADOS UNIDOS	COLOMBIA
-Estados Unidos negocia Acuerdos de libre comercio más no tratados.	- Colombia negocia Tratados más no acuerdos.
- Un acuerdo requiere para su aprobación la mayoría simple de ambas Cámaras, lo cual teniendo en cuenta el poder de los Congresistas estadounidense; el Acuerdo tendría un procedimiento favorable a nivel político.	- Un tratado requiere para su aprobación la mayoría del Congreso en Pleno. No obstante, en Colombia el poder de los Congresistas es muy bajo respecto al poder del presidente.
- Un Acuerdo no prima sobre el nivel jerárquico de la legislación interna. Los acuerdos no obligan plenamente a los Estados (52 en EUA). Ejemplo el TLCAN y el transporte en NAFTA.	- Un Tratado tiene un valor intermedio entre la Constitución y el derecho interno y obliga a todos los departamentos de Colombia a cumplir con lo adoptado en el Tratado.

²⁹ Información recabada de la página Web: <http://www.ircamericas.org/esp/868>

Continuación...Tabla 2.2.

b) Instituciones negociadoras	
ESTADOS UNIDOS	COLOMBIA
<p>Estados Unidos negocia Acuerdos comerciales sobre la base del Trade Promotion Authority (TPA). Esta Ley funciona como mecanismo de control al USTR, que es el organismo encargado de adelantar las negociaciones con otros países. La Ley determina al USTR, cómo y qué debe negociar. Sobre el TPA reposan intereses muy marcados en cuanto a acceso a mercados, inversiones y otros temas de gran relevancia dentro de su política de seguridad nacional de EUA y de la liberalización competitiva.</p>	<p>El gobierno colombiano no aprobó ninguna legislación acerca de los temas e intereses que le interesaban preservar. La estrategia negociadora fue defensiva: evitar la erosión de las preferencias existentes.</p>
<p>Estados Unidos creó el Congressional Oversight Group (COG), que analiza y hace sugerencias al Representante de Comercio, sobre los objetivos de la negociación, estrategias y cumplimiento. El COG puede acudir el ejecutivo para consultas sobre ciertos productos agrícolas, pesqueros, textiles u otros bienes sensibles (Camacho, 2006: 141).</p>	<p>No se conoce ninguna acción similar que realizara el gobierno colombiano.</p>
<p>Estados Unidos negocia acuerdos con condiciones en torno a la agricultura bien preestablecidas. (No rebajar los subsidios que otorga a sus agricultores).</p>	<p>El gobierno colombiano no posee condiciones preestablecidas para entablar negociaciones comerciales.</p>

Continuación...Tabla 2.2

c) Diversidad de compromisos internacionales	
ESTADOS UNIDOS	COLOMBIA
- Estados Unidos cuenta con 14 convenios firmados de la Organización Internacional del Trabajo OIT.	- Colombia cuenta con 60 convenios firmados de la OIT.
- En materia ambiental, Estados Unidos no ha firmado importantes convenios internacionales, al ejemplo de Kyoto.	- Colombia ha firmado un número importante de convenios internacionales en materia ambiental, al ejemplo de Kyoto
- Estados Unidos hasta el momento ha negociado zonas de libre comercio que erosionan las ventajas arancelarias. Al ejemplo del Acuerdo firmado con Perú, NAFTA, con Chile, entre otros.	- Colombia ha negociado Unión Aduanera y Mercado Común que lo obliga a respetar dichos acuerdos de integración, al ejemplo, la CAN y el Acuerdo de Complementación Económico con Mercosur.

Otros hechos preponderantes surgidos en el panorama colombiano no permitieron que las negociaciones se desarrollaran de manera equidistante entre los dos países:

1- La negociación del TLC se enmarcó en una formidable presión sobre la cual se jugarían las preferencias del ATPDEA dada la caducidad que tendrían las preferencias.

2- La negociación se dio bajo presión de tiempo ya que se preveía que en 2005 se produjera un cambio de gobierno en los Estados Unidos, (es decir se impusiera una mayoría Demócrata,) además se sumara la terminación del “Fast Track”³⁰ para el presidente Bush.

En resumen, se puede decir que para Colombia, negociar con Estados Unidos no resulta nada fácil, pues en primer lugar no existe un alto nivel de experiencia en cuanto a negociar el tema comercial con países con altos grados de desarrollo; por otro lado, llevar a cabo una negociación contra reloj es muy contraproducente, aun más cuando es conocido que la contraparte negociadora tiene amplios conocimientos en la materia, además de tener leyes especiales que las rigen y áreas específicas que protege.

³⁰ Fast Track o Vía rápida es la concesión legal que poseía el Presidente estadounidense para negociar Tratados con el exterior.

4.5. El impacto comercial de las preferencias arancelarias no recíprocas de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) en Colombia.

Como ya se mencionó con anterioridad, una de las motivaciones más importantes que mantuvo el gobierno colombiano para llevar a cabo las negociaciones del TLC, fue la de volver permanente la Ley de Preferencias ATPDEA, por lo que en el presente apartado se presentará la evolución y comportamiento de las exportaciones colombianas hacia EUA bajo el régimen de dichas preferencias, con el fin de constatar o refutar la principal motivación visible que hizo pública el presidente Álvaro Uribe, para buscar negociar el TLC con EUA.

Desde 1992, Colombia disfruta de las preferencias que EUA otorgó en la Ley de Preferencias Andinas (ATPA), el régimen de excepción arancelario otorgado unilateralmente por los EUA tanto a Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, como apoyo a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Con ATPA, cinco mil productos colombianos gozaron de libre entrada a EUA hasta el día 4 de diciembre de 2001, fecha en que expiró la ley, mismas que fueron renovadas con algunos cambios el día 6 de agosto de 2002, por el presidente George W. Bush, en su "Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga" (ATPDEA, por sus siglas en inglés). Con los cambios, Colombia amplió el universo desgravado con 250 productos adicionales, que comprenden: petróleo, prendas de vestir, textiles, calzado, relojes y sus partes, carteras y maletines³¹, productos importantes para el comercio colombiano con EUA.

Al respecto, Hernando José Gómez, Jefe del equipo negociador colombiano en el TLC con EUA, corrobora la importancia de ATPDEA para buscar la negociación del TLC bajo los siguientes argumentos: "las preferencias del ATPDEA solo cubren la mitad del universo arancelario de EUA. Por ello, importantes productos aún pagan arancel como calzado de cuero y confecciones para el hogar. Otra razón es que cada año para renovar

³¹ Esta información sobre ATPA, fue recabada de la página Web del Ministerio de Industria y Comercio de Colombia. Consultar: <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=907>

las preferencias nos exigía resolver llamados “trade irritants”. Por ello las preferencias no son tan gratuitas como parecen. Por ello es mejor un TLC que consolide el acceso sin pasar por ese “peaje” (Entrevista personal al Dr. Hernando José Gómez por la autora de la presente investigación, por vía electrónica, el día 12 de junio de 2008).

Sin embargo, el análisis detallado de la trayectoria del intercambio comercial de Colombia con EUA entre 1990 y 2006, permite evaluar la validez de éste argumento y relativiza la importancia de la desgravación arancelaria. A partir del análisis de 17.127 subpartidas arancelarias, (a una desagregación del sistema armonizado arancelario a 10 dígitos), se determinó que en Colombia no ha logrado ni con ATPA ni ATPDEA diversificar su oferta exportable, pues persiste la concentración de su oferta exportable hacia EUA en no más de 10 productos: petróleo crudo, carbón, banano, café, oro y esmeraldas, cemento y flores, tal como se registró en el cuadro 2.8.

De las 17.127 subpartidas arancelarias analizadas, (con excepción del análisis de los capítulos 29, 61, 62, 72, 84, y 85 del arancel aduanero, que corresponde a los productos de prendas y complementos de vestir tejidos y no tejidos, fundición de hierro y acero, reactores nucleares y maquinaria de material eléctrico), se confirma que Colombia, a pesar de mantener las preferencias arancelarias otorgadas por ATPA y ATPDEA, no pudo diversificar sus exportaciones hacia EUA.

Para efectos de reducir el análisis de los productos exportados hacia EUA, de las 17.127 subpartidas tan sólo se tomaron las primeras veinte exportaciones de mayor importancia en el lapso estudiado. Del total exportado por Colombia hacia EUA, los 20 primeros productos exportados que se encuentra resumido en el cuadro 2.8., mantienen una concentración de más del 70% del monto total exportado hacia EUA. Al ejemplo de ello, para 1990, Colombia exportó 1017 productos diferentes, no obstante, los veinte primeros bienes exportados en importancia, según lo demuestra su valor, concentraron el 78% del valor total exportado; para 1995, Colombia exportó 1067 productos hacia Estados Unidos de los cuales los veinte representaron el 72% del total exportado hacia EUA; en 2000, se exportaron 1356 productos, de los cuales los veinte primeros sumaron el 75% del total del valor de las exportaciones realizadas hacia EUA; y finalmente, en 2006 se exportaron 1850 productos, de los cuales, los veinte primeros sumaron el 72% del total del monto de las exportaciones realizadas hacia EUA. Es

indispensable aclarar que Colombia exporta hacia EUA, principalmente productos tradicionales, que no poseen valor agregado, tales como flores, bananos, café, petróleo entre otros, para los cuales los aranceles de NMF en EUA son muy bajos o son cero.

Por otra parte, es de resaltar que a partir del análisis del índice de especialización de los bienes estudiados, se puede decir que Colombia entre 1990 y 2006, ha sido desplazado por otros productores mundiales en productos tales como: petróleo, piedras y metales preciosos y cemento; mientras que ha ganado participación y logrado especializarse más intensamente, en la exportación de productos tales como: carbón, café y flores. Así mismo, aunque el petróleo representa el mayor monto de exportación de Colombia hacia EUA, éste ocupa un lugar muy menor en las importaciones totales de EUA.

Al analizar el efecto que mantuvo ATPDEA en materia de rebajas arancelarias en los principales veinte bienes de exportación, se pudo observar, (según datos obtenidos del programa Magic de la Cepal, a una desagregación del sistema armonizado arancelaria a 10 dígitos) que ATPDEA redujo el arancel para petróleo y algunas flores, cuyos aranceles de NMF son mínimos.

De acabarse ATPDEA, los impuestos que pagarían las exportaciones colombianas en EUA serían los de NMF, los cuales resultan ser muy bajos. En general, se puede afirmar que entre 1992 y 2006, las preferencias de ATPA y ATPDEA lograron consolidar una estructura productiva y exportadora de bienes primarios, como bien se puede destacar en cuadro 2.8.

A partir de lo visto hasta ahora en esta sección, se llegó al establecimiento de tres premisas: 1) Colombia no ha logrado diversificar de manera real su portafolio exportador; 2) Las preferencias arancelarias otorgadas por ATPDEA hasta 2006 no lograron promover los productos no tradicionales para la exportación, pues Colombia depende básicamente de la exportación de productos tradicionales (petróleo, café y carbón); 3) La necesidad de realizar un TLC con fines de incrementar el comercio entre Colombia y EUA parece ser un mito, pues desde 1992 EUA ofrece las preferencias arancelarias ATPDEA con la posibilidad de entrar casi 6.000 productos colombianos con cero arancel al mercado estadounidense y después de más de 15 años de estar en vigencia el ATPDEA, el comportamiento del mercado sigue igual que antes de poseer

preferencias, tal como se registró en el Cuadro 2.8., es más, la oferta productiva colombiana cada vez se concentra más en los bienes tradicionales.

En general, la oferta exportable de EUA encuentra un terreno más amplio en la negociación del TLC bilateral, pues como ya se mencionó anteriormente, Colombia ya posee la entrada de más de 5.000 productos de libre arancel a EUA a través de ATPDEA desde 1992, mientras que Estados Unidos no posee a la fecha dicha reciprocidad por parte de Colombia, por lo tanto, al adoptarse el TLC, Estados Unidos tendría mayor posibilidad para incrementar su oferta exportable hacia Colombia, dada la rebaja de aranceles acordados en el TLC. Para efectos de lo mencionado, según estimaciones realizadas sobre el menor recaudo a causa de las desgravaciones arancelarias a las importaciones provenientes de EUA, por ejemplo, el estudio realizado por Javier Fernández Riva afirma que: “el costo tributario sería igual a USD\$283 millones por concepto de aranceles más USD\$33 millones por concepto del IVA que hoy se cobra, implícitamente, sobre esos aranceles. En total US\$316 millones” (Fernández, 2006). Por otra parte, Martín y Ramírez (2005) en su estudio estiman en 319 mil millones de pesos en caso de que Estados Unidos elimine sus barreras arancelarias y sus barreras no arancelarias y Colombia solo elimine sus barreras arancelarias. Pero en caso de que Estados Unidos logre preservar sus barreras no arancelarias, el impacto fiscal será mayor (947,7 mil millones de pesos) ya que la pérdida de competitividad por parte de los productores nacionales frenará el crecimiento económico y, por ende, los recaudos tributarios. (Ponencia, 2007, 38). Luego, la búsqueda de la negociación del TLC por parte del gobierno de Colombia, tiene su razón en términos de lograr el abaratamiento de los insumos y no del incremento de las exportaciones, que no es sustentable bajo el argumento que emite el gobierno colombiano.

Cuadro 2.8

Exportaciones Colombianas hacia EUA en dólares. 1990-2006

Principales productos de exportación de Colombia hacia EUA	Sin ATPA				Con ATPA								Con ATDEA				Tag	Elasticidad
	1990				1995				2000				2006				1990-2006	de las
	Valor USD	Part. %	Ar Prom*	Ind. esp	Valor USD	Part.%	Ar Prom	Ind. esp	Valor USD	Part.%	Ar Prom	Ind. esp	Valor USD	Part.%	Ar Prom	Ind. esp	%	exportacion
Combustibles del Petróleo	1,631,882,883	52	0.87	7	1,413,574,845	38	0.46	8	3,861,277,655	55	0.69	7	3,886,325,617	42	0.01	4	6%	0.7
Carbón	46,377,264	53	0	72	61,973,900	39	0	51	199,410,068	58	0.00	122	1,183,672,867	55	0.00	154	22%	0
Café	308,921,389	63	0	32	433,949,778	51	0	42	436,064,937	65	0.00	30	548,706,504	61	0.00	42	4%	0
Flores	164,011,041	68	6.28	112	313,136,427	59	0.003	144	311,645,514	69	0.003	122	360,827,340	65	0.004	195	5%	0.8
Banano	129,185,070	72	0	19	159,479,028	63	0	24	219,686,100	72	0.00	62	192,494,728	66.614	0.00	26	3%	0
Caña de azúcar	90,281,064	75	0	21	51,051,917	65	0	133										0
Piedras y Metales Preciosos	58,169,186	77	0	56	237,183,525	71	0	74	127,898,938	74	0.00	11	355,910,608	70	60.66	2	12%	
Cementos	22,957,119	78	0	31	25,403,584	72	0	13	51,444,277	75	0.00	62	90910316	72	0	12.53	9%	0
Pescado	15,450,327	78	0	4	18,036,136	72	0	4										0
Químicos Inorgánicos									48,602,705	75	0.01	134						
Pigmentos									196,874,562	78								
Otros	685,239,540	22			1,041,431,895	28			1,515,734,850	22			2,646,445,699	28			9%	
Total	3,152,474,883	100			3,755,221,035	100			6,968,639,606	100			9,265,293,679	100				

Datos tomados del Programa Magic de la CEPAL

Ar Prom: Arancel Promedio pagado por Colombia en EUA

Ind. Esp: índice de especialización

Tag: Tasa de crecimiento acumulada del periodo

Elasticidad de las exportaciones: incremento% arancel promedio/ incremento% exportaciones

Elaboración propia

5. Conclusiones generales del capítulo

A lo largo del capítulo, se pudo dilucidar, la demanda de la búsqueda de la apertura al comercio internacional de Colombia, provino por parte de los grupos empresariales más importantes de Colombia, entre los que se encuentran los gremios de industriales más poderosos, junto a las empresas transnacionales que operan en el país.

El panorama político presente en Colombia y en Estados Unidos en 2003, llevó a que el presidente Uribe, encontrara el momento oportuno para negociar un TLC con EUA, por cuanto encontró favorable el panorama para buscar dicha política, sustentada en los siguientes hechos: 1) ostentaba una alta favorabilidad en el Congreso colombiano al poseer mayorías en su coalición, y 2) contó con la posesión de una relación muy estrecha entre el gobierno de Bush y el suyo, dada la política común de combate contra el terrorismo y el narcotráfico, que en EUA se encuentra instrumentada en la estrategia de seguridad nacional y en Colombia se sustenta a través del Plan Colombia y Plan Patriota.

A partir del enfoque de política pública y al analizar las características económicas y comerciales de Colombia, se puede ver que Colombia posee la necesidad de abrir su mercado y buscar un mayor crecimiento económico, que bien puede hacerse mediante la utilización de la herramienta comercial de un TLC, siempre y cuando se tenga presente la necesidad de un buen manejo de las asimetrías económicas, políticas e institucionales existentes entre los dos países negociadores y la alta sensibilidad que posee el sector agrícola para Colombia, tanto en términos comerciales como sociales. Es decir, que la política posea alta credibilidad y consistencia, pues la política de liberalización competitiva y la autoridad del Trade Promotion Authority que emplea EUA para la negociación del TLC, mantiene temas rígidos, al ejemplo de no negociar los subsidios que EUA otorga a sus productores agrícolas, tema que es importante manejarlo adecuadamente en la negociación del TLC.

Por otra parte, se cuestiona el argumento del gobierno frente a la necesidad de firmar el TLC con fines de volver permanentes las preferencias de ATPDEA y con ello garantizar mayor crecimiento económico, y ampliación de la oferta exportable colombiana, pues al momento de analizar el comportamiento de ATPDEA en el desempeño comercial del

país, los resultados arrojaron que Colombia a pesar de poseer ATPDEA entre 1990 y 2006, no logró incrementar la oferta exportadora hacia Estados Unidos, más bien después de 16 años de poseer las preferencias arancelarias a más de 5.000 bienes, se ve una especialización en bienes del sector primario y una alta concentración de la oferta exportable en tan sólo diez productos, que son: petróleo, carbón, café, bananos, flores, pescado, oro y diamantes, cemento y pigmentos (lo que se puede decir que el comercio bilateral resulta bajo la condición *ceteris Paribus*). Además de ello, se tiene que los principales bienes que exporta Colombia a EUA, poseen un arancel cero por cláusula de nación más favorecida, hecho que no hace registrar una necesidad absoluta de firmar el TLC para tener acceso al mercado estadounidense. Frente a lo estimado hasta ahora, sobre la evaluación de ATPDEA, se puede prever un mayor crecimiento de las importaciones realizadas por Colombia desde EUA, dado el nivel arancelario que Colombia mantiene en la actualidad a los productos que entran de Estados Unidos, que tal como se observó en el cuadro 2.6, EUA tiene una oferta exportable más amplia que la de Colombia y con ello, la confirmación que el TLC favorece a las grandes empresas, para poder importar insumos provenientes de EUA, más baratos y con ello, solventar la pérdida de competitividad que representa para los empresarios en Colombia, no tener las mismas ventajas arancelarias que los países que mantienen un TLC negociado con EUA. Finalmente, como conclusión a priori, se tiene que el factor decisivo que hizo posible introducir la política de negociar el TLC fue de carácter político y no económico, dada la debilidad del argumento económico que presentó el gobierno ante la necesidad de buscar negociar un TLC y la no precaución de atender con antelación, las amplias asimetrías existente entre los dos países. Sin embargo, será preciso reconstruir la negociación interna del TLC en Colombia, para identificar ganadores y perdedores del TLC y proseguir con las características del proceso de la negociación, etapa que se encuentra descrito en el siguiente capítulo.

Capítulo III

Negociación interna del TLC Colombia-EUA. El caso colombiano

1. Introducción

El presente capítulo tiene como propósito reconstruir el proceso de negociación interna que desarrolló el gobierno colombiano con los actores domésticos (empresarios, sindicatos, sociedad civil, entre otros) que permitió introducir el TLC en la agenda gubernamental en Colombia y llevarlo a posterior negociación con la contraparte estadounidense. Además de analizar la posición y acciones desarrolladas por los principales actores involucrados en la negociación del TLC y finalmente, determinar los ganadores y perdedores de la negociación.

2. Supuestos y actores de la negociación

La negociación de un Tratado de Libre Comercio es compleja, pues implica un intenso cambio del status quo económico de un país que no resulta fácil de manejar, más aún cuando no existen reglas del juego muy claras ni resultados claros y concretamente mensurables, ni muy promisorios para el conjunto de la sociedad (al ejemplo de la falta de una instrumentación adecuada para el manejo del TLC con EUA). Empleando el juego de dos niveles expuesto por Putnam, los acuerdos comerciales pueden verse alterados ante la presión de ciertos actores que desean alcanzar sus intereses. (Putnam; 1993).

En el caso del desarrollo de las negociaciones del TLC con Estados Unidos, y en el marco de la teoría de la política pública, el reconocimiento de los actores que surgen en el proceso, sus demandas y acciones, es un paso que el gobierno no puede evitar, dada la necesidad de alcanzar el aval de gran parte de los actores, para que la política pueda ser legitimada y adoptada.

Al igual que todas las políticas que tienen la característica de cambiar el status quo de una sociedad, generan gran debate entre un gran número tanto de detractores y de simpatizadores. La negociación del TLC con EUA no es la excepción; en Colombia, el

TLC gestó una fuerte división de posiciones impuesta por los diversos actores, tales como el gobierno, industriales, pequeños empresarios, sindicatos, entre otros. Los que se percibían como ganadores y los perdedores adoptaron posturas teóricas bien diferenciadas. Por una parte, la postura del gobierno y de los grandes industriales que se justificaba su apoyo al TLC presentando argumento extraídos de la teoría neoclásica y, por el otro lado, la visión neoinstitucionalista impuesta por los sindicatos más importantes de Colombia, diversos miembros de la sociedad civil y representantes de algunos sectores productivos.

El gobierno colombiano, junto con los industriales colombianos y empresas trasnacionales, aludieron al liberalismo económico como argumento substancial de estrategia para el desarrollo de la política, expresaron varios argumentos para favorecer el TLC, al considerarlo una herramienta importante para el mejoramiento de las condiciones políticas, económicas y sociales de los colombianos.

Entre las consideraciones económicas, el gobierno colombiano sostuvo la necesidad de alcanzar el objetivo del crecimiento económico, sostenido a través de la expansión al comercio, la atracción de inversión extranjera y obtención de mejoras en la productividad.

El gobierno colombiano presentó al TLC con Estados Unidos como una herramienta importante para el crecimiento económico al enfatizar que este garantizaría: 1) Acceso preferencial al mercado estadounidense de productos colombianos tales como biocombustibles que favorecen a los grandes productores de caña de azúcar, palma africana, yuca, maíz y papa; 2) la generación de empleos alrededor de la logística de los nuevos proyectos, incluidas las actividades de exportación; 3) el incremento del ingreso de divisas de nuevas exportaciones que aumentarían la capacidad de compra de bienes intermedios y bienes de capital, 4) la generación de nuevas actividades económicas que ampliarían las fuentes de ingresos tributarios que compensarían los menores ingresos por aranceles, resultantes del programa de desgravación acordados en el TLC y, finalmente, 6) la participación de productos como las frutas, las hortalizas, los productos cárnicos, los lácteos, el cacao, el tabaco, el caucho, los productos de la acuicultura, los maderables, las confecciones, los productos de la industria editorial en la oferta exportable a EUA, y otros que poseen presencia en el mercado internacional. Éstas son

las metas que planteó el gobierno en la exposición de motivos para llevar a cabo las negociaciones del Tratado con Estados Unidos. (Proyecto de Ley 171 de 2006, 1-4).

En cuanto a las motivaciones sociales, derivadas de los objetivos económicos, el gobierno aduce la reducción de la pobreza, reducir el desempleo; mientras que las motivaciones político - económicas se sustentan en: a) hacer permanente el ATPDEA bajo el argumento que las preferencias negociadas brindan seguridad a los empresarios, ya que permite el acceso preferencial al mercado estadounidense de manera permanente y no sujeto a negociaciones bianuales; b) no quedar por fuera del club de países que mantienen un TLC con EUA; c) ratificar el carácter de aliado estratégico con EUA; d) crear un marco institucional que permita vencer la resistencia a ciertas reformas (aduanas) y eliminar ciertas rentas otorgadas a sectores poderosos (protección a los fabricantes de textiles) (Entrevista de Alicia Puyana con Hernando José Gómez, Jefe negociador colombiano del TLC, Barcelona, junio de 2008).

Por otra parte, los grupos empresariales y de industriales más importantes de Colombia: La Asociación Nacional de Industriales (ANDI), Asociación Nacional de Exportadores (ANALDEX), Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (ASOCOLFLORES), la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI) entre otros, quienes mantuvieron el interés principal en la política, apoyaron la iniciativa del gobierno y aclamaron el cierre de las negociaciones del TLC con EUA en 2006, tal como ya se hizo mención en el capítulo segundo. Los empresarios, industriales, exportadores, importadores, empresas transnacionales que respaldaron la negociación del TLC, fueron los pertenecientes a los sectores: bananero, grasas, chocolate, carbón, papeleros, confecciones, textiles, industrias de alimentos, atún, harineros, madereros, productores de alimentos para animales domésticos, curtiembres, artes gráficas, empresas productoras de químicos inorgánicos, sector bancario, inversoras, cementeros, metalmecánica, aviación, empresas encargadas de manejar el sector logístico internacional en Colombia, sector minero, sector ganadero, grandes almacenes, transnacionales, empresas de arquitectura, cerámicas, vidrieras, ladrilleros, combustibles, cosméticos, tabacaleras, automotriz, entre otros (Carta de empresarios, 6 de febrero de 2006).

Las razones de los industriales, empresarios y comerciantes que apoyaron el TLC, tienen plena coincidencia con las razones expresadas por el gobierno: 1) Mayor crecimiento económico; 2) afianzar la agenda política bilateral con EUA ; 3) competir en igualdad de condiciones con los países que firmaron un TLC con EUA; 4) enfrentar las amenazas y oportunidades que representan China e India; 5) fortalecimiento de la Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES); 6) incrementar las inversiones en Colombia; 7) Consolidar ATPDEA y ;8) consolidar el mercado al mercado con EUA, en donde se vislumbra un retorno al aislamiento (Carta empresarios, 6 de febrero de 2006). No obstante, la principal razón, por la que los empresarios busca la negociación del TLC, es por una aspecto de mayor competitividad, que se vislumbra a través de la importación de insumos a un menor costo y sobre todo, la obtención de mejores garantías para sus inversiones hechas en Colombia.

La contraparte que encabezó la oposición frente a la negociación del TLC con Estados Unidos, fue compuesta principalmente por sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, empresarios de la industria farmacéutica, algunos sectores políticos y gran parte de los empresarios pertenecientes al sector agrícola y sectores campesino y minifundistas.

Las tres principales centrales obreras de Colombia: “La Central Unitaria de Trabajadores” (CUT), “la Confederación de Trabajadores de Colombia “(CTC) y “la Confederación de Pensionados de Colombia” (CPC), manifestaron total oposición al contenido del acuerdo, respecto al conjunto de normas del tratado y especialmente a lo relacionado con la cláusula laboral. Los sindicatos justificaron su rechazo al TLC a partir de la consideración de las amplias asimetrías existentes entre los dos países y ante el hecho de que la economía norteamericana tiene un desarrollo que supera en más de cien veces el de la colombiana. En estas condiciones, según manifestaron, el intercambio comercial balanceado y mutuamente benéfico resultaría imposible.

Además de argumentar que las multinacionales instaladas en Colombia habrían de fundamentar su capacidad exportadora en los bajos costos de la mano de obra y la reducción de los impuestos, dejando como resultado el aumento de la miseria y la disminución de los ingresos fiscales que conllevarían al recorte de obligaciones sociales del Estado (CUT, 2006).

También en la oposición, los dirigentes de la industria farmacéutica en Colombia, al ejemplo de Esther Ventura, gerente de Laboratorios Lafrancol, afirmó, con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la empresa, y en general la industria farmacéutica colombiana, sería perdedora, toda vez que no podrá sacar los medicamentos genéricos al mercado colombiano de forma rápida”. (La República, 27 de febrero de 2007). La industria farmacéutica se opuso al TLC por los compromisos pactados en el tema de propiedad intelectual.

Amplios grupos del sector agricultor se opusieron al TLC, a raíz de la competencia altamente desventajada y distorsionada por los subsidios con los cuales no podrían competir. Algunos sectores agrícolas más críticos de la negociación del TLC, fueron los arroceros y el sector avícola. Rafael Hernández, gerente de Fedearroz, argumentó: “el acuerdo es nocivo para el sector arrocero debido al ingreso de cereal subsidiado de EUA. Además, insistió en que la extensión de los cultivos ilícitos se va a dar en la medida que el arroz pierda terreno, particularmente en departamentos como Meta, Casanare, Arauca, Sucre y Bolívar”.(La República; 28 de febrero de 2006), pues es de conocimiento público, que la producción arrocera en EUA se basa en los altos subsidios que otorga en forma directa a sus productores, como ejemplo de ello, en 1992 EUA otorgó un subsidio por bolsa de arroz cáscara de US\$6.35 y entre 1999 y 2003 otorgó a sus productores del cereal US\$ 8 por bolsa de arroz cáscara. (Fedearroz, marzo 2007,15).

Los partidos políticos de la oposición al gobierno colombiano, mantuvieron una posición contundente frente a lo negociado en el TLC. El más radical es el Polo Democrático Alternativo, por considerar al TLC totalmente inconveniente para el país (Robledo,18 de abril de 2006); Mientras que el Partido Liberal aunque no se opuso al libre comercio, argumentó su oposición al TLC en la forma en que el gobierno manejó las negociaciones y llamó la atención sobre el efecto negativo en el sector agrícola (Ponencia partido liberal, 2007).

Otro miembro del sector político que no estuvo satisfecho con el resultado final del texto negociado del TLC, fue el Movimiento Mira, que aunque no se mostró en total oposición al TLC, si expuso la necesidad de incorporar declaraciones interpretativas al texto negociado. Según la dirigente del Movimiento, las declaraciones interpretativas servirían para hacer respetar la autonomía del país en temas claves como facultades

monetarias, propiedad intelectual, inversiones, salud y agro, entre otros. En palabras de la Senadora del Movimiento: “de no expresarse dichas declaraciones, el TLC con EUA. resultaría incompatible con la Constitución, y no sería admitido dentro del ordenamiento jurídico colombiano”. (Moreno, 10 de abril de 2007).

En consistencia con lo anterior, se puede decir que en el panorama social –económico – laboral colombiano existente, la mención de la reducción de la pobreza y el incremento del número de puestos de trabajo que se generarían a través de la inversión extranjera y el incremento de las exportaciones, a las cuales hizo alusión el gobierno, no resultaron suficientes para acallar los reclamos de la oposición y legitimar las negociaciones y los compromisos adquiridos, pues la desatención del gobierno a las demandas provenientes de la organización civil, sindical y gremios que se sentían amenazados por la instauración de la política, fueron evidentes en todo el proceso de negociación interna.

3. Proceso y acciones de los actores en la negociación interna.

Es de destacar que uno de los hechos predominantes en la negociación interna del TLC, sin duda alguna, fue la capacidad política que mantuvo el presidente colombiano para imponer la política en la agenda gubernamental y llevar a cabo dicha negociación, pues en la primera etapa de negociación, los actores sociales se caracterizaron por su baja capacidad de imponer sus condiciones, lo cual explica la ausencia de una negociación favorable a los intereses de los trabajadores, sociedad civil y agricultores, en un primer momento.

El gobierno, en su intento de dar legitimidad al proceso de la negociación, expidió el decreto 2314 de 2004 que reglamentó el funcionamiento del equipo negociador, la posición negociadora de Colombia y la participación de las autoridades de las entidades territoriales y de la sociedad civil. En el intento de otorgarle la debida legitimidad a la negociación, el gobierno creó los “cuartos de lectura” que funcionaron inicialmente en Bogotá y posteriormente en Medellín, Cali y Barranquilla, en los que cualquier persona interesada pudo tener acceso a los textos negociados.

En este ambiente, los sindicatos, las Organizaciones No Gubernamentales, la iglesia católica, los consumidores, las minorías étnicas, los actores, los representantes de los

Gobiernos departamentales y municipales, se reunieron con los distintos ministros o con miembros del equipo negociador, los cuales escucharon sus inquietudes, las que quedaron consignadas en el denominado “libro blanco de la negociación”, en una base de datos publicada en Internet con más de 8.000 documentos que recogió toda la memoria del proceso de interacción entre el Equipo Negociador y los actores políticos, económicos y sociales durante el proceso de negociación (Gaceta Congreso No. 171, 21). No obstante, dichas reuniones no reflejaron las demandas generales de la sociedad, pues la interlocución entre la sociedad civil y el gobierno no fue retroactiva. Dichas reuniones se convirtieron en una exposición de la situación de las negociaciones por parte del gobierno, más no en un diálogo productivo con los miembros de la sociedad colombiana que participaron en el proceso, según lo denunciaron los actores sociales y civiles, al reclamar la indiferencia del gobierno ante sus peticiones (Recalca, 2007).

Ahora bien, ante la falta de atención del gobierno colombiano a las demandas de la sociedad civil y de los grupos de oposición, los actores civiles manifestaron su oposición de diversas formas.

Es de destacar que en la historia de Colombia, no se había visto una oposición tan amplia frente a una política gubernamental, como la efectuada en contra del TLC con EUA. Las múltiples movilizaciones, debates, foros, conferencias y protestas indujeron a que la sociedad colombiana retardara las negociaciones del TLC por más de 8 meses, dada la sensibilidad del tema en la población. (Gaceta Congreso No. 168; 2007, 54). Frente a la inconformidad con la negociación del ALCA y del TLC, los grupos opositores a la iniciativa gubernamental, encabezada por cientos de organizaciones sociales, sindicales, gremiales y políticas de fuerza de izquierda realizaron las siguientes acciones, que se podrán ver con más detalle en el anexo 3:

- 1) Crearon la Red Colombiana de Acción contra el Libre Comercio y el ALCA (Recalca), con el propósito de promover movilizaciones y hacer seguimiento a cada una de las rondas de negociación;
- 2) Llevaron a cabo una demanda por inconstitucionalidad del TLC, en la que el juez expidió una medida cautelar al señalar que el Gobierno Nacional no podría firmar el TLC;

- 3) Realizaron cuatro movilizaciones en las que participaron movimientos indígenas, agricultores, sindicalistas y demás miembros de la sociedad civil, en las que participó más de un millón de personas;
- 4) Realizaron una ronda de negociación alterna contra el TLC, en la que la fuerza pública agredió a un número de Legisladores y sindicalistas presentes.
- 5) El 12 de Octubre de 2005, efectuaron un paro cívico nacional con el fin de rechazar el TLC, en el que participaron las centrales obreras, los movimientos sindicales, organizaciones campesinas, movimientos de usuarios de servicios públicos, organizaciones juveniles y fuerzas políticas de izquierda.
- 6) Organizaron 5 consultas populares sobre el TLC, en los que participaron movimientos indígenas, productores agrícolas, movimientos sindicales, movimientos comunales y movimientos juveniles. De un total de 1.469.300 votaciones registradas, 1.415.066 persona votaron en contra de la negociación del TLC; mientras que tan sólo 54.234 personas votaron a favor del mismo.

A pesar que la sociedad colombiana lanzó su voz de protesta contra el TLC, el gobierno colombiano insistió en su propósito y no tuvo en cuenta a la oposición y respondió con ataques y represión, impidiendo la libertad de expresar una opinión contraria a la oficial. Al ejemplo de ello, el día en que comenzaron las negociaciones del TLC en Cartagena, la conducta oficial fue la de reprimir cualquier tipo de protesta. Las organizaciones sociales habían programado actividades paralelas a la negociación, a lo que el rector de la Universidad de Cartagena ordenó cerrar la Universidad para impedir el debate académico, como también se prohibió una concentración ya previamente autorizada en el Coliseo Bernardo Caraballo, donde el ejército, por orden del gobierno, reprimió violentamente a los manifestantes (Recalca, 2007 ,6). Por otra parte, tras las movilizaciones indígenas en contra del TLC, el ejército y la policía destruyeron propaganda electoral y hostigaron a los líderes de los cabildos indígenas del norte del Cauca (Ibídem *Op. cit*). En el marco de una movilización indígena en medio de ataques propendidos por la fuerza pública, fue asesinado el indígena Marcos Antonio Soto, además de ser asesinado por manos de la fuerza pública, el estudiante Johny Silva, en medio de una protesta pacífica.

Los resultados arrojados por la negociación no dejaron satisfechos ni siquiera a algunos de los sectores que apoyaron al gobierno en todo el proceso de negociación. La Asociación Colombiana de pequeños Industriales, Acopi, cuestionó varias veces la actitud de indiferencia de los negociadores frente a los intereses del sector empresarial. Los argumentos sociales, económicos y técnicos expuestos por ellos fueron desestimados por el gobierno con una elemental perspectiva neoliberal que había llevado a que perdieran el respaldo en este proceso (El Tiempo, 15 de mayo d 2005).

No obstante, el presidente Uribe, en el afán de buscar el aval de los grupos económicos colombianos, que son los fuertes aliados de su gobierno, empleó dos estrategias. La primera, mostrar a Colombia como un país aliado de EUA que poseería concesiones por este hecho y la segunda fue modificar la agenda interna del gobierno, la que llamó: Agenda Interna para la competitividad del país, que trata sobre un número importante de políticas de inversión en infraestructura, con el objeto de atraer mayor inversión extranjera, lo cual sirvió para atraer a los gremios empresariales y mantener su posición favorable al TLC.

A pesar de las estrategias empleadas por el gobierno, se generó en el seno del consejo gremial nacional, una tensión entre los agricultores y los industriales, que mantuvieron grandes diferencias respecto al alcance del TLC, dados los avances que los negociadores hacían en propuestas para la desgravación industrial y no sucedía lo mismo con las propuestas agrícolas. Ante dicha problemática, el presidente de la ANDI, en abono a su compromiso de apoyo al TLC, manifestó que su sector sería solidario con el sector agrícola y con el farmacéutico y no cerrarían negociaciones del TLC hasta la resolución de dichas mesas, al punto de establecer una estrategia de negociar por cadenas productivas y no por bienes. A pesar del compromiso señalado, los empresarios no pudieron llegar a acuerdo alguno. Contrariamente a lo esperado, los empresarios presionaron al gobierno y al equipo negociador, para que finalizaran las negociaciones en el menor tiempo posible, dado el cambio de gobierno en Estados Unidos en 2006. Finalmente, quienes terminaron por escoger los bienes a desgravar, fueron los Ministerios de Agricultura y Comercio, en conjunto.

Ante el descontento de los agricultores, y ante la solicitud de los empresarios, el gobierno emprendió una acción por fuera del tratado, con el fin de tratar salvar el TLC y

disminuir las pérdidas que el TLC causaría para el agro colombiano (Carta empresarios, 6 de febrero de 2006). Fue así, que el gobierno propuso la “Ley Agro Ingreso Seguro”³², en el que se dispusieron recursos para aumentar la competitividad del sector agrícola. Recursos que quedaron en manos de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC (gremio de los grandes productores); por otra parte, el gobierno le ofreció a la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, FENAVI, la administración de los contingentes de pollo que lleguen al país por cuenta del TLC (Silva, 2007,127).

A pesar de las estrategias efectuadas por el gobierno para contrarrestar la oposición al TLC, la estrategia desempeñada por la oposición fue contundente, debido al cabildeo realizado con la organización sindical AFL-CIO y con el partido demócrata estadounidense. En este cabildeo, realizado el día 18 de mayo de 2004, la AFL- CIO y las centrales colombianas, firmaron una declaración planteando la inconveniencia de este tipo de TLC, anticipadamente a la conclusión de las negociaciones comerciales. El principal argumento para rechazar la iniciativa fue la explotación laboral y la violación permanente de los derechos humanos, expresados en los asesinatos de dirigentes y activistas sindicales, en el desplazamiento forzoso y el exilio de miles de trabajadores por amenazas contra sus vidas, además de haber sostenido que la legislación laboral colombiana y las prácticas empresariales avaladas por el gobierno, se distancian cada vez más de la normatividad de la Organización Internacional del Trabajo OIT³³.

Es así, como a partir de las acciones emprendidas por la oposición colombiana, la AFL-CIO cabildeó con el Partido Demócrata de Estados Unidos, con el fin de que no firmaran el TLC con Colombia, dadas las violaciones laborales y los escándalos emanados de la

³² La Ley de Agro Ingreso Seguro, fue creado para contrarrestar los efectos de las distorsiones que genera el comercio internacional (2007). No obstante, para contrarrestar las distorsiones generadas por Estados Unidos, de llegar a implementarse el acuerdo, el presupuesto no es suficiente, pues el gobierno colombiano otorgaría ayudas por 250 millones de dólares por año durante un periodo no mayor a seis años, mientras Estados Unidos en 2008 ratificó su nuevo Farm Bill que ascendió a una suma de 289 mil millones de dólares por los próximos cinco años, además de aumentar los subsidios para los biocombustibles que se producen en EUA, lo que alberga grandes contradicciones respecto al carácter económico del TLC para el gobierno colombiano. Información recabada de la Ley de Agro Ingreso Seguro y del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, en :www.usda.gov.

³³ Esta información podrá ser verificada en la carta abierta enviada a los Congresistas estadounidenses por parte de los Sindicatos colombianos, el día 23 de enero de 2007, en http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=7026

relación existente entre el gobierno del presidente Álvaro Uribe con los grupos paramilitares.

El cabildeo político de los sindicalistas colombianos y estadounidenses rindieron sus frutos y fue así que a pesar de haber concluido las negociaciones del TLC en febrero de 2006, el día 10 Mayo de 2007 y firmado el acuerdo por los representantes plenipotenciarios, el diario Washington Post, anunció que el TLC entre Colombia y Estados Unidos tendría que ser renegociado bajo el acuerdo al que llegaron el presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara, Charles Rangel, y la representante comercial del gobierno norteamericano Susan Schwab. Los Demócratas, Gobierno de EUA y sindicalistas exigieron realizar modificaciones en los capítulos laboral y de medioambiente, pero que se haría extensivo a capítulos tales como: solución de controversias, servicios, propiedad intelectual, compras estatales, seguridad en puerto e inversiones, entre otros, para poder tener en cuenta en el Congreso estadounidense la discusión de los acuerdos logrados en los TLC ya negociados (Washington Post, 10/5/2007). Dichas exigencias fueron plasmadas a través de lo que denominaron el “Protocolo Modificador”. Los cambios expuestos a los TLC, dispuestos a través del Protocolo Modificador, afectaron no sólo el TLC con Colombia, sino también a los negociados con Perú, Colombia, Panamá y Corea del Sur y demás que fueran a negociar los estadounidenses en el futuro. El gobierno estadounidense, además de obligar a los países negociadores a adoptar sus exigencias expuestas en el Protocolo Modificador, a Colombia, le exigieron resultados claros en materia de lucha contra la violencia hacia los sindicalistas, violación a los derechos laborales; además de resolver la impunidad de los asesinatos que realizan los paramilitares, para que el TLC fuera considerado para discusión en el Congreso estadounidense (Ver anexo 3), lo cual fue aceptado de forma completo por el gobierno colombiano.

En conclusión, quienes terminaron por ganar en el cabildeo de la política fue la oposición, pues a pesar del débil poder de las organizaciones sindicales en Colombia, estas encontraron eco en las organizaciones sindicales estadounidenses, quienes presionaron a los Congresistas estadounidenses demócratas para detener el TLC negociado entre Colombia y Estados Unidos.

El Protocolo Modificatorio y las críticas estadounidenses a la situación de derechos humanos en Colombia y a la impunidad creciente en el país, complicaron la ratificación del TLC en Estados Unidos. El gobierno colombiano no previó en primera instancia, el cambio del gobierno estadounidense que se generó en las elecciones del 2006, ni tomó en cuenta las solicitudes que los demócratas suelen hacer en materia laboral y ambiental, pues no hicieron nada sobre ello y tampoco le prestó atención a las demandas realizadas por los sindicalistas y opositores del TLC a nivel interno. El presidente Uribe se confió de sus buenas relaciones con Estados Unidos y con el presidente George Bush para obtener la política y no previó el inmenso poder del Partido Demócrata sólo hasta el momento en que ganaron las elecciones y obtuvieron mayorías en el Congreso. Todo esto, se puede resumir, en lo siguiente: el TLC se concibe como una política improvisada por parte del gobierno colombiano, con una escasa determinación económica, pero con un alto valor político y los resultados adversos del mismo, corroboran el argumento. Finalmente, las razones por las cuales se defendió el TLC y las razones que se mantuvieron para rechazarlo, fueron de carácter político y no económico, tal como se puede observar en la tabla 3.1. y tal como se demostrará en los siguientes pasos del proceso de negociación del TLC, cuestión que pone en duda la efectividad en términos económicos de la política hasta el momento negociada.

4. Resumen de la negociación interna del TLC

Actor	Capacidad política interna	Capacidad política externa	Razones políticas visibles en la negociación del TLC	Razones económicas visibles en la negociación del TLC	Estrategia principal para la negociación	Estrategias secundarias empleadas en la marcha de la negociación	Efectividad de las estrategias	Resultado General
Gobierno colombiano- Presidente Uribe	- Control del Congreso colombiano. - Apoyo de los industriales a la gestión del gobierno	Relaciones con el gobierno de Bush y el Partido Republicano	-Obtener un TLC y no quedar por fuera del club. - Ratificar el carácter de aliado estratégico con EUA.	- Crecimiento económico. - Incremento del comercio - Obtención de mayor inversión extranjera - Introducir la venta de biocombustibles. - Volver permanente ATPDEA	- Mostrarse como un país aliado y estratégico de EUA en la región	-Creación de la Ley Agro Ingreso Seguro - Cambio de la agenda para la competitividad	Las estrategias empleadas coadyuvaron para mantener el apoyo de los industriales en el transcurso de la negociación. No obstante, la estrategia implementada frente al Agro resulto ser insuficiente para mantener el apoyo de los agricultores y de la oposición	El TLC con EUA entra en la agenda gubernamental gracias a la favorabilidad política existente entre el presidente Bush y el presidente Uribe y esto mismo sirvió a mantener el apoyo de los industriales. No obstante, en términos económicos, el TLC no tiene una razón visible de ser, pues el gobierno concibió la política sin una preparación previa, al ejemplo de buscar proteger el agro colombiano antes de iniciar las negociaciones y tratar de armar las condiciones estructurales necesarias para adoptar la negociación del TLC. Sin embargo, dada la amplia oposición al TLC a nivel interno, el gobierno diseñó dos políticas con el fin de ganar apoyo interno, las cuales resultan ser insuficientes dadas las exorbitados subsidios que los EUA otorgan a sus productores agrícolas y productores de biocombustibles, además de las amplias asimetrías existentes entre los dos países, que no permiten una negociación con un trato especial y diferenciado dado el menor grado de desarrollo de Colombia y las rigideces que presenta EUA en las negociaciones de FTA

Actor	Capacidad política interna	Capacidad política externa	Razones políticas visibles en la negociación del TLC	Razones económicas visibles en la negociación del TLC	Estrategia principal para la negociación	Estrategias secundarias empleadas en la marcha de la negociación	Efectividad de las estrategias	Resultado General
Oposición (sindicatos, agricultores, sociedad civil, partidos políticos)	Minorías en el Congreso	Relaciones con la AFL-CIO y el Partido Demócrata	<ul style="list-style-type: none"> - Rechazo del TLC por causas de violación a derechos humanos, laborales y por la estrecha relación entre el gobierno de Uribe con los grupos paramilitares 	<ul style="list-style-type: none"> - Rechazo al TLC a causa de los altos subsidios de EUA que afecta la agricultura y la nula atención frente a este hecho. - Asimetrías económicas no manejables en la negociación. - Las farmacéuticas aluden a la necesidad de protección de los genéricos dada la situación social de Colombia. 	Unión entre actores y sectores opositores del TLC y la alianza con la AFL-CIO y el partido demócrata.	<ul style="list-style-type: none"> - Movilizaciones nacionales, consultas populares, paros cívicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las acciones internas no tuvieron ningún efecto sobre la respuesta del gobierno. No obstante, la estrategia de alianza a nivel externo con la AFL-CIO fue 100% efectiva, al lograr detener la ratificación del instrumento comercial en EUA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los opositores al TLC en Colombia lograron detener la ratificación en TLC por razones ajenas al alcance de un TLC, que fueron por razones de violación a derechos humanos, muerte a sindicalistas, impunidad en la justicia colombiana y la relación existente entre grupos paramilitares con el gobierno de Uribe. Sin embargo, el gobierno no pudo alegar favorabilidad en términos económicos, pues no tiene sustento sobre ello. De todo esto se tiene que el TLC con EUA, se dieron por causas circunstanciales que se alejan de un verdadero diseño de política conveniente a los intereses económicos nacionales. Finalmente, tal como se demostró en el segundo capítulo, el ATPDEA, no ha resultado ser fuente de diversificación de las exportaciones, para Colombia, ni muestra razones para determinar que es una herramienta que es indispensable para el crecimiento económico.

5. Conclusiones generales del capítulo

Contrario a lo estimado por la teoría de la política pública que se estipuló en el primer capítulo, y al reconstruir el segundo paso del análisis del proceso de negociación del TLC en Colombia, se puede concluir, que el gobierno colombiano, no vio a la formulación de política, como un proceso de negociaciones e intercambios con los distintos actores, para lograr la obtención de una herramienta de política que ganara credibilidad y sustento. El presidente Uribe, no calculó que las acciones de los grupos opositores tuvieran relevancia alguna sobre el proceso de negociación del TLC, por lo que no les prestó ningún tipo de atención, pues aludiendo a su alta popularidad en Colombia y buenas relaciones con el gobierno de Bush, siempre mantuvo una actitud de indiferencia frente a los planteamientos de los opositores de la propuesta. No obstante, las acciones emprendidas por los opositores fueron contundentes en la negociación del TLC, al punto de frenar la política en el paso de la ratificación estadounidense por razones de violación a derechos humanos e impunidad (razones que se alejan de los compromisos adquiridos a través de un TLC y que en principio el gobierno colombiano minimizó y no le prestó importancia). Otra falla que mantuvo el gobierno colombiano en la negociación interna, fue no haber reconocido con antelación las asimetrías existentes entre los dos países y hacer algo para contrarrestarlas, pues sólo una vez, que el gobierno se percató del retiro del apoyo de actores internos que inicialmente apoyaron la iniciativa, el gobierno quiso imponer correctivos que resultan débiles y no definitivos para lograr ganancias en términos de crecimiento y obtener el apoyo de la oposición, pues la incorporación de la Ley de Agro Ingreso Seguro que tiene una duración de seis años, resulta ser una política agropecuaria muy débil para contrarrestar los elevados subsidios que otorga EUA a sus productores agrícolas (frente a lo cual no es posible competir).

Luego, la falta de atención sobre las demandas internas de los actores de la oposición y la poca preparación para enfrentar la negociación del TLC y la alta tasa de violación de derechos laborales y humanos existentes en Colombia, llevaron a que la estrategia negociadora de Uribe para obtener el TLC fracasara, mientras que la estrategia política empleada por los opositores colombianos resultara ganadora del proceso. Hecho que

convirtió al TLC en una política costosa de alcanzar y establecerse como una política mal diseñada y carente de sustento económico.

Frente a lo descrito hasta ahora, se puede concluir, que el carácter económico del TLC no se hizo latente en la negociación interna del Tratado, pues el TLC fue vendido por el gobierno colombiano, como una política fácil de obtener gracias a la condición de país aliado y estratégico de EUA en su política de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico y fue rechazado por la oposición por factores de violación de derechos humanos, alta impunidad y por la vinculación existente entre el gobierno de Uribe con los grupos paramilitares de Colombia. Estos hechos demuestran que el TLC careció de una estrategia coherente que permitiera agregar demandas de los actores y que a la vez incorporara variables que sustentaran el apoyo económico de la herramienta tanto a nivel nacional como internacional. Será tema del siguiente capítulo, escudriñar los resultados de la negociación propiamente dicha del contenido del texto del tratado, vista ésta, como una tercera etapa a resaltar en el proceso de negociación del TLC, que demarca el alcance real del acuerdo y de la negociación, para de esta manera, dar sustento a la tesis, que el gobierno falló en el diseño de una estrategia en materia de política comercial internacional.

Capítulo IV

Negociación externa del TLC Colombia-EUA. Los resultados obtenidos por Colombia

1. Introducción

En este capítulo se presenta una revisión de los resultados que arrojó la negociación externa del TLC entre Colombia y EUA, vista como una tercera etapa del proceso de negociación y parte del ciclo de la política. Se presenta un análisis de las desgravaciones arancelarias, productos protegidos y rebajas fiscales promedio generales. Por otra parte, se realiza la comparación entre lo que el gobierno colombiano plasmó en la matriz de asuntos e intereses nacionales (empleada como estrategia negociadora) contra lo que efectivamente quedó establecido en los textos de la negociación (Texto del TLC y texto del protocolo modificadorio del TLC), para así entregar un argumento claro sobre el real alcance de las negociaciones y establecer el impacto que tiene para Colombia negociar bajo las condiciones preestablecidas dentro de la política de liberalización competitiva estadounidense y la autoridad del TPA y hacer énfasis en el estado del diseño de la política.

2. Negociación externa del TLC

A pesar de los múltiples estudios sobre las dificultades que se podrían presentar en las negociaciones comerciales entre países de diferente nivel de desarrollo y potencial económico, y en desatención a las demandas impuestas por los grupos opositores del acuerdo, tal como se demostró en el capítulo anterior, el gobierno colombiano se volcó a la negociación del TLC con EUA, para lo que empleó como referencia y base estratégica los textos de los tratado que negociaron tanto Chile y los países Centroamericanos. No obstante, es importante tener en cuenta como lo manifiesta el estudio del Ministerio de Agricultura, no se mantiene ninguna discrepancia frente a este suceso, siempre y cuando “se reconociera la sensibilidad y la especificidad de la agricultura colombiana y sus sustanciales diferencias frente a la chilena” (Barberi, Garay, 2004, 15), pues la agricultura chilena además de ser muy pequeña respecto a la colombiana, resulta ser complementaria a la estadounidense, dada la ventaja que le otorga su ubicación geográfica en el sur del hemisferio.

Desde el inicio de la negociación del TLC, EUA propuso su texto como base de negociación, mientras que Colombia y los otros países andinos tan sólo se dedicaron a realizar preguntas sobre lo estipulado en el texto guía, vinculándolos con la identificación de intereses y esclarecimiento de normatividad (Silva, 2007, 130).

No obstante, por iniciativa del equipo negociador colombiano, en la tercera ronda de negociación, los negociadores andinos presentaron un texto con sus solicitudes de desgravación y propuestas alternativas sobre cada una de las mesas dispuestas en discusión. La propuesta colombiana, adoptada por los países andinos negociantes (Perú, Ecuador y Colombia), se basó en la presentación de una matriz de asuntos e intereses que incluyó 406 asuntos y un número aproximado de intereses sobre los cuales llevaron a cabo la negociación, y sobre los cuales plantearon umbrales de máximo y mínimo que podrían ceder los negociadores en cada una de los temas a tratar, además de incluir un análisis de la posición de EUA de acuerdo a lo analizado en los acuerdos que firmaron Chile y los países centroamericanos. También se incluyeron propuestas para proteger los sectores productivos andinos. La matriz se construyó en primera instancia entre las diferentes entidades del gobierno nacional, para después ser consultada con el sector privado (Silva, 2007,121).

A pesar del esfuerzo realizado por los negociadores andinos al diseñar una estrategia para la negociación y presentar una propuesta, ésta fue considerada muy elevada por los negociadores de EUA, que la rechazaron y sobre la cual no se pudo llegar a ningún acuerdo. Los márgenes de negociación para los andinos fueron mínimos y terminaron por aceptar lo dispuesto en el borrador del texto de tratado, inicialmente propuesto por EUA. Por otro lado, es de resaltar que la posición negociadora andina también fue debilitada por las siguientes razones: 1) Ante la solicitud de EUA de llevar a cabo un TLC andino, la negociación se complicó para Colombia, pues entre los países persisten intereses antagónicos que no permiten avocar sus intereses hacia un mismo propósito per sé. Por ejemplo: “la industria farmacéutica colombiana de genéricos produce cerca del 70% de los medicamentos que se consumen en el país, en Perú la cifra no supera el 20%” (Silva, 2007,125). Este es un ejemplo claro de lo disímil y difícil que resultó ser las negociación conjunta, dada la sensibilidad dispar que representa cada tema para cada uno de los países negociadores; 2) otro aspecto que jugó un papel importante en los resultados de la

negociación, fue que cada país andino presentó una lista de desgravación diferente y finalmente; 3) la elección presidencial de Perú, la crisis institucional ecuatoriana, y la reelección del presidente colombiano, también aportaron su grano de arena para que la capacidad negociadora andina se debilitara y los resultados de la negociación no fueran las ideales.

En el caso de Perú, el entonces presidente Alejandro Toledo, quiso cerrar negociaciones antes de terminar su mandato, es decir desde la novena ronda de negociación realizada en Lima el día 18 de abril de 2005, tanto así, que en septiembre de 2005, Toledo viajó a Bogotá a entrevistarse con Uribe, para proponerle agilizaran las negociaciones antes de terminar su mandato (Silva, 2007, 125). El equipo negociador ecuatoriano tuvo que retirarse de las negociaciones a raíz de la llegada a la Presidencia de Alfredo Palacio, quién no apoyó la negociación de un TLC con EUA y Uribe, trató de prolongar las negociaciones, dada su reelección presidencial. En definitiva, la negociación que iniciaría como conjunta entre los países andinos, terminó en negociaciones bilaterales con EUA, lo que se puede ver con mayor detalle en el anexo 3.

Colombia, a raíz de todos los problemas generados en la negociación, trató de persuadir a los negociadores estadounidenses para que vieran a Colombia como un aliado estratégico en la región. No obstante, dicha pretensión no obtuvo una respuesta favorable por parte de los estadounidenses, hasta el punto que la jefe de los negociadores estadounidenses, Regina Vargó declaró que aunque su país reconocía el vínculo estratégico entre los dos países, debía tenerse claro que las negociaciones del TLC era comercial y no una negociación sobre la lucha contra el terrorismo y las drogas (Portafolio, 21 de mayo de 2005). Fue así como los negociadores colombianos enfrentaron las más grandes dificultades en las negociaciones en materia de agricultura, inversiones, propiedad intelectual, compras del Estado, asuntos laborales y asuntos medioambientales, tal como se puede ver en el anexo 3 y que serán de objeto de revisión a lo largo del presente capítulo.

Bajo las anteriores condiciones, las negociaciones del TLC entre Colombia y Estados Unidos se iniciaron el día 18 de mayo de 2004 y concluyeron el día 27 de febrero de 2006, y firmado el 22 de noviembre de 2006. La negociación se desarrolló en catorce

rondas que se realizaron tanto en Colombia, Perú, Ecuador, Puerto Rico y Estados Unidos, proceso que se resume en detalle en el anexo 3.

3. Resumen de las estrategias colombianas empleadas para llevar a cabo la negociación con EUA

Estrategias de la negociación Colombiana	Resultados
Negociar bajo el texto de tratado que negoció Chile con EUA	Poca efectividad, dada la composición diversa del tema agrícola en Chile respecto a la colombiana, que es más grande, importante y sensible.
Negociar sin propuesta y en la tercera ronda iniciaron a emplear una matriz de asuntos e intereses	Mal diseño de la estrategia por los siguientes hechos: - No se individualizaron las exigencias y requerimientos de cada uno de los países andinos participantes. -Se establecieron objetivos muy elevados, que no permite llegar a un acuerdo con EUA dado su TPA. -El gobierno colombiano es un Actor débil en la negociación y EUA, le quita maniobra en la negociación, por solicitar una negociación conjunta.
Emplear la estrategia de hacer ver a Colombia como un país aliado de EUA.	Resultado nulo, pues EUA ve a sus negociadores como un negociador simétrico.

4. Resultados de la desgravación en el texto del TLC.

Colombia ofreció desgravar a Estados Unidos 6,919 bienes, de los cuales 933 corresponderían a la lista agrícola, y de ellos, 713 serían desgravados de manera inmediata a la entrada en vigor del tratado, con un monto de importaciones realizadas desde Estados Unidos por US\$384,459,655 en 2005, es decir el 7% del total de importaciones colombianas provenientes de EUA.

EUA por su parte ofreció desgravar a Colombia 10,627 bienes, de los cuales 1,810 serían agrícolas y de éstos, 1,232 bienes entrarían con cero arancel al entrar en vigor el TLC, por un monto estimado de USD\$ 920,523,757, en 2005, es decir el 10% del monto total de las exportaciones que realiza Colombia hacia EUA. Frente a las demás categorías de

desgravación (ver significado de cada una de las categorías de desgravación en el anexo 5) y número de bienes desgravados en el TLC, se pueden ver con más detalle a continuación en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1.

Resultados de las desgravaciones arancelarias agrícolas del TLC entre Colombia y EUA

COLOMBIA				ESTADOS UNIDOS			
Categoría o canasta	Cantidad de subpartidas desgravadas a EUA	Monto Importaciones desde EUA USD\$ 2005	%	Categoría o canasta	Cantidad de subpartidas desgravadas a Col	Monto importaciones desde Col USD\$ 2005	%
A	713	384,459,655	7.1	A	1232	920,523,757	10.4
AA	1	0	0.0				
B	111	14,294,432	0.2	B	2	62,414,802	0.71
C	23	424,468	0.01	C	9	3,673,443	0.04
D	5	2,489	0.0	D	36	25,462,219	0.29
H	1	59,823	0.0			835	0.00
L	2	17,432	0.0			107,756	0.00
M	2	13,521	3.1			0	0.00
N	1	0	0.0			8,790	0.00
V	1	0	0.0			53,999	0.00
Desdoblamientos	16	8,152,403	0.1	FREE	388		
TOTAL	876				1667		

Fuente: Información recabada del texto del TLC negociado entre Colombia y EUA. Elaboración propia
 %: Participación de las importaciones desde el país de origen sobre el total de importaciones

Los negociadores colombianos, lograron otorgarle un tratamiento especial (entiéndase tratamiento especial, por más años para la desgravación total del bien, junto con la adopción de contingentes (número de toneladas) establecidos para cada año) a 57 bienes colombianos, que el equipo negociador consideró como sensibles en el marco de la estructura agrícola colombiana. Entre los productos contemplados dentro de esta categoría se encuentran: carne de bovino y sus despojos, cuartos traseros de pollo, leche en polvo, yogur, mantequilla, queso, frijol seco, maíz amarillo y blanco, arroz y otros (Ver cuadro 4.2.). Por su parte, los negociadores estadounidenses protegieron 143 bienes, a los que se les introdujo una desgravación especial, con el establecimiento de contingentes específicos. Algunos de los productos protegidos por los estadounidenses fueron: queso, lácteos, carne de bovino, tabaco, mantequillas y helados, tal como se puede verificar en el texto del tratado y en el cuadro 4.2.

Cuadro 4.2.

Productos a los cuales se limitó la cantidad a importar.
Protecciones efectivas en cantidades y desgravación

COLOMBIA				ESTADOS UNIDOS			
CATEGORÍA	Cantidad de subpartida	Categ. Desgravación	Importaciones desde EUA	CATEGORÍA	Cantidad de subpartida	Categ. Desgravación	Importaciones desde Colombia
Bovino y despojos de bovinos	11	V	244,276	Bovino	6	C	0
Aves terminaron su producción	2	BB	0	Leche líquida y crema, mantequilla	9	T	255,786
Cuartos traseros de pollo	3	Y	0	Queso, lácteos procesados, tabaco	80	D	5,853,380
Leche en polvo, yogur, queso, productos lácteos ,	14	D	242,462	Helados	1	T	0
Mantequilla, helado	5	T	0	Azúcar	47	NMF	61,240,634
Frijol Seco	8	W	15,726				
Maíz Amarillo, maíz blanco, sorgo, comida para animales	6	N	304,872,982				
Glucosa, aceite de soya	3	C	2,140,221				
Comida para animales domésticos	1	L	1,732,536				
Arroz	4	Z	1,432,503				
TOTAL	57				143		

Elaboración propia. Información recabada del Texto original del TLC negociado entre Colombia y EUA.

Las desgravaciones a los bienes de la manufactura, los negociadores colombianos ofrecieron desgravar 5986 subpartidas, de los cuales 4383 quedaron con desgravación inmediata, es decir el 74% de los bienes industriales provenientes de EUA entrarían a Colombia con cero arancel una vez entre el TLC en funcionamiento, 287 a cinco años, 952 a diez años, ningún producto sería desgravado a quince años y 160 productos continuarían entrando de manera libre. Es decir que EUA podría entrar aprox. el 77% de su universo arancelario de manufacturas de manera libre a Colombia, una vez entre el tratado en vigor.

En manufacturas, EUA ofreció a Colombia 8817 subpartidas, de las cuales se desgravaron inmediatamente 4764; 17 subpartidas a cinco años; 6 subpartidas a diez años; 3707 productos colombiano continuarían entrando de manera libre a EUA (con cero arancel),

35 productos quedaron desgravados a 15 años y los restantes en las demás categorías de desgravación. En términos reales, EUA dejaría la entrada libre a 4764 bienes industriales colombianos, además de continuar con la entrada de otros 3707 bienes que ya se encontraban con un tratamiento libre, a través del tratamiento de la cláusula de Nación Más Favorecida que maneja EUA. Es decir, los colombianos de entrar el TLC en vigor, tendrían libre entrada al 96% de los bienes industriales que produce, ver cuadro 4.3.

Cuadro 4.3.

Desgravación bienes industriales en el TLC

Desgravación Industrial				
Categoría	De Colombia a EUA		De Estados Unidos a Col	
	No. Subpartidas	%	No. Subpartidas	%
A	4383	73.2	4764	54.0
B	287	4.8	17	0.2
C	952	15.9	6	0.1
D	0	0.0	35	0.4
FREE	160	2.7	3707	42.0
Otros	204	3.4	288	3.3
Total	5986	100.0	8817	100.0

Fuente: elaboración elaborada a partir de la información recabada del texto del TLC. Elaboración propia.

Al tomar como referencia el valor del arancel dispuesto para cada una de las subpartidas arancelarias negociadas a nivel bilateral, se pudo evidenciar una importante asimetría en cuanto a la reducción fiscal que se haría en cada país al momento de entrar en vigencia el TLC. Mientras EUA dejaría de percibir por concepto de aranceles de las importaciones agrícolas realizadas desde Colombia un 4.95% y un 3.79% por manufacturas, Colombia dejaría de percibir por entrada a territorio colombiano de importaciones agrícolas estadounidenses, un valor del 14.47% del total del monto importado y un 13.28% en productos provenientes de la manufactura. Esto demuestra que para Colombia, el sacrificio fiscal es más del doble del que realiza EUA. Luego, a partir del hecho que EUA es para Colombia, el socio comercial más importante, mientras que Colombia es un mercado muy marginal para EUA, se presume un mayor sacrificio fiscal en el caso

colombiano (constatar anexos 6 y 7). Se presume con esto, el TLC aceleraría más las importaciones colombianas desde EUA, dado que es mayor la reducción arancelaria. Por este hecho, se prevé la salida de divisas del país y el posible desplazamiento de algunos productores, especialmente agrícolas. Además, los principales productos exportados por Colombia son productos básicos que tienen arancel cero, tal como se demostró en el capítulo segundo.

5. Logros y fracasos del gobierno colombiano en la negociación del TLC (de acuerdo a la matriz de asuntos e intereses empleada a la sociedad colombiana y empleada en la negociación).

Tal como se comentó en párrafos anteriores, la estrategia de presentar una matriz de asuntos e intereses, partió de la identificación de cada uno de los puntos que debía ser debatido en las rondas de negociaciones, donde adicionalmente, se plasmó lo que se desearía conseguir y el punto máximo que se podía ceder en la negociación. De la matriz, se puede decir, que fue una estrategia demasiado idealista, que finalmente, no logró sus objetivos propuestos, pues ni se logró emplear en la negociación, ni tuvo ningún efecto sobre los resultados finales de la negociación, pues los negociadores colombianos y andinos, terminaron por aceptar todas las exigencias de los estadounidenses, dada la generalidad de los intereses y elevadas pretensiones que se querían de la negociación. Para probar lo dicho hasta ahora sobre la matriz, a continuación se presentarán los resultados obtenidos en la negociación, en el que se ponen a divergir tanto los objetivos planteados por el gobierno con los resultados obtenidos de la negociación.

5.1. Acceso al mercado agrícola

Tabla 4.1
Resumen matriz agrícola

MESA	TEMA	INTERÉS
Agricultura	Acceso a mercados	<ul style="list-style-type: none"> -Liberalización inmediata y eliminación de las restricciones cuantitativas y no arancelarias. - Liberalización de las condiciones de acceso para incrementar y diversificar las exportaciones. -Proteger la producción doméstica sensible frente a las importaciones de EUA. -Abastecimiento competitivo de materias primas y protección de la producción sensible. -Acceso inmediato en los productos de interés para Colombia sin restricciones cuantitativas y no arancelarias. -Contar con un mecanismo de defensa comercial que se active por precios y cantidades. - Contar con un mecanismo automático de defensa comercial para regular las importaciones. - Que los EUA no apliquen Salvaguardias especiales en materia agropecuaria ni sobre precios ni cantidades.
	Competencia de las exportaciones	Eliminación de toda forma de subsidios a la exportación en el comercio bilateral.
	Medidas sanitarias y fitosanitarias	Superar las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que limitan la comercialización de los productos. - Trato especial y diferenciado

Resultados de la negociación:

- Acceso a mercados

El gobierno colombiano, junto con su equipo negociador, fijó una lista de productos sensibles que denominaron “líneas rojas”, por considerarlos altamente vulnerables a la competencia estadounidense. Las líneas rojas se fijaron en las siguientes cadenas de alimentos: carne de cerdo, trozos de pollo, leche entera, trigo, cebada, maíz amarillo y blanco, arroz blanco, soya en grano, aceite crudo de soya y de palma, algodón y finalmente, azúcar crudo y blanco, que bien resultan ser los productos que más importa Colombia desde EUA (Caballero, en Gaceta Congreso No. 169, 46).

Tal como ya se hubiera hecho referencia en los primeros párrafos del presente capítulo, tan sólo 57 productos fueron protegidos en términos de desgravación y por contingentes. Entre las cadenas que se registraron para ser protegidas se ubicaron: Carne de bovino, despojos de bovino, aves al final del ciclo de vida, cuartos traseros de pollo, leche en polvo, yogur, mantequilla, quesos, productos lácteos procesados, helados, frijol seco,

maíz amarillo, maíz blanco, sorgo, glucosa, comida para animales domésticos arroz y sorgo. No obstante, de todas las cadenas protegidas, se encontró que tan sólo se alcanzó una protección efectiva en maíz amarillo, maíz blanco, comida para animales domésticos, arroz y aceite de soya, pues según datos del Ministerio de Comercio de Colombia para 2005, en estos cuatro productos se registraron efectivamente importaciones desde EUA, cuestión que no se percibe para los demás productos “protegidos”³⁴. En esencia, de 57 subpartidas arancelarias “protegidas”, al analizar el comercio bilateral en 2005, EUA tan sólo realizó importaciones de 11 de los 57 bienes que se protegieron del comercio estadounidense, lo que equivale a decir, que en términos relativos, el nivel de protección fue tan solo del 19%. De esto, se puede concluir, que el equipo negociador colombiano, al llevar a cabo la protección de los productos sensibles, no tomó en consideración de manera sutil, el nivel de comercio que efectivamente EUA efectuó hacia Colombia, lo cual pone en entredicho la efectividad del diseño de la política.

Conforme a lo establecido en el texto del final del Tratado, Colombia le otorgó a EUA, una desgravación inmediata en: fríjol, soja, torta y harina de soya, trigo y derivados, confitería y chocolatería, cebada cervecera, aceite de palma, frutas, hortalizas, especias y sus preparaciones, piel de cerdo y tocino, algodón, avena.(Rafael Mejía, Gaceta No. 18, Texto del TLC). EUA, ofreció a Colombia básicamente la extensión permanente del APTDEA y la introducción de otros productos, tales como, algunas flores que no contempla ATPDEA y que entraban a EUA bajo el arancel de Nación Más Favorecida, al ejemplo de claveles que mantiene un arancel de 3,2% por NMF y crisantemos que mantiene un arancel de 6.4% también por NMF, cigarrillos (plazo de 15 años desmonte de aranceles), azúcar crudo cuota OMC + 50.000 toneladas; frutas, hortalizas, especies y sus preparaciones; cárnicos; frijoles; cereales, oleaginosas; algodón; etanol y finalmente el acceso a biocombustibles³⁵ (Mejía Rafael, SAC, 55). Así mismo, el equipo negociador colombiano logró, un contingente de 4.000 toneladas de tabaco; 50.000 toneladas de azúcar y productos de azúcar sujeto a cláusula de exportador neto y a mecanismos de

³⁴ Esta información es personal y se tomó de la observación de la matriz agrícola obtenida de Mincomercio y verificada del texto del Tratado. Para verificar lo expuesto, remitirse al contenido del texto del tratado.

³⁵ Los biocombustibles son tomados en cuenta como un nuevo desarrollo de la energía, que es un tema que se encuentra dentro de la política estratégica de Seguridad Nacional de Estados Unidos y que por considerarse en dicha política, fue acreedor de sendos subsidios por parte del gobierno estadounidense, a través de la ley de granja, denomina “Farm Bill” (White house; 6/06/08).

compensación administrado mediante certificados de elegibilidad; 5.000 toneladas de carne de bovino condicionado a la cuota de la OMC que EUA otorga para otros países y; 9.000 toneladas de lácteos. (Ibídem *op. cit*). De la desgravación y de las concesiones a nivel bilateral en materia de bienes agrícolas, se puede concluir que Colombia no ganó más de lo que ya poseía en acceso al mercado agrícola estadounidense, pues básicamente se consolidó ATPDEA, y como ya se demostró en el segundo capítulo, con ATPDEA o sin ATPDEA, las exportaciones mantienen la distinción *ceteris Paribus*; en cambio, EUA logró concesiones importantes de Colombia, puesto que ganó acceso inmediato a productos que pueden desplazar los productores colombianos, dada la gran cantidad de subsidios que el gobierno estadounidense les otorga a sus productores.

- Competencia de las exportaciones (subsidios)

De los puntos neurálgicos incluidos en la matriz de intereses (tabla 4.1), uno de los de mayor importancia es la reducción de los subsidios estadounidenses a la producción y exportación de bienes agropecuario, por el peso del sector en la economía nacional (Barberi, Garay, 2004). No obstante, los Estados Unidos mantuvieron su política de protección y estabilización a la agricultura a través de las ayudas internas a la producción, Colombia aceptó desmontar el “Sistema Andino de Franja de Precios”³⁶ SAFP y el Mecanismo Público de Administración de Contingentes para las importaciones originarias de los Estados Unidos. Estas eran las políticas comerciales agropecuarias más importantes para el fomento del agro colombiano frente a las múltiples ayudas que EUA otorga a sus productores. (Gaceta Congreso No. 18; 29/01/07, 32), lo que anticipa, que al momento a entrar en vigor el TLC, el agro queda absolutamente desprotegido contra el dumping comercial que efectúa EUA a través de las elevadas ayudas internas que otorga a sus productores agrícolas.

³⁶ “Sistema Andino de Franja de Precios – SAFP- es un mecanismo arancelario que adoptaron los países de la Comunidad Andina de Naciones, con el fin de estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios, caracterizados por una marcada inestabilidad en sus precios internacionales. La estabilización se obtiene aumentando el arancel ad-valorem, cuando el precio internacional está por debajo del nivel piso y rebajando dicho arancel, hasta cero, cuando dicho precio está por encima del techo. Obtenido en formato electrónico en: www.comunidadandina.org/comercio/franja.htm

- Salvaguardas

Según los estudios realizados sobre el agro en Colombia, en el Tratado se debieron incluir salvaguardas tales como :1) las medidas de salvaguardia de precios con vigencia durante la permanencia del Tratado o hasta que las ayudas internas proclamadas por Estados Unidos fuesen eliminadas en la Organización Mundial del Comercio –OMC- a nivel multilateral; 2) incluir una cláusula que permitiera revisar el programa de desgravación en el caso que los EEUU decidieran aumentar sus ayudas internas al agro. (Barberi-Cardona; 2007, 37). Sin embargo y ante las prerrogativas del estudio desarrollado por el propio gobierno y aún conociendo las causas que implicaría para el sector agropecuario desmontar el SAFP, el gobierno colombiano y su equipo negociador no incluyeron ninguno de los mecanismos expresados anteriormente, y aceptaron que los Estados Unidos excluyeran del programa de liberación al azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para el consumo final; mientras que Colombia no pudo excluir sector o producto alguno del programa de desgravación, tal como ocurrió con el TLCAN. Adicionalmente se le otorgó a EUA una cláusula de preferencia no recíproca, según la cual Colombia se comprometió a otorgarle cualquier preferencia adicional a la prevista en el TLC que pudiera concederle a cualquier país con el que adelante o profundice acuerdos comerciales a partir del 27 de febrero de 2006 (Barberi, Cardona y Garay; 2007, 1-3).

Al reconocer los instrumentos solicitados por Colombia para lograr equidad en las negociaciones, EUA sólo aceptó de forma plena, la concesión de la cláusula de Nación Más Favorecida dentro del Tratado, pues no aceptó adoptar; aranceles residuales o contingentes cerrados para eliminar distorsiones del mercado internacional, mecanismos de estabilización de precios, salvaguardias de precios ni de cantidades, entre otros que se encuentran especificados en la tabla 4.2. De todo ello, se advierte un panorama muy desalentador que tendrá que enfrentar el agro colombiano y principalmente la seguridad alimentaria de los colombianos, a causa tanto de la desprotección del agro y de la búsqueda por parte del gobierno de convertir a Colombia, en un exportador de biocombustibles que su base son precisamente los alimentos.

Tabla 4.2

Instrumentos comerciales solicitados por Colombia y otorgados por EUA

INSTRUMENTOS SOLICITADO POR COLOMBIA	OTORGADO POR EUA
Aranceles residuales o contingentes cerrados para eliminar distorsiones del mercado internacional (arroz y cuartos traseros de pollo)	NO
Aranceles base	Parcialmente: aceptados para arroz 80%, frijol 60%. Para el resto de productos el arancel aplicado (productos del SAFFP). En carne de bovinos se hacen cortes iniciales que ubican el arancel base en 50% y 43.75% para algunos productos.
Mecanismo de estabilización de precios	NO
Salvaguardias de precios permanentes o temporales	NO
Salvaguardias de cantidades permanentes	NO
Salvaguardias de cantidades temporales	Parcialmente (arroz, frijón, carne de bovino y cuartos traseros de pollo)
Requisito de Desempeño para contrarrestar ayudas internas de EEUU y garantizar la compra de cosecha nacional de bienes sensibles.	NO
Contingentes separados por grupo de productos	NO
Desmante de Obstáculos Técnicos al Comercio discriminatorios (Artículo XI de OMC en capítulo de Acceso a Mercados)	NO
Capítulo satisfactorio en NMF	SI
Origen	Parcialmente. En caso de café tostado, no se logró en cacao, azúcar y porcicultura entre otros.
Administración de Contingentes	Parcialmente. Certificado de elegibilidad para azúcar y export trading company para arroz y pollo. Para el resto del producto, “primero llegado primero servido” ³⁷ , que no es nada efectivo.
Subsidios a la exportación	Parcialmente: se logró el desmante de subsidios directos pero con posibilidad de reintroducción por parte de EEUU y no se obtuvo desmante de subsidios indirectos a las exportaciones, puesto que EUA ya lo había decidido con antelación a la solicitud.
Garantizar la inclusión de ventas de alimentos dentro de las compras del Estado de EUA	No se logró y EEUU excluyó al sector agropecuario de las compras estatales
Propiedad Intelectual	No se logró proteger los derechos del fito mejorador, el país se obligó sin restricción a hacer los mejores esfuerzos para aceptar patentamiento de plantas (UPOV 91), se amplió la protección de datos de prueba de agroquímicos a 10 años y se aceptó una limitación de registro a 5 años. Lo positivo en este tema fue que no se aceptaron patentes por segundos usos y se preservó el conocimiento universal.

Cuadro tomado de manera exacta de: Gaceta del Congreso No. 169 p.

³⁷ El sistema de “primero llegado primero servido” establece que los importadores tienen el derecho a presentar solicitudes de autorización de importación en el marco de los contingentes arancelarios. Esto se deberá hacer antes de que un período de distribución del contingente se abra. El orden de prioridad para acceder a los contingentes se determinaría por la fecha de las solicitudes. Tomado de la página oficial del Ministerio de Comercio de Costa Rica, en www.comex.go.cr.

5.2. Acceso a mercados no agrícolas

Tabla 4.3.

Resumen matriz acceso a mercados no agrícolas

MESA	TEMA	INTERÉS
Acceso a mercado no agrícola	Eliminación de aranceles	- Evitar que se generen condiciones inequitativas de competencia.
	Regímenes especiales	- Preservar los mecanismos de exención o devolución de impuestos sobre las importaciones de materias primas.
	Obstáculos técnicos al comercio	- Obtener para las exportaciones colombianas el mismo tratamiento que recibe la producción en EUA, incluido el nivel local, tanto en requisitos como en procedimientos de evaluación de la conformidad.
	Textil confección	- Cubrir el universo de partidas que corresponden a la cadena fibras-textil confección en su totalidad. - Evitar que las condiciones de acceso para textiles y confecciones se modifiquen

Resultados

- Eliminación de aranceles y alcance de los textiles

Estados Unidos obtuvo de Colombia la desgravación inmediata de un 80% de los bienes industriales que comercia; mientras que Colombia alcanzó la desgravación del 96%. Los negociadores colombianos lograron cubrir el universo de las partidas respecto a textiles y confecciones, tal como lo expresó el gobierno en los diversos diarios colombianos (El Tiempo: 27 de febrero de 2006). El 4% faltante por desgravar por los negociadores colombianos, correspondieron a 17 subpartidas arancelarias de calzado de caucho y 3 de atún enlatado, que serían desgravados a 10 años. Así mismo, frente a los sectores petroquímicos y papel, en el primer caso, las desgravaciones se harían a siete años, donde entran productos tales como, polietileno y PVC. En cuanto al papel, la desgravación sería a cinco años (10% en el primer año; 20% en el segundo; 50% en el tercero; 70% en el cuarto y 100% en el quinto año). Para el sector textil-confecciones se definieron los requisitos específicos de origen para cerca del 98% del universo arancelario.

Adicionalmente, se acordó la desgravación bilateral inmediata a la hora de entrar en vigor el tratado (Gaceta Congreso 18, 29/01/07;15).

Respecto al tema de los bienes usados, se mantuvo el régimen de licencia previa. En bienes remanufacturados se acordó una definición que permitió diferenciar los bienes usados, y defender a través de una desgravación lenta a las autopartes, electrodomésticos y metalmecánica. Para los bienes remanufacturados comprendidos en los capítulos 84, 85 y 87 del Sistema Armonizado Arancelario, que corresponden a bienes destinados para maquinaria, máquinas eléctricas e instrumentos para óptica, se aplicó el concepto de desensamblaje con un control de protección al consumidor, con otorgamiento de garantías, fortalecimiento aduanero y control ambiental. No obstante, para los bienes usados se mantuvieron las licencias previas aunque existió la incertidumbre sobre algunos bienes industriales usados ya que las remanufacturas podrían verse como productos usados y levemente arreglados.

- Regímenes especiales

El único mecanismo de incentivo a las exportaciones que mantuvo el gobierno colombiano, fue el del Plan Vallejo para materias primas (tabla 4.3), que consiste en la posibilidad de importar materias primas e insumos, sin pagar aranceles, en los casos en que ellos sean utilizados en la elaboración de productos para la exportación a los Estados Unidos, que es un programa similar al de maquila de exportación de México.

En definitiva, en cuanto a la evaluación del acceso a mercados no agrícolas, los negociadores colombianos salieron bien librados, pues alcanzaron la desgravación de gran parte del universo arancelario manufacturero, aunque no lograron que los estadounidenses le desgravaran el calzado, que era una de las prioridades que el gobierno tenía en la negociación, según lo indicó el Jefe negociador colombiano (Entrevista personal al Dr. Hernando José Gómez por la autora de la presente investigación, por vía electrónica, el día 12 de junio de 2008). No obstante, es de considerar, que aunque sea una oportunidad para Colombia, el hecho es que las ventajas comparativas para Colombia se encuentran en el sector agrícola y no en el manufacturero, tal como se pudo observar, al momento de observar el análisis que se realizó del comportamiento de las

exportaciones hacia EUA, bajo ATPDEA. Sin embargo, es importante resaltar, que el gobierno con la negociación de éste capítulo, logró un amplio acceso a insumos procedentes de Estados Unidos, que emplean los empresarios, industriales y transnacionales para la transformación de sus bienes comerciables, lo que lleva a mejorar la competitividad de los mercados colombianos, a través de la vía de disminución de costos de producción.

5.3.Compras del sector público

Tabla 4.4
Resumen matriz de compras sector público

MESA	TEMA	INTERÉS
Compras del sector público	Trato Nacional	- La no discriminación de proveedores colombianos en el mercado de compras públicas de EUA.
	Cobertura niveles del gobierno	- Acceso efectivo de proveedores colombianos a licitaciones de entidades públicas de EUA de nivel Federal y Subfederal. Es decir, lograr el acceso a todo nivel de gobierno.
	Umbrales/asimetría	- Lograr umbrales diferenciados, dada la posición de país en vía de desarrollo.
	Programas sociales/alimentarios	- Reservar para proveedores locales las contrataciones bajo programas sociales o alimentarios.

Resultados:

Del análisis del texto original negociado del TLC y del protocolo modificatorio, el equipo negociador colombiano logró los siguientes puntos en el tema (tabla 4.4):

- Trato nacional a los proveedores colombianos.
- Umbral de asimetría, expresado en el monto alcanzado para las licitaciones.
- Preservar la institucionalidad actual en materia de revisión de impugnaciones evitando costos administrativos.
- Trato Nacional

Colombia no logró acceso de licitaciones colombianas a todo el territorio estadounidense. Sólo logró la entrada a las Compras públicas de nueve Estados de EUA: Arkansas, UTAH, Colorado, Florida, Illinois, Mississippi, New York, Texas y Puerto Rico. (Texto TLC, en Gaceta Congreso No. 18. Capítulo Compras del Estado) y quedaron excluidos de las compras en 42 Estados de EUA. Colombia no podía imponer sacrificios, pues un tratado obliga a todos los niveles de gobierno. Esta asimetría en compromisos resulta del diferente carácter del instrumento negociado. Al ser un acuerdo lo que negocia EUA y siendo una Federación con estados gobernados, éste no obliga su aceptación a los Estados de la Federación y se debe negociar con cada uno. Colombia negocia tratados, lo que pacte el gobierno central bajo éste instrumento, es de obligada aceptación de todos los gobiernos subnacionales y locales del país.

Por otra parte, las dos partes admitieron excluir algunos productos, por razones de Seguridad Nacional. EUA excluyó: 1) el suministro de armas, municiones y material de guerra con destino a las fuerzas militares estadounidenses; 2) suministro de productos terminados para reventa; 2) suministro de servicios de tecnología de información; 4) Suministro de servicios de transporte; 5) suministro de servicios de investigación y desarrollo; 6) suministro de bienes agrícolas destinados a programas de nutrición en EUA; 7) compras provenientes de fuentes como el Federal Prison Industries, y las organizaciones sin ánimo de lucro para invidentes y discapacitados. El gobierno colombiano excluyó: 1) el suministro de alimentos y vestuario para la Fuerzas Armadas Colombianas; 2) suministro de servicios de investigación y desarrollo; 3) suministros de servicios de salud y educación; 4) suministro de servicios públicos y finalmente; 5) suministro de servicios de arquitectura, ingeniería e impresión. (Texto TLC, 2006).

Por las marcadas diferencias existentes entre empresas colombianas y estadounidenses, el gobierno colombiano en materia de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) logró establecer una reserva exclusiva para los contratos hasta de USD\$ 125.000 en licitaciones para Colombia en EUA, mientras que EUA lo hizo para contratos por debajo de USD\$ 100.000 (G. Congreso; 169, 128); esto aparentemente abrió un espacio favorable para Colombia, dado el mayor monto para las licitaciones que realizaría Colombia en EUA. No obstante, ésta negociación de Compras Públicas fue objeto de condiciones extras establecidas en el Protocolo Modificatorio del TLC, en donde se expresa, que el capítulo

de Acceso de Compras Gubernamentales, se ha de sujetar al cumplimiento de las normas laborales que incluye: derechos laborales fundamentales y condiciones sobre salario mínimo, horas de trabajo, condiciones de seguridad ocupacional y salud (Texto del protocolo modificadorio del TLC, 2007).

De todo lo expresado hasta hora del capítulo de compras del estado, se puede concluir, que a pesar de Colombia haber alcanzado un mayor monto en las licitaciones de EUA, la potencia mantiene niveles más altos de competitividad a nivel tecnológico y del establecimiento de mejores niveles de normas laborales, que les permiten acceder con facilidad a licitaciones a cualquier nivel del Estado colombiano; mientras que las empresas colombianas mantienen bajos estándares tanto tecnológicos como laborales, los cuales deberán cambiar, para poder acceder a licitaciones gubernamentales en cualquiera de los nueve estados EUA que lograron obtener acceso.

5.4. Inversión extranjera

Tabla 4.5

Resumen matriz sobre capítulo de inversión extranjera

MESA	TEMA	INTERÉS
Inversiones	Cubrimiento de controversias	- Aplicar el mecanismo de solución de controversias inversionista - Estado únicamente al incumplimiento de los compromisos sustanciales pactados en el Capítulo de Inversión.
	Controles a capitales	- Mantener la capacidad del Estado para establecer controles de capitales con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica.
	Seguridad y protección plena	- Otorgar tratamiento nacional a las inversiones de EUA, otorgando el mismo nivel de protección y seguridad recibido por los nacionales. - Recibir el mejor trato que un estado federado le da a un inversionista o a una inversión.
	NMF	- Conservar la posibilidad de acordar tratos más favorables en casos de procesos de integración más profundos que el TLC.

Resultados:

En materia de inversiones extranjeras, los negociadores lograron el reconocimiento del Trato Nacional y del Trato de Nación Más Favorecida (tabla 4.5), las que además de otorgar un trato equitativo entre inversionistas e inversiones de nacionales y extranjeros, los reconocimientos que se hicieran en esta materia a terceros países, se haría extensivo a la otra parte negociadora. (Texto TLC, 2006, 99).

En este capítulo en particular, se requería la necesidad de proteger la cláusula de balanza de pagos, (que es incorporada en los acuerdos de la OMC) dadas las características de la economía colombiana, especialmente ante la dependencia de las exportaciones de materias primas, flores y alimentos, cuyos precios internacionales son altamente inestables y generan crisis de la balanzas corriente y de pagos .No obstante, el gobierno no logró incorporar en la negociación un control de capitales por los plazos requeridos, sino tan sólo por un año, además de incorporar en el anexo 10 E del Texto del Tratado, excepciones en materia de: “pagos o transferencias de transacciones corrientes; pagos o transferencias asociadas con inversiones en el capital de sociedades o; pagos provenientes de préstamos o bonos, siempre que tales pagos sean efectuados de acuerdo a los términos y condiciones del acuerdo de préstamo o de la emisión de bonos”(Texto TLC, en Gaceta Congreso 18,107).

Este particular no alcanzado por los negociadores colombianos, cerró la posibilidad que Colombia adopte controles a las importaciones y a las operaciones de cuenta corriente y de cuenta de capital en caso de crisis ´ (Ponencia Partido Liberal, 2007, 69). De llegar a implementarse el TLC y suscitada una crisis económica en Colombia, el gobierno no podrá tomar iniciativas económicas con el fin de parar la crisis, pues de llegar a hacerlo, Colombia sería objeto de millonarias multas monetarias, dado que el capítulo se torna vinculante respecto al capítulo de solución de controversias, que más adelante se revisará.

5.5. Propiedad intelectual

Tabla 4.6
Resumen matriz propiedad intelectual

MESA	TEMA	INTERÉS
Propiedad intelectual	Bioperatería	- Implementar mecanismos que restrinjan la indebida apropiación de la biodiversidad y de los conocimientos tradicionales.
	Patentes para plantas	- Mantener las condiciones de acceso para las invenciones excluidas de patentabilidad.
	Patentabilidad de usos	- Mantener el acceso a los productos o procedimientos conocidos sin restricciones de Patentes. No restringir la competencia en la industria farmacéutica.
	Vinculación Patente - Registro Sanitario	- Mantener el derecho de aprobar la comercialización de productos farmacéuticos y agroquímicos con probada seguridad y eficacia sin condicionamientos por existencia de patentes.
	Tratado de Derecho de Patentes (PLT)	Permitir la comercialización de productos genéricos tan pronto ve Mantener el régimen de acceso a recursos genéticos como requisito para otorgar patentes sobre invenciones derivadas de material genético la patente.

Resultados:

Como era de esperar, según se especificó al inicio del primer capítulo, las negociaciones en el tema de propiedad intelectual fueron complejas, en sumo grado. En ellas se manifestaron los intereses antagónicos resultantes de las asimetrías en el grado de desarrollo. Los Estados Unidos, potencia líder en avance científico y tecnológico, poseedor de patentes, se mostró interesado en mantenerlas, protegerlas y percibir por su uso regalías. El partido Republicano, los negociadores de ese partido, fueron los más recalcitrantes en el manejo del tema (Entrevista de Alicia Puyana con Hernando José Gómez, Jefe negociador colombiano del TLC, Barcelona, junio de 2008). Colombia con

su negligible producción de patentes, y necesitada de liberarse de ese pago, especialmente en medicinas y en proteger y evitar que se amparen con patentes las especies vivas, no pudo alcanzar un acuerdo en la materia, que satisficiera sus necesidades como país de menor desarrollo, contrario a lo estimado en la matriz de la tabla 4.6.

Los negociadores estadounidenses centraron la atención en cuatro puntos: 1) asegurar la exclusión de medicamentos genéricos cuando existen productos farmacéuticos protegidos por patentes, 2) ampliar el plazo cuando se produce un retraso en la concesión de patentes por causas administrativas, 3) proteger los datos de prueba sobre productos farmacéuticos y, 4) reconocer patentes de invención de plantas; puntos que Colombia aceptó y aprobó en el acuerdo inicialmente negociado.

Haber aceptado lo solicitado por los negociadores estadounidenses en materia de propiedad intelectual, hubiera traído serias repercusiones en materia de salud pública en Colombia, pues según proyecciones realizadas por Germán Holguín (2007), encontró “que los principios activos protegidos con patente o con protección de datos en la actualidad en Colombia representan únicamente el 4% del mercado nacional, los cuáles pasarían a tener una representación de más del 60% en 2020. Los precios de los medicamentos presentarían un alza del 40% para 2020 y los gastos en salud se elevarían en cerca de USD \$500 millones anuales en 2010, y en más de USD\$ 900 millones para el 2020” (Holguín, 2007, 122). Sin embargo, y a pesar del conocimiento de la gravedad del asunto, el gobierno colombiano aceptó y ratificó lo dispuesto en el tratado negociado inicialmente sin atender a los efectos sobre el sistema nacional de salud, ni el ingreso de los ciudadanos pobres. No obstante, gracias a los cambios que impuso el gobierno estadounidense en el protocolo modificadorio, flexibilizó la posición estadounidense frente a patentes y productos farmacéuticos, dejándolos de libre elección para el país negociador, lo cual reduce los efectos negativos y la oposición de la industria farmacéutica nacional.

Los cambios realizados por Estados Unidos en el marco de los últimos TLC que negoció, se deben a la intención de Estados Unidos de tratar de imponer su propia legislación por encima de lo expuesto por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ADPIC, ya que su interés se remonta a obtener provecho de la era digital, el internet. Es por esto, que los estadounidenses mantuvieron

su interés en conservar las siguientes áreas en materia de propiedad intelectual, que el ADPIC no contempla: 1) obtener medidas de protección tecnológicas, 2) observancia de los derechos de autor digital, 3) responsabilidad legal sobre los proveedores de Internet. (CEPAL, 2007:117).

En definitiva, el TLC con Estados Unidos obligaría a Colombia a adquirir compromisos en propiedad intelectual en las siguientes materias:

- 1) En patentes, Colombia aceptó el compromiso de realizar los mejores esfuerzos razonables para proponer una legislación sobre patentes de plantas (UPOV-91), lo cual atenta de manera directa contra la biodiversidad y socava los derechos milenarios de los agricultores e indígenas de guardar, mejorar y propagar su propia semilla (las semillas y transgénicos, amenazan la sobrevivencia de pequeños y medianos productores).
- 2) En derechos de autor, se amplió la protección de hasta un mínimo de 70 años después de la muerte del autor.
- 3) En materia de medidas tecnológicas de protección, aceptó todas las disposiciones relativas en la materia de la Ley estadounidense sobre derecho de autor en el milenio digital.
- 4) En responsabilidad legal sobre los proveedores de internet, se estableció la obligación de desconectar de la red a los portales que estuvieran infringiendo los derechos de propiedad intelectual.
- 5) En marcas, el equipo negociador otorgó excesiva prioridad a la marca hasta el punto de restringir el uso del nombre genérico en el empaque de los medicamentos.
- 6) En protección de datos de prueba, el protocolo establece que la protección de datos de prueba para productos farmacéuticos se debe otorgar por un periodo de 5 años, “según Asinfar, este método de datos de prueba, es la segunda opción de protección que está siendo usada por las grandes empresas cuando aún no han conseguido la paten³⁸. (P. Partido L, 121).

Adicionalmente, se acordó ratificar o adherir los siguientes acuerdos a partir de la fecha de entrada en vigencia del Tratado: 1) El Convenio sobre la distribución de las Señales

³⁸ Es importante resaltar que el tema de los datos de prueba ya había sido incluido en el Decreto 2085 de 2002, el cual fue declarado inaplicable por el Tribunal Andino de Justicia mediante sentencia del año 2005. No obstante, el tema al ser admitido en el TLC, le da un carácter definitivo y no derogable. (G. Congreso: 169, 121).

Portadoras de Programas Transmitidas por satélite (1974); 2) El Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos para los fines del Procedimiento en materia de Patentes (1977); 3) El Tratado de la OMPI (Organización Mundial de Propiedad Intelectual) sobre Derechos de Autor (1996); 4) El Tratado de la OMPI sobre interpretación o Ejecución de Fonogramas (1996). Además de ratificar o adherir a la entrada en vigencia del TLC, los siguientes acuerdos: 1) Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (1970), enmendado en 1979; 2) El Tratado sobre el Derecho de Marcas (1994) y 3) El convenio Internacional para la Protección de las Ostentaciones Vegetales (Convenio UPOV 1991). (Texto TLC; Cap. 16).

Esta serie de Acuerdos y Tratados, hace que el objetivo principal del gobierno colombiano arroje saldo rojo, pues sus admisiones en el tema estuvieron más allá del Acuerdo de Propiedad Intelectual de la OMC –ADPIC- y totalmente en contra de la condición de país en vía de desarrollo, lo que constata que en la negociación del TLC con EUA, no se reflejo la condición de país menos favorecido de Colombia y menos le fue otorgado un trato especial y diferenciado, a pesar de las prominentes asimetrías de desarrollo.

5.6. Solución de controversias

Tabla 4.7

Resumen matriz solución de controversias

MESA	TEMA	INTERÉS
Solución de controversias	Trato Especial y Diferenciado	Incluir herramientas útiles que reconozcan las diferencias de desarrollo de las partes para facilitar el ejercicio de sus derechos
	Cobertura del mecanismo	- Contar con un mecanismo que se aplique al mayor número de temas posible, evitando la inclusión de excepciones y que asegure el cumplimiento de obligaciones en todos los casos.
	Decisión y cumplimiento	- Lograr que la decisión del grupo arbitral sea vinculante y de obligatorio cumplimiento y que la aplicación de las obligaciones establecidas en ella, sea efectiva y oportuna, de modo que se garantice el respeto de los derechos de las partes.

Resultados:

Los negociadores colombianos no lograron un Trato Especial y Diferenciado y aceptaron términos vinculante en temas laborales, ambientales y de obstáculos técnicos, conforme se demuestra en el párrafo 2 del Artículo 21.5 del texto del protocolo modificatorio realizado de manera unilateral por EUA (Texto protocolo modificatorio, 2007) y que es contrario a los intereses que presentaron en la negociación y que se encuentran resumidos en la tabla 4.7.

En el Protocolo Modificatorio y en perjuicio de Colombia, se fijó al determinar al adquirente del dinero de las multas y su monto total. En el texto original se especificó que de llegarse a resolver una sanción, el dinero sería destinado a resolver el problema causante de la infracción en el país infractor. El protocolo modificatorio, establece que la multa monetaria se destina al país afectado y se enfatiza que, conforme a lo establecido en el tema de solución de controversias, se resolverían las controversias en cuanto a lo establecido en el capítulo laboral, medioambiental y Compras del Estado fundamentalmente. En consecuencia, en este capítulo se vinculó comercio con normas laborales y normas ambientales, mediante la asignación de multas ilimitadas por estas causas. Es importante resaltar que negociar éste capítulo fue del interés de Colombia, ya que según, Hernando José Gómez, era necesario negociar el capítulo de solución de controversias para proteger los derechos comerciales, (entrevista realizada por la autora, para ésta investigación, a Hernando José Gómez, el día 12 de junio de 2008). No obstante, los negociadores colombianos pretendieron la negociación de éste tema de acuerdo a las condiciones expuestas en el principio de las negociaciones y no como finalmente resultó, dados los cambios expuestos en el protocolo modificatorio del TLC.

5.7. Asuntos laborales*

Tabla 4.8

Resumen matriz asuntos laborales

MESA	TEMA	INTERÉS
Asuntos laborales	Capacidad legislativa y normativa	- Conservar la potestad normativa sin afectar compromisos internacionales, con el reconocimiento de las realidades nacionales de los países contratantes.
	Cumplimiento de la legislación laboral interna	- Mantener el cumplimiento de la legislación laboral interna y de los convenios internacionales, de manera autónoma por las partes y avanzar hacia una mayor efectividad en su aplicación por medio de la cooperación.
	Solución de controversias	- Propender por un procedimiento que responda al nivel de desarrollo de las partes y que otorgue plazos prudenciales para que la parte reclamada pueda adelantar las investigaciones internas y las adecuaciones pertinentes.
	Cooperación laboral	- Establecer un mecanismo de cooperación generosa y efectiva que permita abordar los intereses y las necesidades reales de las Partes en materia laboral.

Resultados:

Desde el principio de las negociaciones, los intereses colombianos en materia laboral no fueron más allá del cumplimiento de las leyes laborales internas; “propender por un procedimiento que responda al nivel de desarrollo de las partes, que otorgue plazos prudenciales para que la parte reclamada pueda adelantar las investigaciones internas y las adecuaciones pertinentes” (Matriz de intereses TLC, (tabla 4.8)). Sin embargo, el gobierno colombiano totalmente en contravía a los intereses expuestos en la matriz, aceptó los cambios impuestos por el gobierno estadounidense, consignados en el protocolo modificadorio, y que consagran la relación vinculante directa entre comercio y normas laborales (que en ningún momento fue buscado por el gobierno colombiano, ni deseado por los industriales).

Hay que mencionar, por otra parte, que Colombia y Estados Unidos difieren en el monto de adhesiones a obligaciones laborales como miembros de la OIT. Colombia a la fecha

* Agradezco los comentarios y sugerencias a esta sección, de la Dra. Graciela Bensusán, que me ayudaron a afinar el análisis de esta sección.

ratificó 60 convenios incluyendo todos los de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT y Estados Unidos ratificó 14 de los cuales sólo 2 pertenecen a dicha declaración de 1998, que son el convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso y el 182 sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil (Sarnet; 2007,3). Lo que demuestra la existencia de otra asimetría institucional importante, que obliga a Colombia a comprometerse un mayor número de compromisos adquiridos que a EUA. El TLC obligaría a Colombia a acortar la brecha entre el “país formal” y el “país real”, en términos laborales y de derechos humanos.

Colombia aceptó de manera completa la exigencia de reconocer y cumplir los derechos laborales internacionalmente establecidos. Así acordó: (a) la libertad de asociación; (b) el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; (c) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (d) la abolición efectiva del trabajo infantil, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y otras protecciones laborales para niños y menores; (e) la eliminación de la discriminación con respecto a empleo y ocupación; y (f) condiciones aceptables de trabajo respecto a salario mínimo, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacionales. (Texto Protocolo Modificadorio; 2007 Cap. 17.3). Sin embargo, el protocolo modificadorio, además de exigir a Colombia el reconocimiento de los convenios de la OIT, le da fuerza a todos los convenios de la OIT, al vincularlos de manera directa con el capítulo de solución de controversias, que advierte ilimitadas sanciones económicas ante la violación de los derechos fundamentales reconocidos. Este hecho se ubica como un plus que impuso el gobierno estadounidense en los TLC que negoció con Perú, Panamá, Corea del Sur y Colombia.

Ahora bien, al tratar de estimar el grado de cumplimiento de la “Declaración de 1998 de la OIT”³⁹ por parte de Colombia, se encontraron los siguientes hechos que revelan una situación desfavorable para los trabajadores y dan fundamento a la una visión negativa que la opinión pública demócrata de EUA tiene sobre Colombia.

- En Colombia se violan los Convenios 87 (libertad de asociación) y 98 (Derecho de sindicación y negociación colectiva) de manera sistemática. A 2006 el número de

³⁹ La Declaración de la OIT de 1998, compromete a los Estados en su calidad de miembros de la OIT a respetar los derechos fundamentales laborales, además de subrayar que los estándares laborales no debían ser usados con fines proteccionistas. Así mismo, organizaciones internacionales tales como la Organización Mundial del Comercio –OMC- y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE- en 1998, ejercieron su adopción. Información recabada de la página Web de la OIT; en www.ilo.org

sindicalistas asesinados, encarcelados, desplazados, torturados o desaparecidos ascendió cerca a 4.000 en los últimos 20 años, en medio de una casi total impunidad, ya que sólo el 2% de los responsables es llevado a juicio. Según la Escuela Nacional de Sindicalistas en el 2001 se registraron 198 homicidios a sindicalistas, en 2003 70, para 2006 fueron 75, entre enero y abril de 2007 se registraron 14 homicidios de sindicalistas y entre enero y abril de 2008 se cometieron 24 homicidios contra trabajadores sindicalizados, especialmente dirigentes sindicales. (Escuela Nacional Sindical, 2006 y 2008).

- En los últimos 20 años, la OIT ha registrado demandas al gobierno colombiano por las violaciones a los convenios “87(libertad de asociación), 98(Derecho de sindicación y negociación colectiva), 151(protección de derecho a la sindicación en la administración pública) y 154(fomento a la negociación colectiva)” por parte de empresas colombianas⁴⁰, entre las principales se encontraron: “ISA, CHIVOR, ISAGEN, Tiendas OLIMPICA, CRUZ ROJA, COLFUTBOL, PREVISORA S.A., ECOPETROL, AVIANCA, AEROREPÚBLICA, ASINDER, TELECARTAGENA, SENA, UPTC, Empresas Municipales de Cali, SHERING PLOUGH S.A., BANCAFÉ, FABRICATO, SOFASA, ASINDER, METROSALUD, BAVARIA, VIDRICOL, DIHITEXCO, TEXTILES RIONEGRO, ISS, AVINCO S.A., Empresa Inca Metal S.A., EVERFIT, INDULAMA, FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS, CONFECCIONES DE COLOMBIA” (OIT, demandas Colombia).

- Se comprueba la escasa efectividad de las unidades de inspección laboral, pues poseen muy bajos incentivos monetarios, hecho que induce a corrupción. Además de presentarse una escasez de inspectores del trabajo, sólo 271 para cubrir mas de 300.000 empresas en 1.097 municipalidades. (Escuela Nacional Sindical, 2006).

- Las Cooperativas de Trabajo Asociado CTA realizan intermediación laboral, lo cual afecta seriamente a las organizaciones sindicales. En el 2006, las CTA llegaron a 3.296 agrupando a 456 mil asociados. La subcontratación se ha convertido en la estrategia

⁴⁰ Algunos de los convenios de la OIT firmados por Colombia son: Convenio 29 sobre el Trabajo forzoso, 1930; Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación, 1948; Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949; Convenio 100 sobre Igualdad de Remuneración, 1951; Convenio 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957; Convenio 111 sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958; Convenio 138 sobre la Edad Mínima, 1973; Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999; Convenio 151 Convenio sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública; Convenio 154 Sobre el Fomento de la Negociación Colectiva.

empresarial más utilizada para eludir la contratación laboral directa y el reconocimiento de derechos laborales (OIT, Colombia).

- Que la autoridad para declarar una huelga ilegal sea del Ministerio de la Protección Social, en lugar de una autoridad independiente, contradice el derecho a huelga⁴¹.

- Respecto de los convenios 138 (sobre edad mínima de trabajo) y 182 (las peores formas de trabajo infantil), se encontró que en Colombia cerca de 2 millones y medio de niños entre 5 y 17 años trabajan, según lo estimó el informe de la UNICEF de 2007. El trabajo infantil se concentró especialmente en las zonas urbanas en las actividades de comercio (que incluyen las ventas callejeras) con una participación de 35% del empleo infantil urbano, seguidas del servicio doméstico en hogares privados (7%), panaderías (6%), talleres de automóviles (4%), conservación de alimentos (4%), fabricación de prendas de vestir (3%) y fabricación de muebles (3%). En el sector rural, el empleo infantil está concentrado en la producción de café (30%), caña de azúcar, frutas y hortalizas (18%), ganadería (11%) y banano (8%). (Raquel Bernal y Mauricio Cárdenas, 2005). Así mismo, es importante tener en cuenta que según el informe “Aprenderás a no llorar” de Human Rights Watch de 2003, estimó que 11.000 niños colombianos combatieron en las fuerzas armadas ilegales, al pertenecer el 80% a las filas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, y el restante 2% pertenecen a la Autodefensas Unidas de Colombia AUC, y al Ejército de Liberación Nacional ELN. Esta situación se agravó aún más en los tres últimos años, pues según UNICEF, los niños en combate pasaron de ser 11.000 en 2003 a 14.000 niños en 2006 (causando la violación del convenio 182 de la OIT). Esta situación además de poner en graves problemas las relaciones existentes entre el gobierno y la OIT, el gobierno y Human Right Watch, impone graves obstáculos a las relaciones entre el gobierno colombiano y el partido demócrata estadounidense, frente a la negociación y ratificación de TLC.

Frente a la incorporación del artículo 17.2 dentro del Protocolo Modificatorio que reconoce la consagración de los Derechos laborales fundamentales, no presenta

⁴¹ Sobre el particular, el Gobierno Colombiano indica que la decisión de la Corte Constitucional (C-473/94) ha aclarado que la huelga sólo se prohíbe en aquellos servicios públicos definidos como esenciales por el legislador, y en el resto está permitida. Una huelga llevada a cabo en ECOPEPETROL en el 2004, fue declarada ilegal varios líderes sindicales y trabajadores fueron despedidos, bajo el argumento de que la refinería de petróleo es un servicio básico de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional (C-450/95). La OIT mientras tanto ha considerado que este sector no es un servicio público esencial.

inconvenientes por cuanto ya se encuentran suscritos e incorporados a la legislación colombiano, tal como se especificó anteriormente. Sin embargo, muchas normas laborales flexibilizadas contradicen lo aprobado en los instrumentos de la OIT. Dichas Leyes son:

-Ley 50 de 1990 que acabó con la retroactividad de las cesantías que implicó la desaparición del contrato a término indefinido y la pauperización de las condiciones laborales.

- Ley 550 de 1999 (a partir del 27 de junio denominada Ley 116) que impone una barrera para los derechos de negociación colectiva porque los administradores de empresas en reestructuración de pasivos establecen condiciones que se vuelven en contra de los trabajadores.

- Ley 789 de 2002 que suprime prestaciones y factores salariales e indemnizatorios y a la vez permite jornadas de trabajo más amplias y exentas de pago de tiempo suplementario, que según el resultado de varias investigaciones, evita que seis millones de trabajadores reciban remuneración por trabajo extra” . (García F Alma, 2005).

- Ley 79 de Cooperativas, ajustada con la Ley 10 de 1991 con el fin de reglamentar adecuadamente las cooperativas de trabajo asociado para actividades de intermediación laboral y eliminar los incentivos (impuestos) a su utilización⁴², pues a la fecha no existen reglas claras frente a la subcontratación, alianzas estratégicas, contratistas independientes que han pauperizado las condiciones laborales de los empleados colombianos.

De la situación laboral colombiano estudiado hasta ahora, y del señalamiento de las tensiones que existen entre el gobierno colombiano y la OIT, se puede registrar un panorama complicado para que Colombia logre desarticular la oposición demócrata y la ratificación del TLC en el Congreso estadounidense.

El gobierno colombiano aceptó en el Protocolo Modificadorio, vincular comercio con normas laborales, lo cual trae beneficios a la población trabajadora en Colombia, por cuanto obliga a que el gobierno junto a los empresarios e industriales que radican en el país, a cumplir los convenios internacionales en materia laboral. No obstante, para que el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia laboral se cristalice, el

⁴² Frente a la regulación de las Cooperativas el gobierno nacional expidió el Decreto 4369/06 (reglamento las actividades de servicios temporales) y Decreto 4588/06 (reglamentó la organización y operación de las cooperativas de trabajo).

gobierno debe revisar las leyes laborales internas que ya fueron mencionadas y promover en el corto plazo una reforma institucional en ésta área, pues en Colombia existen leyes que fortalecen la flexibilización laboral, que contradicen los convenios internacionales en materia de condiciones aceptables de trabajo respecto a salario mínimo, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacionales, que son temas que se ligan directamente con el comercio, y eliminar el riesgo que el Estado colombiano pueda ser demandado por Estados Unidos y sancionado, a causa del incumplimiento de las normas laborales.

Finalmente, este capítulo se muestra como una oportunidad que tiene Colombia para mejorar sus condiciones laborales, pues la flexibilización laboral se ha demostrado, no ha contribuido al crecimiento del país ni de las exportaciones. Ejemplo de ello es el comercio que desarrolla Colombia con EUA, desde 1992 a través de ATPDEA, tal como se pudo demostrar en el segundo capítulo: entre 1992 y 2006 ni crecieron las exportaciones, ni se diversificó la oferta productiva.

5.8.Asuntos ambientales

Tabla 4.9

Resumen matriz asuntos ambientales

MESA	TEMA	INTERÉS
Asuntos ambientales	Obligaciones contenidas en el acuerdo	-Establecer obligaciones que no excedan la normatividad ambiental nacional.
	Condiciones para el cumplimiento de la normatividad ambiental	- Lograr condiciones flexibles y plazos adecuados para cumplir debidamente con los compromisos de observancia de la legislación interna, previstos en el capítulo ambiental.
	Mecanismos de consulta y resolución de conflictos	- Establecer mecanismos predecibles, equitativos y flexibles que privilegien arreglos de mutuo acuerdo y que minimicen la posibilidad de ser demandado en el mecanismo de solución de controversias y de llegar a sanciones.

Resultados:

En el capítulo ambiental se destaca la incorporación de la obligación de cumplir los acuerdos ambientales multilaterales que ambas partes hayan ratificado. En el caso de Colombia, estos acuerdos son: la Convención sobre Comercio de Especies en Riesgo de Extinción, el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, el Protocolo relacionado con la Convención Internacional para Prevenir la Contaminación Marina de Buques, y la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional. Adicionalmente, se establece que cuando surja una controversia derivada de una violación de la legislación ambiental se puede acudir al mecanismo general de solución de controversias del tratado, que como ya se mencionó, impone millonarias multas monetarias por incumplir lo comprometido en materia ambiental y que resulta contraria a los intereses que mantuvieron en la negociación (tabla 4.9). No obstante, Colombia a nivel nacional mantiene normas ambientales más laxas que las de EUA y con ello, se puede agravar el problema de contaminación ambiental a causa de la instauración de transnacionales contaminantes en Colombia, además de haber aceptado como se advirtió con anterioridad, el patentamiento de plantas, que socavan el medio ambiente colombiano.

Algunos puntos neurálgicos adicionales presentados en la evaluación del capítulo ambiental hace referencia a que Colombia tendría que poner especial atención al buen funcionamiento del aparato judicial nacional y las garantías procesales para los casos en que se violen disposiciones relativas al medio ambiente sean debidamente procesadas.

Ahora bien, tal como se hizo mención con anterioridad, en caso de incumplimiento en materia ambiental, la sanción será más gravosa (sanciones monetarias elevadas) y por lo tanto el Estado colombiano deberá ser más diligente en el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

6. Resumen : resultados de la negociación externa

Tema	Puntos que debió proteger Colombia	Condiciones que lograron los EUA
Desgravación	Reducción fiscal considerable, 14,9% en agricultura y 13,2% en bienes industriales.	Bajo sacrificio fiscal. 4,9% en agricultura y 3,7% en bienes industriales.
Protección de productos sensibles	Colombia debió proteger todas sus cadenas sensibles, no obstante tan solo logró hacerlo en un 18%	EUA logró proteger todos sus productos sensibles (100%)
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> - Obtener medidas de salvaguardia de precios y de cantidades (0%). - El Sistema Andino de Franja de Precios e incorporar una cláusula que permita revisar el programa de desgravación ante eventuales incrementos del Farm Bill. (0%) 	Lograron mantener sus subsidios. No cedieron nada e impusieron todas sus condiciones. (100%)
Mercado no Agrícola	Lograron una desgravación de más del 90% de sus bienes industriales en EUA. (Baja oferta)	Lograron que Colombia desgravara el 82% de los bienes industriales de EUA. (Mucha oferta)
Compras del Sector Público.	<ul style="list-style-type: none"> - De 50 Estados de EUA, lograron el acceso a 9. - Aceptaron que en este capítulo se incorporara las cláusulas laborales de manera vinculante (salario mínimo, horas de trabajo, condiciones de seguridad). - Permitió que se EUA excluyera las licitaciones en alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a toda Colombia. - Impusieron sus condiciones de manera unilateral. (Protocolo Modificatorio) - Excluyó licitaciones que Colombia podría presentar.

Tema	Puntos que debió proteger Colombia	Condiciones que lograron los EUA
Inversiones	Debieron imponer la cláusula de balanza de pagos	Impusieron sus requerimientos y condiciones
Propiedad Intelectual	Aceptaron adoptar reglas más allá del Tratado de ADPIC en OMC	Impusieron su legislación.
Solución de controversias	Aceptaron un mecanismo en el cual las multas económicas por violaciones de los convenios de la OIT y el medioambiente ascienden son ilimitadas y pasan a favor del país "violado"	Impusieron el tema en el Protocolo Modificatorio del TLC.
Asuntos laborales	Aceptaron la vinculación entre comercio y de todas las normas laborales. Las normas laborales son sancionables con multas económicas ilimitadas	Lograron un plus en su amplia experiencia de negociaciones de TLC
Asuntos ambientales	Aceptaron la vinculación entre normas ambientales y el Tratado. Todos los convenios sobre medioambiente, serían sancionables con multas económicas ilimitadas	Lograron un plus en su amplia experiencia de negociaciones de TLC

7. Conclusiones generales del capítulo

Tanto las estrategias de negociación empleadas por el gobierno colombiano en la negociación, como el diseño de la política, no fueron acordes para afrontar la negociación externa del Tratado propiamente dicho. Lo que se traduce, en un alcance económico muy restringido, casi en todos los temas abordados, pues los resultados verifican que los estadounidenses lograron imponer todas las condiciones, mientras los negociadores colombianos, se mantuvieron a la defensiva.

El gobierno colombiano, junto con los países andinos negociadores del TLC con EUA, fueron rivales débiles para EUA en la negociación, pues la estrategia que emplearon a través del diseño de una matriz de asuntos e intereses, se caracterizó por poseer objetivos demasiado elevados y generales, que no resultó ser la mejor alternativa posible para llevar a cabo la negociación, pues en dicha matriz, no se reflejaron estrategias efectivas para contrarrestar las pretensiones de la oficina de comercio de Estados Unidos, ni lo dispuesto a través de la autoridad del Trade Promotion Authority, que tienen intereses muy claros en las negociaciones de TLC, además de no verse reflejado en el contenido de la matriz, los intereses que perseguían con la negociación del TLC cada uno de los países andinos.

Esta situación llevó a que el gobierno colombiano terminara por firmar un acuerdo, que sería casi una copia exacta del borrador de acuerdo que llevó EUA al inicio de las rondas de negociación.

Por otra parte, es indispensable resaltar que los factores políticos andinos presentados en el marco de negociación, condujeron también a coadyuvar al debilitamiento de la posición negociadora. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

En términos comerciales, las condiciones de las exportaciones colombianas seguirán estando bajo la condición *ceteris Paribus*, ya que lograron obtener ATPDEA de manera permanente, cuestión que los negociadores estadounidenses ya tenían previsto hacer; aunque se prevé el incremento importante del número de importaciones provenientes de EUA, dadas las amplias rebajas arancelarias que los negociadores aceptaron en el marco de la negociación y las amplias concesiones otorgadas en materia agrícola, que afectan de forma directa la seguridad alimentaria de los colombianos.

A nivel general, en términos económicos, el TLC resulta ser una opción negativa, dados los magros resultados en diversos temas; por ejemplo, el equipo negociador en materia de inversiones, aceptó no incluir la cláusula de balanza de pagos; en propiedad intelectual, aceptaron normas más allá de las contempladas por la OMC, aceptaron el patentamiento de plantas que socava los derechos milenarios de agricultores, indígenas de guardar, mejorar y propagar su propia semilla; en el capítulo de solución de controversias se aceptaron los cambios establecidos en materia de multas y cambios en el adquirente de las mismas.

En definitiva, el gobierno colombiano no obtuvo resultados favorables en el paso de la negociación con EUA del TLC, pues la negociación, obtuvo un saldo en rojo, que tiene su raíz en la falta de diseño de estrategias y del diseño completo de la negociación. Con todo lo descrito hasta el momento, se puede decir que los resultados obtenidos de la negociación no coadyuvan a alcanzar un crecimiento económico sostenido, tal como lo sostuvo el gobierno en la puesta en marcha de la negociación. Ahora bien, para analizar la última fase de la agenda de negociación, se explorará el diseño estratégico que sostuvo el gobierno, para llevar al TLC a la fase de ratificación, que será objeto de estudio en el siguiente capítulo.

Capítulo V

La ratificación del TLC en Colombia y los tropiezos en Estados Unidos

1. Introducción

Luego del complejo de proceso de negociación del TLC a nivel interno y externo, el TLC pasa al proceso de ratificación por parte de los poderes legislativos de los dos países. En este juego de poderes se enmarcan los argumentos y acciones que mantuvieron los actores para favorecer o rechazar el TLC y con ello se da vida a la hipótesis planteada, que sostiene que dados los limitados beneficios económicos para Colombia logrados en la negociación y la percepción pública predominante en Colombia de que la negociación fue asimétrica y desventajosa, el debate se trasladó a la *arena política pública* y en ésta el TLC no pudo ser legitimado en ningún país. La ratificación por el legislativo colombiano fue sólo posible ejerciendo lo que en México se denomina “mayoriteo” y en Colombia “aplanadora”.

2. Ratificación del TLC en Colombia

Terminada la negociación del TLC entre Colombia y EEUU, el último paso de la etapa de formación de agenda y con ello el éxito o fracaso del diseño de la política, fue la ratificación del mismo por los poderes legislativos de ambos países. Una vez llegado este momento, la responsabilidad del éxito recae en el diseño de estrategias políticas para garantizar tal ratificación.

Con el pleno control del Congreso por Uribe (capítulo II), el día 24 de agosto de 2006 el presidente notificó al Congreso colombiano la intención de firmar el TLC negociado con EUA, a pesar de los resultados poco favorables que arrojó la negociación (capítulo IV) y en contraposición a la opinión predominante e intereses de las organizaciones civiles y sindicales y algunos de los gremios económicos (capítulo III).

La oposición congresional a Uribe presentó sus argumentos sobre las consecuencias negativas del Tratado y luego de veintiún debates fue vencida en votación. Se presentaron

tres ponencias⁴³: una propuso archivar el TLC, otra planteó modificar lo negociado y otra planteó la aprobación del TLC tal cual fue negociado. Ganó esta última con los votos de los seguidores de Uribe (en el lenguaje coloquial colombiano: la *aplanadora uribista*).

Como vimos atrás (cap.III), los Senadores del Partido Liberal, Cecilia López Montaña (Presidenta de la Comisión) y Juan Manuel Galán, presentaron la ponencia que propuso archivar el TLC (el proyecto de) por los magros resultados obtenidos en las negociaciones (Ponencia Partido Liberal, 2007, 103-168). El Movimiento Mira propuso incorporar 22 declaraciones interpretativas al texto del TLC (Moreno, 2007, 35), lo que conforme al Convenio de Viena ya no era posible. Finalmente, la ponencia presentada por la coalición del gobierno, propuso ratificar sin modificaciones (Ponencia Coalición del Gobierno, 2007, 1-70).

El TLC fue ratificado por el Congreso colombiano el día 14 de junio de 2007. Mientras que la ponencia presentada por el Partido Liberal fue rechazada por 52 votos contra 18 a favor y la presentada por el Movimiento Mira sólo obtuvo dos votos a favor⁴⁴, el tratado fue aprobado en el Senado con 55 votos a favor y 3 en contra, pues aunque dicho órgano está integrado por 102 senadores, la bancada del Polo Democrático Alternativo (PDA) y parte de la del Liberal se retiraron al momento de la votación.⁴⁵

Después de esta ratificación, el gobierno estadounidense notificó al colombiano que revisaría el texto del TLC, pues había pactado con la mayoría demócrata en el Congreso de EUA hacerlo, dejando sin vigencia plena el texto del TLC ratificado por el Congreso colombiano. Fue así como surge el Protocolo Modificatorio (cap.III). En este contexto de nuevas reglas en el TLC impuestas por EUA, el gobierno colombiano acepta cambios importantes en materia de cláusulas laborales y medioambientales con altísimas sanciones comerciales, (cap.IV) además de la introducción de un fuerte componente político al haberse impuesto una determinación clara sobre el tema de seguridad y derechos humanos.

⁴³ Cada una de las ponencias presentadas en el marco de la Comisión Segunda del Senado, paralelamente estaban siendo apoyadas por los Representantes de Cámara correspondiente a cada partido.

⁴⁴ La información de la votación completa sobre el TLC fue tomada de la página de Internet, www.sice.org. En documento emitido el día 14 de junio de 2007.

⁴⁵ De los 102 senadores 55 votaron a favor, tres en contra, uno se abstuvo y 28 senadores del Partido Liberal y del Polo Democrático se retiraron al momento de la votación. Para verificar información de los resultados de las votaciones del TLC con EUA, remitirse a http://www.pacocol.org/es/Inicio/Archivo_de_noticias/Junio07/72.htm

El hecho que el gobierno colombiano hubiese aceptado más condiciones y más cláusulas de las que se pusieron a discusión en la negociación del TLC original, significa una baja capacidad negociadora por parte de Colombia e infiere la poca importancia que representa el mercado colombiano para EUA.

Dicho Protocolo Modificadorio y su carta adjunta, fueron ratificados en el Congreso colombiano el 26 de septiembre de 2007 de la siguiente manera: en Plenaria de la Cámara de Representantes fue aprobado con 84 votos a favor y solo tres en contra, mientras que en Plenaria del Senado lo fue con 54 votos a favor y 16 en contra. En los debates correspondientes, fue notoria la falta de interés de los integrantes de la coalición gubernamental para discutir las modificaciones al TLC contenidas en el citado Protocolo, dada su condición mayoritaria.⁴⁶.

Para culminar con la etapa de ratificación del TLC en Colombia y tal como se expresó en el primer capítulo, el TLC en Colombia para completar su trámite de ratificación, tendría que pasar por discusión y ratificación de la Corte Constitucional. El 24 de julio de 2008, la Corte Constitucional, anunció la plena constitucionalidad del TLC, del Protocolo Modificadorio y de sus cartas adjuntas. En la decisión intervinieron ocho Magistrados; siete votaron a favor y uno en contra. El estudio de constitucionalidad comprendió inicialmente el procedimiento legislativo que se adelantó en el Congreso de la República, incluyendo entre otros aspectos, la Cámara en donde se inició el trámite; la cadena de anuncios; la necesidad de consulta a las comunidades indígenas y los tiempos y plazos de remisión de los proyectos entre cámaras y comisiones. No obstante, contrariamente a la decisión de exequibilidad que la Corte Constitucional le dio al TLC con EUA, en la presente investigación, se encuentra que el TLC, mantiene divergencias con la Constitución, pues vulnera en gran medida la seguridad alimentaria, los derechos de las comunidades indígenas y afecta la actuación del Banco de la República ante una eventual crisis económica y de balanza de pagos en Colombia (cap. IV). Luego, en coincidencia con el Magistrado que declaró el TLC y el Protocolo Modificadorio inconstitucional, se encuentra que ésta herramienta comercial viola un número importante de artículos de la Constitución, entre los principales artículos: 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 13, 58, 65, 72, 78, 79, 58,

⁴⁶ Observación directa en el trabajo de campo realizado dentro de la presente investigación, en agosto de 2007.

333, 334, 335, 365, 371 y gran parte del Título II de la Constitución Política de 1991 (Corte Constitucional, 29 de julio de 2008). Por otra parte, es importante destacar, que el TLC trae grandes beneficios para los trabajadores colombianos por cuanto obliga a empresarios a cumplir con las normas laborales y también obliga al gobierno colombiano a otorgar una respuesta rápida frente a las violaciones de derechos humanos y laborales que suceden en Colombia. No obstante. Hoy la vigencia del TLC está en vilo por la falta de ratificación del mismo en EUA.

3. Acciones del gobierno colombiano, dadas las condiciones políticas desfavorables para la ratificación del TLC en el congreso estadounidense.

Hasta ahora han resultado inútiles los esfuerzos de Uribe por acallar las críticas en EUA a su gobierno y vencer el rechazo demócrata al TLC, que se argumenta con base en las denuncias de violaciones a los derechos humanos y sindicales y la vinculación de políticos de su entorno con los paramilitares. Uribe pidió a los legisladores estadounidenses reconocer los esfuerzos de su gobierno contra la impunidad, su determinación para derrotar el terrorismo y la defensa del sindicalismo colombiano.⁴⁷

No obstante, las perspectivas de la ratificación empeoraron cuando el ex-jefe principal de las Autodefensas Unidas de Colombia, Salvatore Mancuso⁴⁸, acusó al vicepresidente Santos, al ministro de Defensa Juan Manuel Santos y a varias empresas, políticos y militares de haber tenido tratos con su grupo para distintas actividades ilegales (El tiempo, 2 de junio de 2007).

La estrategia política de Uribe para lograr la ratificación del TLC en EUA contempló las siguientes acciones: 1) el gobierno colombiano y la Asociación Nacional de Industriales de Colombia (Andi)

⁴⁷ "Yo les acepto a los congresistas demócratas que aquí falta mucho para derrotar la impunidad, pero ellos tienen que reconocer lo que hemos hecho", declaró Uribe (El Tiempo, 10 de mayo de 2007).

⁴⁸ El 15 de enero de 2008, se revela la noticia donde el ex comandante paramilitar detenido en abril de 2007, Eder Veloza sostuvo que las bananeras presentes en la región de Urabá (noroeste), incluida la estadounidense Chiquita Brands, "siempre pagaron impuestos" como parte de ese "acuerdo" con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), por el cual también las protegían de los rebeldes. A mediados de mayo del 2007, el ex dirigente de las AUC, Salvatore Mancuso, implicó en dicha alianza, además de Chiquita, a las estadounidenses Dole y Del Monte, y a las colombianas Banacol, Uniban y Proban. Dada ésta acusación, a comienzos de abril de 2008, la empresa estadounidense Chiquita acordó pagar una multa de 25 millones de dólares tras reconocer que giró 1,7 millones de dólares a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) según la firma a cambio de seguridad en Urabá. Para conocer información remitirse a: <http://www.ojopelao.com/noticias.php?id=4626&pagina=9&criterio>

contrataron un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dirigido por Andrew Sarnet y denominado el “Libro Blanco Laboral”, en el que se destacó el avance de los tratados con la OIT en Colombia y las protecciones constitucionales sobre los derechos laborales (Sarnet, 2007); 2) con el apoyo del gobierno colombiano se creó una nueva central de trabajadores cuyo objetivo principal era apoyar el TLC e impulsar el sindicalismo en el sector privado (El tiempo, 15 de febrero de 2008); 3) el gobierno colombiano creó una Junta directiva y una Gerencia del TLC en EUA; 4) el gobierno contrató dos firmas de cabildeo en los EUA, la Johnson, Madigan, Peck, Boland & Stewart, que se caracteriza por sus contactos bipartidistas en el Congreso y la Global Park, compuesta, en parte, por ex funcionarios de la administración Clinton y muy cercana al Partido Demócrata, que realizaron un intenso cabildeo con integrantes de la Cámara (Acosta; 2007, 2); 5) el gobierno colombiano realizó una campaña de opinión que presentó cifras y mostró los avances en materia de lucha contra la violencia; 6) el gobierno colombiano implementó un programa llamado “outside the beltway”, para que altos funcionarios del mismo realizaran viajes a más de 25 ciudades de los Estados Unidos a reunirse con congresistas, miembros de los gobiernos estatales y editorialistas de distintas tendencias. (Estrategia de negociación Política ,2007, 2).

Esta estrategia política de Uribe no logró vencer la resistencia demócrata en el Congreso de los EUA a la ratificación del TLC. Tal ratificación es más improbable ahora por las características de la coyuntura electoral estadounidense. El candidato demócrata ha manifestado su rechazo a nuevos TLC e inclusive la revisión del TLCAN.

No haber tenido mayor consideración por la opinión de los demócratas sobre la realización del TLC, fue una falla estratégica del gobierno colombiano. Uribe minimizó las objeciones laborales y ambientales que tradicionalmente argumenta el partido demócrata, en la misma forma que ignoró a la oposición colombiana e ignoró sus argumentos en el proceso de negociación del TLC.

4. Argumentos y acciones de los actores estadounidenses en el proceso de ratificación del TLC entre Colombia y EUA.

Para promover la ratificación del TLC en Estados Unidos, tanto Bush como Uribe emplearon sucesos externos a la negociación del mismo, como argumentos para persuadir la mayoría demócrata de permitir tal ratificación. Tal fue el caso con la crisis diplomática desatada por Colombia con su ilegal incursión militar en territorio ecuatoriano, en la que murieron, entre otros, Raúl Reyes, miembro del secretariado de las FARC (El Tiempo, 6 de marzo de 2008). Bush convirtió el hecho en factor de presión sobre el Congreso estadounidense para que ratificara el TLC con Colombia, bajo el argumento de que como Colombia es el aliado más fuerte que tiene en la región EUA en la guerra contra las drogas y el terrorismo, tal tratado es asunto de seguridad nacional, por lo que no ratificarlo enviaría un mensaje desestimulador a los aliados de EUA en dicha guerra (El Tiempo, 26 de marzo de 2008). En palabras de Bush: *“Este acuerdo comercial reforzará la democracia al combatir la corrupción, aumentar la transparencia y promover la responsabilidad y el estado de derecho. El tratado afianzaría a uno de nuestros amigos más cercanos en el hemisferio y contradiría a los antagonistas en América Latina que dicen que no se puede confiar en la palabra de Estados Unidos”* (Whitehouse, 12 de marzo de 08).

Y envió el TLC a discusión del Congreso, retando a la oposición demócrata. El 12 de abril la Cámara de Representantes aprobó postergar de manera indefinida la votación sobre el TLC con Colombia, con una votación de 224 a favor y 195 en contra y eliminó el plazo obligatorio de 90 días legislativos para realizar tal votación (BBC; 12 de abril de 2008). Con esta jugada política, Nancy Pelosi, Presidenta de dicha Cámara, contestó la presión de Bush y minó la facultad presidencial para negociar tratados por la vía rápida. En este complejo juego de fuerzas e intereses estratégicos diversos en los EUA, naufragó la estrategia política de Uribe para lograr el TLC.

Los demócratas habían solicitado a Bush una serie de concesiones para que el TLC con Colombia pudiese llevarse a debate no más tarde del 2008. Pelosi pidió a Bush un paquete de amortiguación económica que incluía asistencia para trabajadores estadounidenses desplazados por los tratados de libre comercio; subsidios para evitar

quiebras hipotecarias a familias de bajos y medios ingresos; y hasta inversiones en infraestructura y nuevas energías. En sus palabras: "Cuando hayamos solucionado estas preocupaciones podremos votar por este acuerdo...Colombia es un país amigo, es una relación importante y respetamos el liderazgo de Uribe, aunque tenemos preocupaciones que pueden ser trabajadas" (El país; 11 de abril de 2008). La posición de Pelosi revela cómo la firma de los acuerdos comerciales de EUA se condiciona a medidas de políticas generales que nada tienen que ver con el instrumento en negociación, como las ayudas a las familias afectadas por la crisis hipotecaria o las inversiones en energía no convencional. Bajo éstas condiciones ¿cómo puede un país como Colombia negociar y tener una perspectiva clara de las opciones?. No obstante, el 30 de julio de 2008, se conoció que la Ley del Trade Agreement Act que buscaba extender la asistencia a los trabajadores de EUA que pierden sus empleos como consecuencia del libre comercio, fue archivada por el Congreso estadounidense, tras la intención de los republicanos de incorporar el TLC con Colombia dentro este mismo proyecto. Luego, para Colombia, la ratificación en EUA se vuelve más difícil de alcanzar para el gobierno de Uribe, pues en palabras del presidente del Comité Max Baucus: "He dicho todo el año que el TAA es mi prioridad número uno y que debe ser renovado y expandido antes que el Congreso actúe frente a otros tratados de Libre Comercio. Creo que el TLC con Colombia debe ser considerado, y debe pasar, pero por sus propios méritos y a su tiempo. No creo que pueda pasar hasta que concluyamos el TAA" (Portafolio, 30 de julio de 2008).

El problema de la ratificación del TLC se complica aún más, pues de no ser aprobado el TLC este año (2008), el tratado quedará desprotegido de modificaciones si se pasa para el 2009, pues las reglas de vía rápida o el Fast track, solo permiten presentarlo una sola vez, lo que ya sucedió en abril de 2008; luego el Fast track expiró en el 2006 y los demócratas no lo ha renovado.

Otro suceso que también fue usado políticamente para promover la ratificación del TLC en el congreso estadounidense, fue el notable rescate de Ingrid Betancourt (ex candidata presidencial de Colombia) y los tres norteamericanos secuestrados por las FARC desde años atrás, realizado a través de la "operación jaque" efectuada por las fuerzas armadas de Colombia. Varios legisladores estadounidenses republicanos solicitaron a los demócratas reconocer los esfuerzos de Colombia en materia lucha contra el terrorismo, ratificando el

tratado (El Tiempo, 10 de julio de 2008), igual que lo hiciera Bush desde la Casa Blanca y el Ministro de Defensa colombiano (Whitehouse, 2 de julio de 2008). No obstante, los demócratas permanecieron impertérritos frente a tales presiones políticas, muy probablemente por la proximidad de la elección presidencial en EUA.

En esencia, en el marco de la búsqueda de la ratificación del TLC entre EUA y Colombia, los asuntos comerciales fueron débilmente expuestos por ambos gobiernos, mientras que se esgrimieron argumentos de explícito corte político, como el de situar dicho tratado como asunto de Seguridad Nacional de EUA, o sujetos a negociaciones políticas discretas, como el de que la importancia de la violación a los derechos humanos en Colombia podría minimizarse de conceder Bush las concesiones solicitadas por Pelosi.

El interés de Uribe por lograr el TLC con EUA es imputable a que representa de inicio significativos beneficios políticos estratégicos, ya que implica la profundización de su relación especial con el gobierno de los EUA, la continuidad de la ayuda de éste a su política de seguridad democrática (afianzando el Plan Colombia), así como el desvanecimiento de los escándalos asociados a la parapolítica y a la vinculación de su gobierno con los grupos paramilitares. Sin embargo, el interés no es del todo recíproco, al menos en intensidad, dado que desde la propuesta original de Uribe de negociar el TLC, los EUA optaron por un TLC andino.

Adicionalmente, tal interés político estratégico de Uribe engarza, sin duda, con el que Colombia históricamente ha buscado mantener relaciones especiales con Estados Unidos, pero no parece ni siquiera secundariamente conectado con la pretensión de obtener mayores beneficios económicos para el país con la utilización de la herramienta (TLC). Como diría Tokatlán, Colombia vive aún con el modelo del enanismo auto-impuesto, donde “se concibe al mundo como una arena en la que el mayor dividendo colectivo pasa por la política de plegamiento a Estados Unidos”. (Tokatlán, 2007),

5. Conclusiones generales del capítulo

La estrategia política que empleó Uribe para alcanzar la ratificación del TLC, no logró equilibrar los intereses y visiones de los actores domésticos con los intereses y visiones de los actores estadounidenses. La ratificación del TLC en el Congreso colombiano no sufrió percances por “la aplanadora política” de su coalición en el mismo. No obstante, ello no impactó positivamente a la mayoría demócrata en el Congreso de EUA, que mantuvo su énfasis en la violación a los derechos humanos y laborales en Colombia.

Las fallas político estratégicas del gobierno colombiano se pueden resumir en los siguientes puntos: 1) desde el inicio de las negociaciones no buscó hacer lobby con el *caucus* demócrata; 2) se confió en el respaldo ofrecido por Bush, aún cuando éste ya perdía poder político a causa del rumbo de la guerra en Irak; 3) se confió también en que Colombia se ha consolidado como el principal aliado de EUA en la región; 4) hizo caso omiso de los planteamientos en materia de derechos laborales del *caucus* demócrata; 5) hizo caso omiso también de los planteamientos y demandas de la sociedad civil colombiana; y 6) elaboró y diseñó un endeble sustento económico para apoyar el proyecto de TLC entre Colombia y EUA y promover su ratificación.

No obstante, al dilucidar los argumentos de los actores para llevar a cabo el TLC, se pudo demostrar que los argumentos políticos siempre mantuvieron preponderancia sobre los argumentos económicos, al punto de ubicar al TLC como una herramienta estratégica que se ubica dentro de la política de seguridad nacional de Estados Unidos, visto como elemento que coadyuva a derrotar el terrorismo y el narcotráfico. No obstante, éste argumento cobró sentido en el marco de la ratificación en Colombia, pero no en el marco de la negociación con EUA, tal como se mostró en el capítulo cuarto

Capítulo VI

Conclusiones, Propuestas para otras investigaciones y Consideraciones de política pública

1. Conclusiones

El gobierno colombiano no ha logrado la ratificación del TLC con Estados Unidos debido a que presentaron fallas políticas y fallas de la política.

1) Fallas políticas por parte del gobierno colombiano

a) No se midieron los tiempos políticos adecuadamente

El gobierno colombiano realizó un cálculo de tiempo muy corto en el que se debería obtener la negociación y ratificación del TLC (2004-2005). No contemplaron escenarios adversos al resultado esperado (oposición interna, elecciones del Congreso de EUA, elecciones presidenciales en Colombia) y el resultado fue la no ratificación del TLC en EUA.

b) El gobierno colombiano Minimizó la importancia del partido demócrata en los EUA, en lo siguiente:

- Minimizó la importancia de las demandas que realizan los demócratas en los TLC en materia de derechos laborales y ambientales.
- No emprendieron un cabildeo con el partido demócrata, sino hasta después que encontró obstáculos en la ratificación.
- Desconocieron las demandas de la oposición en Colombia (grupos sindicales, agricultores, partidos políticos, sociedad civil, empresas farmacéuticas, entre otros) e ignoraron la relación que existe entre los opositores con la agremiación sindical más importante de EUA, la AFL-CIO.

El gobierno colombiano, no vio a la formulación de política, como un proceso de negociaciones e intercambio entre los distintos actores, más bien, el gobierno en atención a su estrecha proximidad con el Partido Republicano y gobierno de Bush, no reconoció la importancia del partido demócrata en el Congreso estadounidense y la relación que éste partido político mantiene con los sectores sindicales estadounidenses que a su vez mantienen relaciones estrechas con los sectores que hacen oposición al gobierno de Uribe en Colombia. Este particular, llevó a que los sectores opositores del TLC a nivel interno

(sindicalistas, miembros de la sociedad civil, partidos políticos de la oposición, entre otros) buscaran aliarse con la oposición del gobierno estadounidense (partido demócrata) para buscar detener la ratificación del TLC. Fue así que el TLC entre Colombia y EUA consiguió detener su ratificación en el Congreso estadounidense, con argumentos de exceso de violación a derechos laborales y humanos en Colombia y con ello (en parte) el fracaso de la obtención del TLC por parte del gobierno de Uribe.

c) El gobierno colombiano excedió su estrategia de verse como un país aliado de EUA.

El gobierno colombiano tuvo un exceso de confianza sobre la condición que mantiene de país aliado de EUA en América Latina para lograr la ratificación del TLC. No obstante, los hechos demuestran que Colombia, aunque es un país aliado de EUA, no es tan importante para la súper potencia, por lo menos en términos económicos, pues lo refleja el hecho de la congelación del TLC para Colombia. Otro aspecto, que lleva a pensar que Colombia no es tan importante para EUA, es la ratificación del TLC EUA-Perú por parte del congreso estadounidense y el otorgamiento de status de paria para Colombia y la no aceptación por parte del gobierno estadounidense de llevar a cabo la negociación de un TLC bilateral como lo propuso Uribe.

d) El gobierno se confió en la capacidad del presidente Bush para imponerle al Congreso estadounidense sus preferencias.

El gobierno colombiano se confió de la capacidad política de Bush, pero no tuvo en cuenta la deteriorada imagen que mantiene éste en el contexto político estadounidense, a causa de los resultados no óptimos de la guerra contra Irak y la gran independencia que existe entre el presidente y el Congreso en EUA.

e) El gobierno no tomó en cuenta las elecciones presidenciales de los países andinos negociadores (Ecuador, Perú y Colombia).

El gobierno colombiano no tomó en cuenta las elecciones Presidenciales en Perú (2006), y no diseñó alguna forma de protección ante los resultados adversos que esto puede conllevar. En el caso de Perú, el gobierno colombiano no se acercó a dialogar con el presidente peruano Alejandro Toledo, para concretar estrategias frente al proceso de negociación, y el resultado obtenido de esto, fue que ante la inminente prisa del mandatario peruano para obtener el TLC en su país y ser recordado por ello; desde la novena ronda de negociación empezó a ceder a todos los intereses de EUA y fue éste

finalmente quién terminó de cerrar las negociaciones, aún en contradicción de los intereses de Colombia.

f) No se mantuvo un acercamiento con los países andinos y lograr la conciliación de una propuesta de negociación conjunta que optimizara los resultados de la negociación.

La evidencia de ello, fue que cada país presentó en forma individual su propuesta de desgravación de bienes y en la primera ronda de negociación no llevaron una propuesta de negociación. No obstante, esta falta de concreción entre las partes negociadoras, data de la estrategia de EUA de proponer un TLC andino, con el cual deterioró la estrategia negociadora de Colombia, pues entre los países andinos existen un gran número de intereses antagónicos que no resultan fáciles de manejar en una negociación.

2) Fallas de la política

Las fallas de la política, que llevaron a que el TLC no obtuviera resultados óptimos en términos económicos, que fueran capaces de disminuir la posición de los grupos opositores en Colombia y con ello se obtuviera la disminución de la resistencia a la firma del TLC en EUA, se pueden resumir en:

a) Sobre dimensionaron los beneficios económicos que dejaría para Colombia el TLC, basado en la experiencia de ATPDEA.

La Ley ATPDEA, a pesar de haber permanecido por más de 16 años a favor de Colombia con el mantenimiento de la desgravación de casi 6.000 bienes, la producción exportable colombiana no se logró diversificar, pues se encontró una alta concentración de cerca del 80% del total de exportaciones realizadas hacia EUA en tan sólo diez productos, que en su mayoría son materias primas. Según el análisis realizado en la presente investigación, se pudo establecer que entre 1990 y 2006, se observó una especialización exportadora hacia EUA, de productos tradicionales tales como: petróleo, café y carbón y de productos del sector agrícola como banano y flores, que no poseen ningún grado de elaboración, y que en su mayoría o mantiene arancel cero en el mercado estadounidense, o el arancel es muy bajo por arancel de Nación Más Favorecida. Los resultados de la presente investigación aluden a establecer que no es necesario negociar un TLC para obtener crecimiento económico. Hecho que llevo a que los opositores de la política tuvieran

argumentos para no aceptar la negociación del TLC e invalidar el argumento económico expuesto por el gobierno.

b) En materia de la estrategia comercial internacional, el diseño de la matriz de asuntos e intereses no obtuvo un resultado óptimo sobre la negociación a favor de Colombia ni de los países andinos negociadores, pues la matriz se distinguió por poseer demandas muy elevadas, que no fueron posible discutir con los negociadores de EUA.

A causa de la no tenencia de una estrategia manejable para negociar en cada una de las mesas, los resultados económicos no resultaron favorables y esto llevó a ejercer mayor presión para buscar la no ratificación por parte de los opositores del Tratado. Los resultados obtenidos fueron:

- Una negociación inequitativa e inconveniente en materia agrícola

Es de destacar que el gobierno colombiano no pudo imponer ninguna condición en materia agrícola. Aceptó no negociar los subsidios que Estados Unidos otorga a sus agricultores, además de desmontar el Sistema Andino de Franja de Precios, que representa una de las únicas formas de protección que tuviera Colombia para proteger su agricultura. Por otra parte, cedió a Estados Unidos una cláusula de preferencia no recíproca, la cual obliga a conceder a Colombia la misma cantidad de concesiones que otorgue a otros países en materia comercial. Este hecho en sí mismo, trae serios inconvenientes a la hora de tratar de llevar a cabo negociaciones comerciales con países del mismo nivel de desarrollo que Colombia. Es decir, es una cláusula que ata la capacidad de decisión gubernamental frente a temas comerciales. Por otra parte, dado el exceso de subsidios que otorga EUA y con los cuales Colombia tendría competir, pone en serios inconvenientes la seguridad alimentaria de los colombianos, por cuanto el agro queda muy desprotegido y sin posibilidad de competir, lo que advierte desplazamiento de productores agrícolas y una mayor inestabilidad social.

Así mismo, Colombia al tratar de manejar las asimetrías existentes en el campo agrícola, el equipo negociador tan sólo logró la concesión de la Cláusula de Nación Más Favorecida, lo cual lleva a Colombia a tener que ceder el mismo nivel de concesiones que otorgó a Estados Unidos al resto de países que se encuentran vinculados a la Organización Mundial del Comercio. Dados los resultados de la negociación, es

importante tener en cuenta, que el campo colombiano se vería ampliamente perjudicado sobre todo de llegar a desmontarse el SAFP, pues de hacerlo, el sector se encontraría desprotegido de los altísimos subsidios que otorga EUA a sus productores y se produciría un efecto negativo en Colombia, dada la precariedad económica, técnica tecnológica del campo colombiano, situación que lleva inmerso una intensificación de los problemas de violencia, que dadas las condiciones en que se presenta el campo colombiano, se podría incrementar el desplazamiento de cultivos lícitos por ilícitos debido al retroceso de condiciones de factibilidad productiva.

- Un Acceso a Mercados no agrícola que favorece las importaciones

Colombia a pesar de haber alcanzado el 96% de la desgravación inmediata en productos no agrícolas y haber desgravado el 80% de bienes no agrícolas a EUA, la situación real es que en términos prácticos, Colombia es un exportador de bienes agrícolas, tanto es así, que a 2006 el 90% de los productos que fueron exportados hacia EUA fueron agrícolas, mientras que el 10% fueron industriales; caso contrario con EUA que el 78% de los bienes que exporta hacia Colombia son bienes industriales y el 22% restante en bienes agrícolas. Situación que favorece las importaciones desde EUA, pero pone en duda el alcance que pueden tener las exportaciones colombianas. Este capítulo de acceso a mercados, advierte un crecimiento de las importaciones realizadas desde EUA y con ello, el abaratamiento de los insumos que emplean los industriales, transnacionales y empresarios ubicados en Colombia. Luego, el problema de competitividad si es abordado por el TLC, pero esto no lleva inmediatamente al mejoramiento de la oferta productiva de Colombia, pues el país debe competir con otros países que poseen los mismos privilegios arancelarios, que los de Colombia.

- Las cláusulas asumidas por el gobierno y los negociadores colombianos en materia de Propiedad Intelectual.

Haber aceptado requerimientos de Estados Unidos, que van más allá de lo que estima el ADPIC en la OMC, resulta altamente problemático para Colombia, por cuanto aún no se posee la estructura necesaria para asumir todas las responsabilidades en el tema. Por ejemplo, Colombia aceptó el compromiso para proponer una legislación sobre patentes de

plantas, lo cual atenta de manera directa contra la biodiversidad; en derechos de autor, se amplió la protección de ampliar la concesión hasta un mínimo de 70 años después de la muerte del autor; en materia de medidas tecnológicas de protección, aceptó todas las disposiciones relativas en la materia de la Ley estadounidense sobre derecho de autor en el milenio digital; en responsabilidad legal sobre los proveedores de internet, se estableció la obligación de desconectar de la red a los portales que estuvieran infringiendo los derechos de propiedad intelectual; en marcas, el equipo negociador otorgó excesiva prioridad a la marca hasta el punto de restringir el uso del nombre genérico en el empaque de los medicamentos; y en protección de datos de prueba; el protocolo establece que la protección de datos de prueba para productos farmacéuticos se debe otorgar por un periodo de 5 años, lo cuál dificulta el acceso a los medicamentos por parte de personas con escasos recursos económicos.

- La aceptación de un capítulo de inversiones poco garante de crecimiento económico, pero que restringe la capacidad gubernamental.

En materia de inversiones básicamente el gobierno colombiano obtuvo una negociación no conveniente, por cuanto aceptó no incorporar un control de capitales, lo cual se puede sintetizar en la entrada de capitales de carácter especulativo, que ha sido generador de amplias crisis económicas, al ejemplo de Indonesia. A parte de esto, el gobierno aceptó no incorporar la cláusula de balanza de pagos, que no permite al gobierno tomar decisiones de carácter económico, cuando el país se encuentre en crisis, todo por no cambiar las condiciones impuestas a los inversionistas extranjeros en el marco del TLC. El TLC elimina toda posibilidad de condicionar los flujos de inversión extranjera a las metas de desarrollo nacional, tornando más vulnerable al país frente a las maniobras especulativas de los grandes capitales.

- Un acceso de Colombia a las compras del gobierno estadounidense de poco alcance

Uno de los temas al parecer muy importantes de alcanzar para el gobierno colombiano, era el de poder acceder a licitaciones a nivel de todos los Estados Federales de EUA.

No obstante, Colombia sólo contó con el alcance a nueve Estados, mientras que EUA tiene alcance a todos los niveles del país. Por otro lado, EUA excluyó las licitaciones de alimentos, que es dónde Colombia posee ventajas.

Finalmente, de todo lo expuesto hasta el momento, se concluye que Uribe atendió la demanda de los empresarios, (quienes apoyan su gestión), con la negociación de un TLC, pero la falta de previsión del gobierno frente a los sucesos electorales que sucederían en 2006, tanto en EUA, Colombia y Perú, llevaron a obtener la no ratificación del TLC en EUA y la obtención de un TLC poco favorable en términos económicos y sociales para Colombia y con ello, mantener una gran oposición por parte de la sociedad civil, que no ven en el TLC, una política que logre alcanzar los planteamientos benéficos que expuso el gobierno, dada la forma en que llevaron a cabo tanto la negociación interna como externa y los magros resultados conseguidos. No obstante, el TLC negociado logra la satisfacción de los empresarios, industriales y transnacionales, por cuanto se logra obtener importaciones más baratas provenientes de EUA y con ello reducir los costos de insumos y maquinaria, lo cual los hacen más competitivos y por esto, el gobierno de Uribe, mantiene el apoyo permanente del sector empresarial para lograr la ratificación del TLC en EUA.

El hecho que el TLC no haya sido aún ratificado, no tiene ninguna repercusión en términos de apoyo electoral para Uribe, pues el presidente acató la demanda de los empresarios (quienes apoyan a su gobierno), y al no ser ratificado en el tiempo previsto (2005-2006), llevó a calmar los opositores y alcanzar la reelección presidencial en mayo de 2006. En definitiva, aunque el TLC no ha logrado ser ratificado, en términos políticos, éste hecho le favorece políticamente a Uribe, pues por una parte mantiene el apoyo de los empresarios por cuanto no se abandona el cabildeo en EUA para alcanzar la ratificación, mantiene acallada a la oposición por el no alcance de la política y mantiene la atención internacional, lo que favorece su popularidad. En definitiva, esta política tiene más beneficios políticos que económicos.

2. Propuestas para nuevas investigaciones

Algunos de los aportes de la presente investigación, se encuentran en los siguientes puntos:

- Estudia el proceso de negociación de una política pública de carácter comercial en Colombia
- Encuentra y analiza los puntos críticos en los que incurrió y tuvo que ceder Colombia al negociar un TLC con EUA.
- Identifica las fallas estratégicas en que incurrió el gobierno colombiano, que no aún no le han permitido la ratificación del TLC.
- Se advierte sobre el carácter vinculante de algunas cláusulas que impuso el gobierno estadounidense en el protocolo modificadorio, lo cual será implementado en adelante por las negociaciones de Acuerdos de Libre Comercio que negocie EUA.

Algunas debilidades que pueden convertirse en nuevas propuestas de investigación:

- Hace falta una mayor profundización en el análisis del contexto internacional de la región y de la política de EUA hacia la misma.
- Hace falta un análisis de corte cuantitativo, para determinar con claridad los insumos que requería que fueran desgravados cada uno de los sectores empresariales interesados en el TLC.
- Sopesar el impacto de los grupos internos en términos de la decisión de Uribe en prolongar las negociaciones

3. Consideraciones de política pública

Recomendaciones de política

Para lograr la ratificación del TLC en EUA, y lograr disipar diferencias con los congresistas del partido demócrata se propone al gobierno colombiano:

1) *Esperar se presente estabilidad política en Estados Unidos.*

2) *Incrementar el cabildeo con los miembros del congreso del partido demócrata.*

3) *Revisar las leyes colombianas que contradicen los convenios de la OIT:*

-Ley 50 de 1990 que acabó con la retroactividad de las cesantías que implicó la desaparición del contrato a término indefinido y la pauperización de las condiciones laborales.

- Ley 550 de 1999 (a partir del 27 de junio denominada Ley 116) que impone una barrera para los derechos de negociación colectiva porque los administradores de empresas en reestructuración de pasivos establecen condiciones que se vuelven en contra de los trabajadores.

- Ley 789 de 2002 que suprime prestaciones y factores salariales e indemnizatorios y a la vez permite jornadas de trabajo más amplias y exentas de pago de tiempo suplementario, que según el resultado de varias investigaciones, evita que seis millones de trabajadores reciban remuneración por trabajo extra”.

- Ley 79 de Cooperativas, ajustada con la Ley 10 de 1991 con el fin de reglamentar adecuadamente las cooperativas de trabajo asociado para actividades de intermediación laboral y eliminar los incentivos (impuestos) a su utilización.

4) *Adelantar políticas que contrarresten el asesinato de sindicalistas y se busque disminuir la impunidad frente a la violación de derechos humanos en Colombia. Algunas recomendaciones a tener en cuenta⁴⁹:*

- Reforzar el programa de protección del Ministerio del Interior;

- Reforzar el programa de protección a testigo;

- Aumentar el número de inspectores de la fiscalía.

⁴⁹ Las recomendaciones de cuarto punto, corresponde a los resultados que arrojó el trabajo realizado en el marco del desarrollo de la materia de Policy Analysis, en el que se trabajó el tema.

Recomendaciones para corregir la política

En el entendido que la simple negociación de acceso al mercado no mejora por sí sola la oferta exportadora y que obtener un TLC no constituye por sí sólo una herramienta que coadyuve al desarrollo económico y social de un país, se recomienda al gobierno colombiano revisar lo siguiente

- Establecer una Ley para llevar a cabo negociaciones internacionales.

Colombia debe poseer una Ley que le permita establecer claramente los puntos sensibles de la estructura productiva y social colombiana, mediante la cual, el gobierno pueda guiar los intereses de las negociaciones, la cual debe ser siempre coherente con los planes de desarrollo de corto y largo plazo, así con el establecimiento de políticas públicas que favorezcan el desarrollo.

- Generar un panorama que permita la convergencia con los países desarrollados

Si Colombia quiere tomar ventaja mediante la negociación de los TLC y sacar provecho de los mismos, es necesario la realización de una inversión contundente en infraestructura física adecuada para la movilización de mercancías, tales como: aeropuertos, mejora de la estructura vial, mejor composición de la estructura de los puertos marítimos.

-Promover un mejoramiento en la educación, enfatizando en la mejora de la calidad educativa. Además se hace necesaria la promoción de la investigación y profundo énfasis en la investigación y desarrollo, para promover la innovación y la creación.

- El gobierno debe establecer una política económica y de reconversión tecnológica dirigida al apoyo directo de los productores más afectados por la realización del TLC con Estados Unidos, específicamente aplicada a los agricultores colombianos, para evitar que el problema rural se agudice y se presente una suplantación de cultivos lícitos por ilícitos.

Bibliografía

- AGUDELO, M., (2003), *Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos*, DNP, Bogotá, p. 30.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F., (1992), *La hechura de las políticas*, Porrúa, México, p. 284.
- AGUILAR VILLANUEVA, L., (1992), *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, p. 286.
- AGUILAR VILLANUEVA, L., (2003), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, 2003, p. 285.
- ARCHER, R .y SHUGART, M., (2002), *El potencial desaprovechamiento del predominio presidencial en Colombia*; en *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Paidós, Barcelona, p. 121-175.
- BALASSA, B., (1964), *Teoría de la integración económica*, Hispano América, México, p 1-19.
- BANCO Interamericano de Desarrollo, (2006), *La políticas de las políticas públicas*, BID, Washington, p. 175-181.
- BARBERI, F., GARAY, L., (2004), *El agro colombiano frente al TLC con Estados Unidos*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social, Bogotá, p. 107.
- BARBERI, Cardona y Garay.(2007), *La negociación Agropecuaria en el TLC con los Estados Unidos*, Notas Aclaratorias, Bogotá.
- BAZÚA, F., (2008), *Estado y política pública: algunos conceptos básico*, Notas de investigación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D. F., p. 1-9.
- BAZÚA, F., (2008), *Definiendo los problemas públicos y los problemas de política*. Notas de investigación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D. F., p. 1-6.
- BELLO, M. N. [et al.], (2001), *Niñas y jóvenes empleadas domésticas*, en UNICEF, *Save the children. Trabajo doméstico infantil y juvenil en hogares ajenos*, Gente Nueva Editorial, Bogotá.
- BOTERO, GÓMEZ, NARANJO (2007), *Informe de EAFIT sobre el TLC*, en www.tlc.gov.co

- CÁRDENAS, R., MIGUEL, E., (1993), *Modernidad y sociedad política en Colombia*, FESCOL. Bogotá.
- CÁRDENAS, M., GARCÍA, C., (2004), *El modelo gravitacional y el TLC con Estados Unidos*, FEDESARROLLO, Vol. 27, Bogotá.
- CÁRDENAS, M., BERNAL, R., (2005), *El trabajo infantil en Colombia*, en FEDESARROLLO auspiciado por USAID - Colombia Productiva, Bogotá.
- CASTILLO, Z., (2001), *Trabajo doméstico infantil en hogares ajenos ¿una antigua forma de esclavitud en hogares modernos?*, La imprenta editores Ltda, Bogotá.
- CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Entendiendo el TLC*, ITESM, Monterrey, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1994, p. 11-21.
- DIAZ, A., *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, CEPAL, Santiago de Chile, 2008, p. 89-12
- COLOMBIA, República de, *Constitución de la República de Colombia*, art. 100-105, año 1991.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, (2006), *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*, DNP, p. 252.
- DOCUMENTO CONPES 3439 (2006). *Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad*, documento 3439, Bogotá, 14 de agosto.
- DOCUMENTO CONPES 3297 (2004). *Agenda interna para la productividad y la competitividad: Metodología*, documento 3297, Bogotá, 26 de julio de 2004.
- ELDER, C. y COBB, R., (2003), *Formación de agenda*; en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, p. 98, 99.
- FAIRBROTHER, M., (2004), *Why did labor lose the NAFTA debates? States, Capital, and Pop Internationalism*, Department of Sociology University of California, Berkeley ILE Grad Student Conference, February 20-21.
- FERNÁNDEZ RIVA, J., (2006), "Prospectiva Económica y Financiera", en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n.169, 9 de mayo de 2007.
- FUKUYAMA, F., (2007), *América en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora*, Ediciones B., Barcelona.
- FUJI, G. y RUESGA, S., (2004), *El trabajo en un mundo globalizado*, Ediciones Pirámide, Madrid.

- GACETA DEL CONGRESO SENADO Y CÁMARA, REPÚBLICA DE COLOMBIA, (2007), año XVI, n. 18, 29 de enero, *Texto del TLC negociado entre Colombia y Estados Unidos*, p. 1-400.
- GARAY L. J., (2006), *La negociación agropecuaria en el TLC. Alcances y Consecuencias*, Planeta Paz - Ediciones Antropos, Bogotá, p 43.
- GARCÍA F, A., (2005), *Comentarios sobre el tratamiento del tema laboral dentro del AFTA futuro Tratado de Libre Comercio entre Colombia (Perú y Ecuador) y los Estados Unidos de América del Norte*, en “universitas” Fac, Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, núm 109, p. 733-780.
- GOLDSTEIN J., (1993), *Ideas, Interests and American Trade Policy*, Cornell University Press, Ithaca, p 268.
- GÓMEZ GALLO, L. y ROSERO M., (2007), *Ponencia para Segundo debate al Proyecto de Ley No. 178 de 2006 Senado, 200 de 2007 Cámara. Partido de la U*, en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 171, 10 de mayo, Bogotá, p. 1-49.
- GUTIERREZ S., F., (2006), *Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia*, en María Emma Wills y Gonzalo Sánchez (editores), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Norma, Bogotá, p. 267-312.
- HEREDERO, M., (2001), *La Organización Mundial del Comercio frente al GATT*, p. 85.
- KEOHANE, R. y MILNER, H., (1996), *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University, Massachusetts, p 8.
- LEVIN, S. M. – RANGEL, C. B., *Carta a Susan C. Schwab*, 10 de mayo de 2007 anexa al Resumen del Protocolo Modificatorio del TLC (carta obtenida en la oficina de la Senadora Cecilia López Montaña durante el trabajo de campo en Agosto de 2007).
- LOWI T., (2003), *Políticas públicas, Estudio de caso en La hechura de Políticas Públicas*, Porrúa, México D. F.
- NELSON B., (2003), *La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños*; en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México D. F., p. 100.
- NORTH D., (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- OCDE (2000), *Comercio internacional y estándares laborales básicos*.
- OLSON, M., (1992), *La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos*, Imulsa, México D. F.

- OMC (1996), *Declaración Ministerial de Singapur*, adoptada el 13 de diciembre en www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.htm
- PALACIOS, M., (2007), *Plan Colombia: ¿anti-drogas o contrainsurgencia?*, Cátedra Corona. Bogotá, p 15-16.
- PARSONS, Wayne., (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.
- PONENCIA Partido Liberal, (2007), en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 168, 9 de mayo de 2007, p 100-162.
- PONENCIA Movimiento Mira, (2007), en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 168, 9 de mayo de 2007, p 1-35.
- PONENCIA Coalición del Gobierno, (2007), en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 171, 10 de mayo de 2007, p. 1-72.
- PUTNAM, R., (1993), *Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two Level Games*, en Evans, Philip, Jacobson Harold K. y Putman Robert, *Double-Edged Diplomacy, International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Los Angeles.
- PREALC, (1988), *Política Económica y Actores Sociales: la concertación de ingresos y empleo*, Santiago de Chile, p. 3-50.
- PUYANA, A., (2002), *La Integración Económica Regional*, en *Léxico de la política*, FLACSO, Fondo de cultura económica. México D.F.
- PUYANA, A., (2007), *Los nuevos senderos de la integración económica de América Latina y el Caribe y su desarrollo económico*, FLACSO, México D. F., p. 2, 16, 21.
- RAMÍREZ J., (2004), *Efectos de un TLC Colombia- Estados Unidos*, Banco de la República, en www.mincomercio.gov.co
- ROTH, Ann (2005). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Ediciones aurora, Bogotá, p. 15.
- SARNET, A. J., (2007), *Colombia. Dimensión laboral y el desafío del conflicto civil: restaurando la confianza y protegiendo los derechos de los trabajadores*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.
- SILVA, L., (2007), *El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos*, en “Colombia Internacional”, Bogotá, Junio de 2007, p. 112-133.

- TEXTO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS, (2007), en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 18, 27 de enero.
- UNGAR, E., (1993), *Gobernabilidad en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, p. 26.
- UNGAR, E. y ARÉVALO, C., *Partidos y Sistemas de Partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional?*, Bogotá, p. 51-69,
- VALENCIA, M., (2007), *El balance del agro en el TLC*, en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 169, 9 de mayo de 2007, Bogotá, p 35.
- VALENTI, G., (2007), *Presentación a la edición en castellano*, en Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.
- VENTURA, V., (2007), *Relaciones Comerciales entre América Latina y los Estados Unidos: Situación actual y perspectivas*, en comentarios a Alicia Puyana, FLACSO, México DF, p 10.

Hemereografía

- ACOSTA A., (2007), *Se embolata la ratificación del TLC*, en “Boletín del Instituto de Pensamiento Liberal”, n. 29, 4 de julio.
- BARBERI F. y CARDONA, I., (2007), *La negociación agropecuaria en el TLC*, en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 169, 9 de mayo de 2007, Bogotá, p 36-38.
- BEDOYA, J., (2007), *La negociación avícola en el TLC*, en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 169, 9 de mayo, Bogotá, p 57.
- BENSUSÁN, G., (1994), *Entre candados y dientes. La agenda laboral del TLCAN*, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 3, n. 4-5, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D. F.
- ESTRATEGIA de Negociación política, (2007), en “Boletín del Observatorio Legislativo”, n. 73, Bogotá. p 1-4.
- DE LA REZA, G., (2006), *La integración económica entre países dispares. Un caso de sistema complejo*, en *Perfiles Latinoamericanos*, n. 27, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D. F., p. 87-101.
- FEDEARROZ, (2007), *Subsidios agrícolas. Ante un nuevo Farm Hill*, Bogotá, en “Boletín de la Fedearroz, vol 55, n. 468, Bogotá.

- FORERO, M., (2007), *TLC y derechos laborales: el capítulo laboral no garantiza la protección de los trabajadores*, en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 169, 9 de mayo, Bogotá, p 64.
- GACETA DEL CONGRESO, (2007), año XVI, n. 169, 4 de mayo, p. 1-160.
- GACETA DEL CONGRESO, (2007), año XVI, n. 171, 10 de mayo, p. 70.
- GARCÍA FLECHAS, A., (2005), *Comentarios sobre el tratamiento del tema laboral dentro del AFTA futuro tratado de libre comercio entre Colombia (Perú y Ecuador) y los Estados Unidos de América del Norte*, en “Universitas”, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, n. 109, p. 733-780.
- HOLGUÍN ZAMORANO, G., (2007), *TLC y medicamentos: la verdad sobre lo negociado*, Publicaciones Misión Salud, Bogotá, febrero.
- HUSSAIN, I., (2003), *¿Nuevas ropas para el emperador? El TLCCA-EU y lo que nos espera*, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 23, p. 69-98.
- IREGUI, A. - MELO L., RAMOS J., (2006), *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*, en “Borradores de economía, 381, Banco de la República, Bogotá.
- KIMBERLY, A. E., (2003), *Los estándares laborales y el Área de Libre Comercio de las Américas*, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 23, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D. F., p 137-168.
- LLINÁS, ÁNGULO, C., (2007), *El sector automotor colombiano frente al TLC con los Estados Unidos*; en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 169, 9 de mayo, Bogotá, p 34.
- MARTÍNEZ, C. (2006), *Cláusulas sociales. Análisis de la afinidad de objetivos con el movimiento por el comercio justo*, en “Boletín económico del ICE”, n. 2882.
- MEJÍA, R. (2007), *Colombia - Estados Unidos y el Sector Agropecuario*, en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 169, 9 de mayo, Bogotá, p 55-56.
- OIT, *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1998.
- RECALCA. En el TLC no hubo participación de la sociedad civil. Marzo de 2007. p 1-7
- SOLANO, A. y FRANKLIN, R., (2007), *El sector floricultor colombiano y el TLC*, en *Gaceta del Congreso*, año XVI, n. 169, 9 de mayo, Bogotá, p 40.
- VAN, P., (2003), *Desde la liberalización hacia una integración más profunda*, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 23, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D. F., p.99.

Internet

- Carlos Rodríguez (Presidente de la CUT), Boris Montes de Oca Anaya (secretario general) y Carlos Julio Díaz L. (p residente CUT Subdirectiva Antioquia), en un extenso comunicado el 24 de septiembre de 2007. Obtenido en formato electrónico.
- Carta abierta enviada a los Congresistas estadounidenses por parte de los Sindicatos colombianos, el día 23 de enero de 2007, en http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=7026.
- Carta enviada por industriales, grandes empresarios y pequeños empresarios al Presidente Uribe; en www.mincomercio.com; Información tomada del día 6 de febrero de 2006.
- Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos y Colombia es esencial para nuestra seguridad nacional: www.whitehouse.gov/news/releases/2008/03/20080312-3.es.html.
- Estrategia de Seguridad Nacional de estados Unidos: http://usinfo.state.gov/esp/Archive_Index/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_de_Estados_Unidos.html.
- La ronda del desarrollo de Doha, un camino hacia delante, 2003: <http://www.intermonoxfam.org/cms/html/espanol/520/doha.pdf>.
- Elecciones de 2006 en Estados Unidos, noviembre de 2006: <http://especiales.nortecastilla.es/2006/elecciones-estados-unidos-2006/senado.html>.
- Esquema general de la negociación del TLC: <http://www.presidencia.gov.co> y http://www.sice.oas.org/tpd/and_usa/negotiations/rondas3_s.asp.
- Escuela Nacional Sindical. Las libertades sindicales en Colombia: http://www.ens.org.co/aa/img_upload/45bdec76fa6b8848acf029430d10bb5a/LAS_LIB.
- OIT – Colombia. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/caseframes.htm>.
- Presidencia de la República, Votaciones del Protocolo Modificador en Colombia: www.sne.gov.co.
- Subsidios Agrícolas Estadounidenses: <http://www.wto.org/indexsp.htm>.
- Recalca. Información acerca de las diversas movilizaciones en contra del TLC, se toma en forma general de la página Web: www.recalca.org.co.
- Resultados de la Negociación: www.presidencia.gov.co/sne/2006/febrero/27/02272006.htm.

- Robledo Jorge. Intervención en el debate al ministro de Agricultura. Comisión Quinta del Senado. Urge la más amplia unidad para hundir el TLC, un tratado lesivo para el progreso de Colombia y un Tratado que recoloniza al país. 18 de abril de 2006, www.recalca.org.co.

- Texto Protocolo Modificadorio del TLC:

<http://www.tlc.gov.co/econtent/documentos/negociaciones/tlc/protocolo-modificatorio-colombia-protocol-0-us-version-spanish-june-28-final.pdf>.

- Votaciones del TLC:

http://www.sice.oas.org/tpd/and_usa/negotiations/congress_col_s.pdf

- Senado de la República de Colombia: <http://www.senado.gov.co>

- Cámara de Representantes de Colombia: <http://www.camara.gov.co>

- Rama Judicial de Colombia: <http://www.ramajudicial.gov.co>

Notas Periodísticas

- Bush acusa a demócratas de afectar economía y seguridad de E.U. por 'congelar' TLC con Colombia. (2008, 10 de abril). AFP. Consultado el 16 de abril en http://www.eltiempo.com/economia/2008-04-10/articulo-web-nota_interior-4090781.html

- Empresas, lo que ganan y pierden con TLC. Diario “La República” del día 27/02/06. Obtenido en formato electrónico.

- El acuerdo político nacional no da espera, obtenido en formato electrónico del diario “El Tiempo” del día 25 de abril de 2008.

- El TLC con Colombia un asunto de Seguridad Nacional, obtenido en forma electrónica del diario “El Tiempo”, el día 26 de febrero de 2008.

- Estados Unidos “Congela” TLC con Colombia, en BBC Mundo Washington.

- Gobierno reconoce dolores de cabeza con la OIT, El Tiempo, 9 de mayo de 2007. Obtenido por formato electrónico.

- Hillary se opone al Tratado de Libre Comercio con Colombia:

http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=182951&id_seccion=6

- Inconformismo de algunos sectores agropecuarios con el TLC también se manifiesta en las PYME. “El Tiempo”, 15 mayo de 2005. Obtenido en formato electrónico.

- Información disponible sobre la firma del Protocolo Modificatorio, en www.tlc.gov.co.
- López Cecilia. Senadora Cecilia López propone aplazar el TLC con E.U. Noticias del Senado, 17/06/07, www.senado.gov.co.
- Mira radicó ponencia positiva del TLC con declaraciones interpretativas. Noticias Senado de la República, 10/04/07, obtenido en formato electrónico, www.senado.gov.co.
- Muere en combate Raúl Reyes, el segundo de las FARC:
<http://jonkepa.wordpress.com/2008/03/01/muere-en-combate-raul-reyes-el-portavoz-internacional-y-numero-2-de-las-farc/>.
- Noticia diario “El tiempo”, 27 de febrero de 2006: www.eltiempo.com.co.
- Noticia sobre el Protocolo Modificatorio del TLC, en Washington Post, 10/5/2007).
- Obama reitera su oposición al TLC con Colombia:
<http://www.elespectador.com/noticias/negocios/articulo-obama-reitera-oposicion->.
- Organización Internacional de Trabajo. Demandas laborales sobre empresas Colombianas: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/casframeS.htm>.
- Renegociación en temas laborales y medioambientales. “El Tiempo”, 10 de mayo de 2007. Obtenido por formato electrónico.
- Sólo 20 días le quedan al tratado de libre comercio (tlc) en congreso de estados unidos. “Portafolio”, 30 de julio de 2008:
http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2008-07-30/articulo-web-nota_interior_porta-4417178.html
- 'Silla vacía' para partidos con congresistas vinculados con grupos ilegales aprobó el Congreso. “El Espectador”. 16 de abril de 2008. Obtenido en formato electrónico.
- Stop al Congelador. Diario “El país”, <http://www.sprbun.com/noticia.php?id=391>.
- TLC: Comunicado de Prensa No. 35 de la Corte Constitucional. “El Tiempo”. 29 de julio de 2008:
http://www.eltiempo.com/participacion/blogs/default/un_articulo.php?id_blog=3826213&id_recurso=450011091

Entrevistas

- Dr. Antonio María Hernández, Constitucionalista Argentino. Fecha de entrevista: 9 de febrero de 2008 (entrevista personal en mi posesión).

- Dr. Hernando José Gómez; Jefe Negociador colombiano del TLC con EUA. Barcelona, junio de 2008, entrevista personal realizada por Alicia Puyana Mutis.
- Dr. Hernando José Gómez, Jefe Negociador Colombiano del TLC con EUA. Fecha de entrevista: 12 de junio de 2008 (entrevista personal en mi posesión).

Fuentes de datos

- Información electoral de Colombia. www.cne.gov.co.
- Programa Magic CEPAL (bajo licencia de FLACSO).
- World Development Indicator del Banco Mundial, 2007 (bajo licencia de FLACSO).
- World Trade Organization. CDR, junio de 2007.
- Departamento Nacional de Estadísticas, DANE (www.dane.gov.co).

Anexos

Anexo 1.

Partidos políticos colombianos y su fuerza política en el Congreso

No.	NOMBRE PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO VIGENTE	No. DE SENADORES	No. REPRESENTANTES
OPOSICIÓN			
1	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	18	35
2	PARTIDO VERDE OPCION CENTRO	-	1
3	MOVIMIENTO " MIRA "	2	1
4	PARTIDO POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	10	8
	SUBTOTAL	30	45
COALICIÓN			
1	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	18	29
2	MOVIMIENTO APERTURA LIBERAL		5
3	PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA	7	8
4	PARTIDO CAMBIO RADICAL COLOMBIANO	15	20
5	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL " PARTIDO DE LA U"	20	30
6	PARTIDO COLOMBIA DEMOCRATICA	3	2
7	MOVIMIENTO COLOMBIA VIVA	2	-
8	MOVIMIENTO ALAS-EQUIPO COLOMBIA	5	8
	SUBTOTAL	70	102
MOVIMIENTOS INDEPENDIENTES			
1	MOVIMIENTO NACIONAL AFROCOLOMBIANO "AFRO"	-	1
2	MOVIMIENTO ALIANZA SOCIAL AFROCOLOMBIANA "ASA"	-	1
3	MOVIMIENTO NACIONAL PROGRESISTA	-	1
4	MOVIMIENTO NACIONAL	-	2
5	GRUPO REPRE. EL PAÍS QUE SOÑAMOS	-	2
6	MOVIMIENTO SALVACIÓN NACIONAL	-	1
7	MOVIMIENTO PARTIDO POPULAR	-	3
8	MORAL	-	1
9	PARTIDO ACCIÓN SOCIAL	-	1
10	MOVIMIENTO INTEGRACIÓN REGIONAL	-	4
11	HUILA NUEVO LIBERALISMO	-	2
	SUBTOTAL	0	19
MOVIMIENTOS ESPECIALES			
1	MOVIMIENTO AUTORIDADES INDIGENAS DE COLOMBIA "AICO"	1	-
2	MOVIMIENTO ALIANZA SOCIAL INDÍGENA	1	-
	SUBTOTAL	2	
	TOTAL	102	166

Esta información ha sido elaborada de manera personal y ha sido recabada por la fuente proporcionada del Consejo Nacional Electoral de Colombia. www.cne.gov.co

Anexo 2

Acciones realizadas por los opositores del TLC en Colombia⁵⁰

Fecha	Acciones
Agosto de 2003	Se creó RECALCA, conformada por cientos de organizaciones sociales, sindicales, gremiales y políticas, que promovieron movilizaciones y llevaron a cabo un seguimiento cabal a cada una de las rondas de negociación.
Diciembre de 2003	RECALCA, interpuso ante el Tribunal Administrativo del Departamento de Cundinamarca, una acción popular contra el gobierno nacional por llevar a cabo las negociaciones del TLC. Interpelación de la cual el Tribunal falló en 2005, expidiendo una medida cautelar señalando que el Gobierno Nacional no podría firmar el TLC porque violaba la Constitución de 1991 y atenta contra los derechos fundamentales de la población colombiana.
Mayo de 2004	En el marco del día internacional de los Trabajadores se realizó la jornada Andina contra el ALCA, el TLC y la intervención militar en Irak.
Septiembre de 2004	Cuando se desarrollaba la Ronda No. IV en Puerto Rico, cientos de miles de colombianos marcharon en Bogotá para rechazar el Tratado. El mismo día, 60.000 indígenas llegaron a Cali después de varios días de marcha que realizaron por la carretera Panamericana, para protestar contra las políticas gubernamentales y el TLC con EUA. En medio de los ataques de la fuerza pública fue asesinado el indígena Marcos Antonio Soto
Octubre de 2004	En el marco de la Ronda de Guayaquil, un millón de colombianos se movilizó en contra del TLC, la reelección de Uribe y la demanda de una solución política al conflicto armado.
Noviembre de 2004	A través de la convocatoria realizada por la Asociación Nacional por la Salvación Agropecuaria. Miles de campesinos de todo el país llegaron a Bogotá en marcha contra el TLC. Todos se apresuraron a marchar junto a sus caballos, algunas reces y tractores
Febrero de 2005	En Cartagena, RECALCA, organizó una ronda alterna contra el TLC, en la cual se organizó una gran manifestación que fueron encabezadas por un número importante de Senadores de la República, los cuales fueron agredidos por la fuerza pública.
Marzo de 2005	Los indígenas del departamento del Cauca organizaron una consulta popular sobre el TLC, en los municipios de Paéz, Inzá, Caldoso, Silvia, Jambaló y Toribio. De los 52.000 indígenas que participaron, le 98% votó por el no al TLC. Jornada que contó con 17 veedores internacionales.
Junio de 2005	Los productores de arroz de 7 departamentos, realizaron una consulta popular sobre el TLC. En esta consulta se registró que el 99.6% manifestó su inconformidad con el TLC.

⁵⁰ La información acerca de las diversas movilizaciones en contra del TLC, se toma en forma general de la página Web: www.recalca.org.co; de la gaceta del Congreso del día 9 de mayo del 2007. No 169, páginas 35-36. y del documento denominado “En el TLC no hubo movilización civil” originado por RECALCA, en marzo de 2007.

Continuación...Anexo 2

Fecha	Acciones
Septiembre de 2005	Productores agropecuarios de tierra fría, coordinados por Salvación Agropecuaria, realizaron una consulta popular sobre el TLC en 21 municipios de 3 departamentos. De los 21.000 votos registrados, el 98.9% exigió al gobierno la no inclusión de cereales y demás productos agropecuarios de clima frío. En el mismo mes de septiembre, en una protesta contra el TLC, fue asesinado a manos de la Fuerza Pública, el estudiante universitario discapacitado Jhonny Silva.
11 Octubre de 2005	La Gran Coalición Democrática presentó el balance nacional de las consultas sobre el TLC: * Movimiento sindical votaron 1.100.000 personas de los cuales 1.050.000 votaron por el no. * Movimiento indígena votaron 131.000 personas de las cuales 129.900 votaron por el no. * Movimiento comunal votaron 150.000 personas de las cuales 148.200 votaron por el no. * Movimiento juvenil del cauca de 4.800 personas todas votaron por el no.
12 Octubre de 2005	Se llevó a cabo un paro cívico nacional, como bandera central las protestas contra el TLC. A esta marcha se sumaron las centrales obreras, movimientos sindicales, organizaciones campesinas, movimientos de usuarios de servicios públicos, organizaciones juveniles y fuerzas políticas de izquierda.
Diciembre de 2005	Se realizó una consulta popular sobre el TLC en el sur del Caquetá. Donde de los 3.500 votos, el 99% eran por el no al TLC.
Durante el proceso de negociación (2004-2007)	El Senador Jorge Robledo organizó 9 debates sobre el TLC en el Congreso, publicó dos libros sobre el tema, escribió numerosos artículos de opinión y dictó un número importante de conferencias a estudiantes y trabajadores en todo el país.

Anexo 3

Resumen del Protocolo Modificatorio del TLC y Carta anexa para Colombia en el marco de considerar el estudio del TLC en el Congreso de EUA.

5/10/07

PERU & PANAMA FTA CHANGES

*(On Colombia FTA, see attached letter.)
(On Korea FTA, see note, below.)*

- I. Provisions on Basic Labor Standards**
- II. Provisions on Environment and Global Warming**
- III. Provisions on Patents/IPR and Access to Medicines**
- IV. Provisions on Government Procurement**
- V. Provision on Port Security**
- VI. Provision on Investment**
- VII. Strategic Worker Assistance and Training (SWAT) Initiative**

Note

The Korea FTA raises additional major issues that the Administration will have to address. In particular, the problem of Korea's systemic barriers in the automotive, manufactured, agricultural and services markets will have to be addressed. A Bipartisan Congressional Proposal was provided to the Administration on March 1 to open Korea's automotive market. The Administration has suggested a proposal that would, like earlier efforts in 1995 and 1998, fail to open the Korean market.

Continuación...Anexo 3

A New Trade Policy for America

The policy announced today is a fundamental shift in U.S. trade policy. Pending U.S. free trade agreements (FTAs) will be amended to incorporate key Democratic priorities – priorities that will expand and shape trade in ways that spread the benefits of globalization here and abroad by raising standards.

This policy clears the way for broad, bipartisan congressional support for the Peru and Panama FTAs. Key provisions include:

Core Labor Standards

- A fully enforceable commitment that FTA countries will adopt, maintain and enforce in their laws and practice the five basic international labor standards, as stated in the 1998 International Labor Organization *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*.¹
- A new, fully enforceable, binding commitment prohibiting FTA countries from lowering labor standards.
- New limitations on “prosecutorial” and “enforcement” discretion – FTA countries cannot defend the failure to enforce laws related to the five basic standards due to resource limitations or decisions to prioritize other enforcement issues.
- Same dispute settlement mechanisms/penalties as other FTA obligations.

Environment

- A fully enforceable commitment that FTA countries adopt, implement and enforce in their laws and practice obligations under seven common major multilateral environmental agreements (MEAs), including CITES and the Montreal Protocol.² Provision to add additional, new common MEAs.
- A new, fully enforceable, binding commitment prohibiting FTA countries from lowering environmental standards.
- Same dispute settlement mechanisms/penalties as other FTA obligations.
- A groundbreaking “conflict of laws” provision – where a covered MEA obligation affects an obligation under an FTA, the FTA cannot be used to undermine the MEA obligation.
- For Peru, a groundbreaking, fully enforceable Annex requiring Peru to take major specific steps to crack down on all illegal logging, and additional action to stop illegal logging of mahogany. Unprecedented provision

¹These principles are: the freedom of association; the effective recognition of the right to collective bargaining; the elimination of all forms of forced or compulsory labor; the effective abolition of child labor and a prohibition on the worst forms of child labor; and the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

²The MEAs are: the Convention on International Trade in Endangered Species; the Montreal Protocol on Ozone Depleting Substances; the Convention on Marine Pollution; the Inter-American Tropical Tuna Convention; the Ramsar Convention on the Wetlands; the International Convention for the Regulation of Whaling; and the Convention on Conservation of Antarctic Marine Living Resources.

Continuación...Anexo 3

allowing the United States to investigate illegal logging of mahogany in-country, and stop questionable shipments at the border.

Generic Medicines

- Change the "data exclusivity" provision (period in which a generic manufacturer may not use clinical test data of an innovative drug manufacturer) to allow generics to enter the market more quickly than under the old provision (by having "concurrent period" of data exclusivity).
- Include exception in FTAs that the "data exclusivity" provision does not preclude FTA countries from taking measures to protect public health and from utilizing the WTO "health solution."
- Eliminate requirement that a drug regulatory agency withhold approval of a generic until it can certify that no patent would be violated if the generic were marketed; strengthen and expedite judicial processes in countries to ensure patent rights of innovative drug companies are respected.
- Eliminate requirement that an FTA country extend the term of a patent on a pharmaceutical product for delays in the patent and regulatory approval process. Instead, ensure expeditious patent and regulatory approval process.

Government Procurement

- Groundbreaking provision that allows U.S. Federal and State governments to condition government contracts on contractors adhering to the five basic labor standards and acceptable conditions of work and wages.

Port Security

- Clarify that the U.S. has full, non-challengeable authority to prevent foreign companies from operating U.S. ports, based on national security concerns.

Investment

- Explicitly state that foreign investors in the United States will not be accorded greater substantive rights with respect to investment protections than U.S. investors in the United States.

SWAT

- Congress and the Administration will develop and implement the Strategic Worker Assistance and Training (SWAT) Initiative to promote education and training, as well as portable health and pension benefits. The concrete and comprehensive program will: include public-private partnerships to educate youth; update and upgrade workers' skills on the job; stimulate science education and research; provide meaningful health and pension benefits and income support; as well as going beyond the current TAA system to provide meaningful support, training and revitalization programs for entire communities hurt by the effects of trade and technology.

Continuación...Anexo 3

CHARLES B. RANGEL, NEW YORK,
CHAIRMAN

FORTNEY PETE STARK, CALIFORNIA
SANDER M. LEVIN, MICHIGAN
JIM McDERMOTT, WASHINGTON
JOHN LEWIS, GEORGIA
RICHARD E. NEAL, MAINE
MICHAEL R. MCKULITY, NEW YORK
JOHN S. TAMNER, TENNESSEE
JAVIER ECOSIRA, CALIFORNIA
LLOYD DOGGETT, TEXAS
EARL POMEROY, NORTH DAKOTA
STEPHANE TUBBS JONES, OHIO
MIKE THOMPSON, CALIFORNIA
JOHN B. LARSON, CONNECTICUT
RAHM EMANUEL, ILLINOIS
EARL BLUMENHAUER, OREGON
RON KEND, WISCONSIN
BILL PASCRELL, JR., NEW JERSEY
SHELLEY BERKLEY, NEVADA
JOSEPH BIDANLEY, NEW YORK
CHRIS VAN HOLLEN, MARYLAND
KENDRICK MEEK, FLORIDA
ALLYSON Y. SCHWARTZ, PENNSYLVANIA
ARTUR DAVIS, ALABAMA

JANICE MAYL
CHIEF COUNSEL AND STAFF DIRECTOR

Congress of the United States
U.S. House of Representatives
COMMITTEE ON WAYS AND MEANS
1102 LONGWORTH HOUSE OFFICE BUILDING
(202) 225-3625
Washington, DC 20515-6348
<http://waysandmeans.house.gov>

JIM McDERMOTT, LOUISIANA
WALLY HERGER, CALIFORNIA
DAVE CAMP, MICHIGAN
JIM RAMSTAD, MINNESOTA
SAM JOHNSON, TEXAS
PHIL ENGLISH, PENNSYLVANIA
JERRY WELLER, ILLINOIS
KENNY C. HULSHOF, MISSOURI
RON LEWIS, KENTUCKY
KEVIN BRADY, TEXAS
THOMAS M. REYNOLDS, NEW YORK
PAUL RYAN, WISCONSIN
ERIC CANTOR, VIRGINIA
JOHN LINDER, GEORGIA
DEVIN KUNES, CALIFORNIA
PAT TIBERI, OHIO
JON PORTER, NEVADA

BRETT LOPEZ,
MINORITY STAFF DIRECTOR

May 10, 2007

The Honorable Susan C. Schwab
United States Trade Representative
Office of the U.S. Trade Representative
600 17th Street, NW
Washington, DC 20508

Dear Ambassador Schwab:

We have reached an agreement on the terms of the FTA for Peru and Panama, and those same terms must be incorporated into the Colombia FTA.

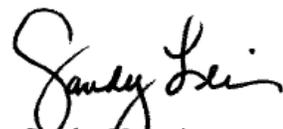
Colombia has special problems and considerations not presented in the context of the Peru and Panama FTAs, including the systemic, persistent violence against trade unionists and other human rights defenders, the related problem of impunity, and the role of the paramilitaries in perpetuating these crimes. Congress and the Administration must work with the Government of Colombia on these serious problems to determine what additional steps can be taken to allow for consideration of the FTA. Examples include a massive strengthening of the Attorney-General's Office to prosecute crimes against trade unionists and others, and to prosecute crimes by paramilitaries.

We are working to assess concrete proposals and undoubtedly will visit Colombia for first hand observations, as we explore a timely and effective solution.

Sincerely,



Charles B. Rangel
Chairman
Committee on Ways & Means



Sander M. Levin
Chairman
Subcommittee on Trade

Anexo 4

Estructura de las Negociaciones del TLC Entre Colombia Y EUA⁵¹

No	Duración y ciudad	AVANCES EN LA NEGOCIACIÓN, TRABAS Y SUCESOS
1	18 al 20 mayo de 2004 Cartagena, Colombia	<p>Avances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se definió la agenda del proceso de negociación - Se realizó un intercambio de intereses de las partes comprometidas en la negociación. -Se consolidó la unidad y estrategia de coordinación andina. - Se convino la necesidad de identificar intereses y prioridades conjuntas. - Finalmente se identificaron coordinadores por mesa y se estableció un vocero líder para los 3 países Andinos.
2	14 al 18 de junio de 2004 Atlanta, Estados Unidos	<p>Avances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se definió la modalidad de negociación que se aplicó en las subsiguientes rondas. - Se completó el proceso de intercambio de información que serviría como referente para darle mayor celeridad al proceso. - Se definieron inicialmente las canastas de desgravación para acceso a mercados de productos agrícolas y bienes industriales. <p>Trabas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La tesis de los Países Andinos en Atlanta fue la de obtener un Acceso Real a los mercados estadounidenses; mientras tanto la contraparte norteamericana enfatizó en la necesidad de obtener un Trato Nacional a sus mercaderías, con el propósito, entre otros, que la desgravación pueda incluir a los artículos usados, sujetos a libre comercio en su territorio. - En materia de propiedad intelectual la posición norteamericana fue muy firme. Pretendieron la mayor discrecionalidad para el registro de todo tipo de patentes, extendiendo todo lo posible su aprovechamiento, incluyendo la posibilidad de la doble patente (para un uso distinto al original).
3	26 al 30 de julio de 2004 Lima, Perú	<p>Avances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los países avanzaron simultáneamente en el análisis de los diferentes temas de negociación en 11 salas de reunión. - Se efectuó el intercambio de ofertas iniciales de bienes, que sería seguida por solicitudes de mejoras que tenían como fecha límite el 27 de agosto de 2004 - Se abordaron con mayor detalle los aspectos relacionados con el acceso de bienes en las mesas de negociación sobre Agricultura, Acceso a Mercados y Textiles. - Los países continuaron con el análisis de los textos tanto para el acuerdo, como para las diferentes disciplinas comerciales. - Se destacó la primera discusión a fondo de temas prioritarios relacionados con el sector agrícola, propiedad intelectual y servicios de telecomunicaciones. <p>Sucesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bolivia continuó asistiendo como observador en las reuniones, mientras la Secretaría General de la Comunidad Andina brindó el apoyo técnico específico que era requerido por cualquiera de los países andinos participantes.

⁵¹ La información del cuadro mediante el cual se realiza un esquema general del proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos se tomó principalmente de las fuentes electrónicas: <http://www.presidencia.gov.co> y http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Negotiations/rondas3_s.asp

Continuación...Anexo 4

No	Duración y ciudad	AVANCES EN LA NEGOCIACIÓN, TRABAS Y SUCESOS
4	<p>13 al 17 de septiembre de 2004</p> <p>San Juan, Puerto Rico</p>	<p>Avances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se realizaron avances en la presentación de los textos andinos y su consolidación frente a las propuestas estadounidenses. - La jefa del equipo negociador de los Estados Unidos, Regina Vargó, anunció que las concesiones del ATPDEA estarían aseguradas para los andinos, como también se mostró dispuesta a examinar las sensibilidades de los productos agrícolas sujetos a sistemas de franjas de precios. - Se pronunciaron coincidencias en cuanto a la oferta de acceso en bienes industriales, no obstante, su conclusión este dependería del acuerdo en reglas de origen. <p>Trabas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En propiedad intelectual, otro de los puntos críticos de la negociación, los pronunciamientos de las partes no permitieron inferir modificaciones en la posición norteamericana. - El equipo negociador de Estados Unidos mantuvo en mesa su propuesta de desmontar el sistema de franjas de precios agrícolas que aplican Colombia, Ecuador y Perú. - Se presentó la preocupación de la intención de Estados Unidos de no excluir el acceso de bienes usados, tema de especial sensibilidad para los andinos en materia de ropa, vehículos y autopartes, entre otros. <p>Sucesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estados Unidos pronunció el interés de adelantar la fecha de terminación de las negociaciones para enero del 2005. Por ello, se planteó la necesidad de intensificar el calendario de reuniones y realizar un encuentro adicional durante el presente año.
5	<p>25 al 20 de octubre de 2004</p> <p>Guayaquil, Ecuador</p>	<p>Trabas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En esta ronda, aunque se caracterizó por la posición firme de los negociadores andinos, no se avanzó en la definición de los temas sensibles como propiedad intelectual, acceso a mercados, agricultura, textiles y franjas de precios. <p>Sucesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los negociadores de Ecuador, Colombia, Perú y EEUU manifestaron que mantendrían reuniones previas a las rondas restantes, para concretar acuerdos en temas como propiedad intelectual y agricultura, cuyos avances fueron mínimos en la citada ronda.

Continuación...Anexo 4

No	Duración y ciudad	AVANCES EN LA NEGOCIACIÓN, TRABAS Y SUCESOS
6	<p>29 al 4 de diciembre de 2004</p> <p>Tucson, Estados Unidos</p>	<p>Avances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se realizaron avances significativos, entre los que se destacan el destrabamiento de la mesa agrícola, las mejoras en la recíproca apertura de los mercados de los tres países andinos y de EEUU, además de establecerse un cronograma de trabajo. - EEUU manifestó que con la mejora de las ofertas industriales, que se conoció en el transcurso de la ronda, su país avanzó en la consolidación de las preferencias arancelarias (ATPDEA) que tienen hoy Colombia, Ecuador y Perú. - En el tema agrícola se acordó trabajar en el diseño de propuestas concretas para el tratamiento de bienes sensibles del sector agropecuario. <p>Sucesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se produjo la propuesta andina de crear un comité que evaluara y apuntara hacia la solución de problemas de acceso por las trabas sanitarias y fitosanitarias, sin embargo, la propuesta no fue de buen recibo en el equipo estadounidense. - EEUU, anunció dos rondas adicionales para terminar los temas pendientes del TLC.
7	<p>7 al 11 de febrero de 2005</p> <p>Cartagena, Colombia</p>	<p>Trabas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las discusiones giraron en torno a temas como la nómina desgravación inmediata para bienes industriales de los países andinos, la insistencia de Estados Unidos en la exportación de ropa usada, las propuestas en materia de propiedad intelectual de las partes (datos de prueba, extensión de patentes por demoras de registro, biodiversidad, conocimientos tradicionales y medicamentos), la salvaguardia agropecuaria y los disparadores de precios, entre otros. <p>Sucesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -La discusión de los asuntos más sensibles se estimó se desarrollarían por separado entre cada uno de los tres países y Estados Unidos. - Se previó que a partir del próximo 14 de marzo del 2005 se reunirían en Washington los equipos negociadores en una ronda destinada a tratar temas como la propiedad intelectual, inversiones, normas de origen, y servicios. - El tema agropecuario se abordaría en rondas bilaterales que reunirían a Estados Unidos con Perú, el 9 y 10 de marzo; con Ecuador, el 16 y 17 de marzo y con Colombia el 21 y 22 del mismo mes. Adicionalmente, la ciudad de Miami acogería también en marzo la mesa de negociación sobre textiles, que se realizará en simultáneo con el congreso textilero y de confeccionistas que se realiza en ese país.

Continuación...Anexo 4

No	Duración y ciudad	AVANCES EN LA NEGOCIACIÓN, TRABAS Y SUCESOS
8	<p>14 al 18 de marzo de 2005</p> <p>Washington, Estados Unidos</p>	<p>Avances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se trabajaron pocas mesas, entre ellas las más sensibles: propiedad intelectual y agricultura, además de reglas de origen, textiles, inversiones y estructura del acuerdo. <p>Trabas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En Propiedad Intelectual, existieron aspiraciones de los Estados Unidos, que no coincidieron con las Decisiones andinas en la materia. - El capítulo de Inversiones, resultó ser el acuerdo que aparece con mayor número de corchetes y complejas connotaciones legales en algunos países. - La negociación en agricultura se habría bilateralizado. Algunas aspiraciones y rigideces americanas pisaron terrenos políticamente muy delicados por el impacto social que podrían provocar en los países andinos involucrados, concesiones como las obtenidas por Estados Unidos en otros TLC. - Textiles y confecciones, es un sector ofensivo para los andinos, amenazado en el mercado de Estados Unidos por la competencia creciente de China y las maquilas de Centroamérica y el Caribe. Aquí, lo que se definió en la regla de origen resulta central, bajo el entendido que se mantendrán las preferencias del ATPDEA.
9	<p>18 al 22 de abril de 2005</p> <p>Lima, Perú</p>	<p>Avances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se cerraron los dos primeros capítulos: Fortalecimiento de Capacidades Comerciales y Comercio Electrónico, y prácticamente quedó concluido el capítulo de Procedimientos Aduaneros. Adicionalmente, se lograron avances sustanciales en otros capítulos incluyendo los de Política de Competencia, Compras del Sector Público y Servicios. - Estados Unidos aceptó –por primera vez- incluir en el acuerdo temas cruciales para los países andinos como la biodiversidad y la cooperación en tecnología. - En esta ronda se trabajaron la mayoría de las mesas, quedando pendientes para la primera semana de mayo, las de origen y facilitación aduanera. En la negociación propiamente dicha se van definiendo temas técnicos. A pesar de que se reportan pocos avances, las mesas de comercio electrónico y generación de capacidades concluyeron sus textos, Perú se sumó a la posición de Colombia y Ecuador en el controversial tema de la protección de los datos de prueba para medicamentos, uno de los elementos hipersensibles de propiedad intelectual. - Hubo receptividad de los negociadores norteamericanos en algunas propuestas andinas, como la ya citada de los datos de prueba, las limitaciones a las importaciones de ropa usada, biodiversidad, protección de los conocimientos tradicionales y recursos genéticos, mientras en compras gubernamentales y salvaguardias, entre otros, quedaron pendientes. <p>Sucesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> * En plena mitad de la ronda, el presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez fue alejado del poder. Asumió el médico Alfredo Palacio. * En el Congreso estadounidense existía reticencia para la ratificación del CAFTA. * En esta misma fecha, se dio la resolución acerca de dos senadores que habían presentado al Congreso rechazar el pedido del presidente Bush de prorrogar el Trade Promotion Authority –TPA- más allá del 1 de julio de ese año.

Continuación...Anexo 4

No	Duración y ciudad	AVANCES EN LA NEGOCIACIÓN, TRABAS Y SUCESOS
10	<p>6 al 10 de junio de 2005</p> <p>Guayaquil, Ecuador</p>	<p>Avances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se reunieron todas las mesas de negociación, exceptuando la mesa agrícola, en la que los equipos negociadores de los países andinos y Estados Unidos se reunirán bilateralmente. <p>Trabas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La presente ronda no registró avances importantes, en buena medida porque todavía no se resuelven los temas más sensibles, entre ellos el acceso real de los bienes agrícolas andinos al mercado de Estados Unidos y la protección que se dará a los medicamentos. <p>Sucesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hasta el momento los avances en las negociaciones se encontraban de la siguiente forma: <ul style="list-style-type: none"> * Las mesas ya cerradas luego de llegar a acuerdos concretos son las referidas a comercio electrónico y fortalecimiento de capacidades institucionales. * Las mesas prácticamente que están terminadas y que sólo necesitarían la discusión de una cláusula o un elemento puntual, sería las de políticas de competencia, medidas aduaneras y la mesa de salvaguardias. La mesa sobre obstáculos técnicos al comercio continuará el debate de un tema pendiente a través de correo electrónico: el compromiso de Estados Unidos de reconocer las normas técnicas en todos los estados de la unión. - En una tercera categoría estarían las mesas que están cerca de la conclusión: servicios transfronterizos; servicios financieros, telecomunicaciones y compras públicas. - En la cuarta categoría se ubicarían las mesas con avances poco significativos: Inversiones, Reglas de origen, Laboral y medioambiental y ciertos temas del capítulo propiedad intelectual, entre ellos las reglas de observancia, los derechos de autor y marcas, la resolución de controversias, el capítulo textil y las listas de productos remanufacturados. - Los gobiernos andinos elaboraron una lista de productos usados que podrían entrar al mercado regional y mantuvieron su posición de no aceptar la propuesta de Estados Unidos, que consistía en el acceso total para todos los productos. - La mesa de Medio Ambiente, avanzó con la firma de un acuerdo de cooperación ambiental. - La mesa de propiedad intelectual se mantuvo trabada por las patentes, aunque se lograron ligeros acuerdos en temas como los derechos exclusivos de autores, de intérpretes y productores. Los andinos incluyeron una nota al pie de página para establecer derechos en el ambiente análogo, no en el digital. En este sentido se puede considerar que la propuesta de EEUU respecto a la transferencia de tecnología recoge los intereses andinos, lo que significa un logro importante que se debe resaltar. - Finalmente, los temas de discusión estancados: Agricultura, las Patentes y los Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios en materia agropecuaria. Se observó poca interacción en la discusión sobre el tratamiento de temas sensibles y críticos como la posibilidad de obtener un acceso real a lácteos, frutas y hortalizas.

Continuación...Anexo 4

No	Duración y ciudad	AVANCES EN LA NEGOCIACIÓN, TRABAS Y SUCESOS
11	<p>18 al 22 de julio de 2005</p> <p>Miami, Estados Unidos</p>	<p>Avances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En la presente ronda se discutieron las mesas de: Acceso a mercados (Industrial), textiles, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios transfronterizos, servicios financieros, inversiones, asuntos institucionales, solución de controversias, propiedad intelectual, compras públicas y la mesa de jefes negociadores. - Se logró dar cierre de las negociaciones de textos de las mesas de aduanas y de políticas de competencia, las que se suman a las anteriormente cerradas de comercio electrónico y cooperación. - Otra de las mesas que estuvo cerca de cerrar su negociación fue la de Obstáculos Técnicos al Comercio, en la cual existe tan solo un tema pendiente de resolución referente a un “side letter” o carta paralela al texto del tratado, en el que se trata el ámbito de aplicación, es decir federal y subfederal. - En la mesa de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, EEUU alcanzó a sus pares andinos una propuesta de carácter marco, la cual pretendía alcanzar mayores logros a los obtenidos por Chile en su TLC. - En la mesa de Patentes, EEUU aceptó la propuesta andina de que se mantenga vigente el régimen de Oposiciones de Patentes, así como que las patentes mal otorgadas sean susceptibles de ser anuladas de conformidad con la legislación de patentes de cada uno de los países andinos. Además, EEUU aceptó que en el TLC se mantuviera la normativa andina referida a la pérdida de novedad por divulgación, la cual identifica bajo qué circunstancias se pierde o se permita que exista divulgación, sobre todo cuando han sido originados por actos del propio solicitante y en un periodo determinado.
12	<p>19 al 23 de septiembre de 2005</p> <p>Cartagena, Colombia</p>	<p>Avances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Durante esta ronda se lograron avances en las mesas de servicios financieros, salvaguardias, normas técnicas, defensa comercial y se analizó además el proceso de integración andina. Además se cerraron las mesas de Servicios Transfronterizos, Servicios Financieros y Obstáculos al Comercio. - En la ronda de Cartagena se cerraron las mesas de Comercio Electrónico; Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales; Aduanas; Políticas de Competencia; Servicios Transfronterizos; Servicios Financieros y Obstáculos Técnicos al Comercio. <p>Sucesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las negociaciones sufrieron un revés tras la renuncia de tres técnicos de Colombia que negociaban en la mesa de propiedad intelectual, que pertenecen al Ministerio de Protección Social de Colombia, quienes emitieron una carta donde denuncian la “posición inflexible (de EEUU)...”. Ellos cuestionaban la posibilidad de llegar a una decisión política en este capítulo, y recomendaron dar por terminada la participación del equipo técnico (de Colombia), en lo que resta el proceso. - Bolivia logró obtener el apoyo de Colombia, Ecuador y Perú para que se le incorpore como negociador pleno del TLC.

Continuación... Anexo 4

No	Duración y ciudad	AVANCES EN LA NEGOCIACIÓN, TRABAS Y SUCESOS
13	<p>14 al 22 de noviembre de 2005</p> <p>Washington, Estados Unidos</p>	<p>Avances:</p> <p>- Como resultado de esta Ronda, Ecuador informó que 16 de las 19 mesas de negociación se encuentran prácticamente cerradas y quedan pendientes las mesas más complicadas del proceso: Derechos de Propiedad Intelectual, Agrícola y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y en las cuales Colombia y Perú también mantienen abierta la negociación. Además señalaron que entre diciembre y enero, adelantarán la negociación con su similar de Estados Unidos, con el objetivo de que el cierre del proceso se de en el primer trimestre de 2006.</p> <p>Trabas:</p> <p>- La falta de acuerdos sobre los temas más importantes como propiedad intelectual, temas agrícolas, acceso a mercados, textiles y temas sanitarios y fitosanitarios han postergado las conversaciones pues ninguno de los tres países andinos pudo arribar a un acuerdo.</p> <p>Sucesos:</p> <p>Los estadounidenses designaron a negociadores agrícolas especiales para Perú y Colombia, con el fin de hallar una solución a las complejas tratativas. En el caso colombiano el negociador designado fue James Murphy. Se anunció que habría un acercamiento en temas como maíz, arroz y lácteos y se espera que no insistan en su pedido de exportar ropa usada.</p> <p>- Perú suspendió sus negociaciones, uniéndose a Ecuador y Colombia, sus socios del frente andino que hicieron lo propio en la víspera al encontrar insalvables diferencias con los negociadores estadounidenses. Ecuador fue el primero en retirarse de las negociaciones, nueve días después de haberse iniciado el lunes 14 con la gran expectativa de que aquí se marcaría el final del proceso iniciado hacía 18 meses. Horas después lo hizo Colombia.</p>
14	<p>Enero - 27 Febrero de 2006</p> <p>Washington, Estados Unidos</p>	<p>El día 27 de febrero de 2006 a la madrugada se cierran las negociaciones entre EEUU y Colombia. Algunos de los logros que destaca el gobierno en el marco de la negociación fueron:</p> <p>Mayor acceso de productos lácteos (queso y mantequilla).</p> <p>Una cuota para incrementar el acceso al mercado cárnico.</p> <p>Mayor acceso para el tabaco.</p> <p>Consolidación de las preferencias ATPDEA.</p> <p>Se logró protección efectiva sobre el pollo, el arroz y el maíz.</p> <p>Se protegió el mercado de la importación desmedida de cuartos traseros de pollo (desgravación 18 años con un periodo de gracia de 6 años, otorgando una cuota de 26000 toneladas que puede ser de pollo fresco o sazonado).</p> <p>Se logró una disminución en los costos de producción nacional.</p> <p>Se logró una protección por 19 años para el arroz (combinación de arancel base de 80%, 6 años de gracia para iniciar la desgravación, un mecanismo de participación en las rentas de manejo del arancel y una salvaguardia de cantidad).</p> <p>El gobierno ha dispuesto un paquete de ayuda interna para la incorporación del arroz.</p> <p>Se logró incrementar la cuota de exportación de azúcar en 176%</p>

Anexo 5

Categorías de Desgravación Arancelaria⁵²

CATEGORÍA DE DESGRAVACIÓN	SIGNIFICADO
A	Arancel libre a la fecha de entrada de vigor del acuerdo
B	Aranceles deberán ser eliminados en 5 años en partes iguales.
C	Aranceles deberán ser eliminados en 10 años en 10 partes iguales.
D	Aranceles eliminados en 15 etapas anuales iguales.
E	Aranceles deberán mantenerse en su tasa base entre los años 1 al 10. Comenzando el año 11 los aranceles deberán ser eliminados en 7 etapas anuales iguales.
F	Libre de aranceles
T	Aranceles deberán ser eliminados en 11 etapas anuales iguales, comenzando a partir de la entrada en vigor del acuerdo.
H	Aranceles deberán ser eliminados en tres etapas anuales iguales a partir de la entrada en vigor del acuerdo.
K	Aranceles deberán ser eliminados en siete etapas anuales iguales.
L	Aranceles deberán ser eliminados en ocho etapas anuales iguales.
M	Aranceles deberán ser eliminados en nueve etapas anuales iguales
N	Aranceles deberán ser eliminados en doce etapas anuales iguales
U	Aranceles deberán ser reducidos en 10% de la tasa base comenzando en la fecha que entra en vigor el acuerdo. En el año 2 los aranceles se reducirán el 10% adicional. En el año 3 los aranceles se reducirán en 30% adicional del arancel base. Año 4 los aranceles se reducirán 20% adicional del arancel base. Año 5 los aranceles se reducirán 30% adicional del año base, quedando libre de arancel en el año 5.
V	Aranceles deberán ser reducidos en 37.5% de la tasa base comenzando en la fecha que entra en vigor el acuerdo. Entre los años 2 a 10 los aranceles deberán ser reducidos en nueve etapas anuales iguales.
W	Aranceles deberán ser reducidos en 33% de la tasa base comenzando en la fecha que entra en vigor el acuerdo. Entre los años 2 a 10 los aranceles deberán ser reducidos en nueve etapas anuales iguales.
X	Aranceles deberán mantenerse en la tasa base durante los años 1 a 5. Comenzando del año 6 los aranceles deberán ser reducidos en 13 etapas anuales iguales.
Y	Aranceles deberán mantenerse en la tasa base durante los años 1 a 10. Comenzando del año 11 los aranceles deberán ser reducidos en 8 etapas anuales iguales.
Z	Aranceles deberán mantenerse en la tasa base durante los años 1 a 6. Comenzando del año 7 los aranceles deberán ser reducidos en 13 etapas anuales iguales.
AA	Aranceles deberán mantenerse en la tasa base hasta 2009. Comenzando el 1 de enero de 2009 o la fecha en que el Acuerdo entre en vigor, lo que sea posterior, dichas mercancías deberán quedar libres de aranceles.
BB	Aranceles deberán ser eliminados en 18 etapas anuales iguales, comenzando a partir de la entrada en vigor del acuerdo.

⁵² Información tomada de Texto del TLC entre Colombia y Estados Unidos, en Gaceta del Congreso del 29 de enero de 2007, p 31, 32

Anexo 6

Arancel promedio rebajado en Colombia y Estados Unidos en lista agrícola, expresados por capítulos a dos dígitos del sistema armonizado arancelario

N. Ca	producto	Arancel Promedio Colombia rebajado	Arancel Promedio rebajado EUA
01.-	Animales Vivos	8.60%	0.70%
02.-	Carne y despojos comestibles	20%	3.20%
04.-	leche y productos lácteos, huevos de ave y miel	20%	6.60%
05.-	Los demás productos de origen animal	18.80%	0.60%
06.-	Plantas vivas y productos de la floricultura	5.60%	2.00%
07.-	Hortalizas, plantas, raíces, tubérculos y demás productos	15%	4.70%
08.-	Frutas y Frutos comestibles	15%	2.40%
09.-	Café, té, hierba Mate y especias	12,14%	0.40%
10.-	Cereales	13.23%	0.70%
11.-	Productos de la Molinería, malta, almidón y fécula	20%	2.10%
12.-	Semillas y Frutos oleaginosos	10%	5.00%
13.-	Gomas, Resinas y demás jugos y extractos	10.60%	0.60%
14.-	Materias trenables y demás productos de origen	10%	0.90%
15.-	Gracias o aceites vegetales y animales	16.80%	2.20%
16.-	Preparaciones de carne pescado o crustáceos	20%	3.80%
17.-	Azúcares y artículos de confitería	15%	7.90%
18.-	Cacao y Preparaciones de cacao	12.50%	5.40%
19.-	Preparaciones a base de cereales	20%	8.90%
20.-	Preparaciones de vegetales, frutas y otros	20%	6.60%
21.-	Preparaciones alimenticias diversas	18%	12.10%
22.-	Bebidas, productos alcohólicos y vinagre	10.50%	6.20%
23.-	Residuos y desperdicios de la industria alimenticia	15%	2.90%
24.-	Tabaco y sucedaneos del tabaco	20%	44%
29.-	Productos químicos orgánicos	5.75%	4.00%
33.-	Aceite esencial y risonoides	20%	1.30%
35.-	Materias albuminoides	10%	1.90%
41.-	Pieles y cueros	15%	2.40%
43.-	Peletería y confecciones de peletería	10%	2.30%
50.-	Seda	15%	0.90%
51.-	Lana y pelo fino u ordinario, hilos y tejidos	20%	5.90%
52.-	Algodón	17.50%	8.20%
53.-	Las demás fibras textiles vegetales	15%	1.60%
	Total reducción aranceles agrícolas	14.47%	4.95%

Fuente: Datos tomados del texto del tratado, expresado en promedios generales. Elaboración propia.

Anexo 7

Arancel promedio rebajado en Colombia y Estados Unidos en lista industrial, expresados por capítulos a dos dígitos del sistema armonizado arancelario*

N. Ca	producto	Arancel Promedio Colombia rebajado	Arancel Promedio rebajado EUA
03.-	pescados y crustaceos	18.78%	0.80%
04.-	leche y productos lácteos, huevos de ave y miel	20%	6.60%
15.-	Gracias o aceites vegetales y animales	16.80%	2.20%
16.-	Preparaciones de carne pescado o crustáceos	20%	3.80%
25.-	Sal, azufres, tierras y piedras, yesos y cales	5%	0.20%
26.-	Minerales metalíferos, escóreas y cenizas	5%	1.70%
27.-	Combustibles minerales, aceites minerales	6.47%	0.90%
28.-	Productos químicos inorgánicos	5.90%	2.50%
29.-	Productos químicos orgánicos	5.75%	4.00%
30.-	Productos farmacéuticos	10.00%	0.10%
31.-	Abonos	5%	0.00%
32.-	Extractos curtientes y tinturas taninas		4.60%
33.-	Aceite esencial y risonoides	20%	1.30%
34.-	Jabón y agentes de superficie orgánico	15%	2.40%
35.-	Materias albuminoides	10%	1.90%
36.-	Polvora y explosivos. Productos pirotécnicos	10%	3.00%
37.-	Productos fotográficos o cinematográficos	5%	2.70%
38.-	Productos diversos de la industria química	10%	3.60%
39.-	Plásticos y sus manufacturas	15%	4.50%
40.-	Cauchos y sus manufacturas	15%	2.30%
41.-	Pieles y cueros	15%	2.40%
42.-	Manufacturas de cuero y artículos de talabartería	20%	7.90%
43.-	Peletería y confecciones de peletería	10%	2.30%
44.-	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	10%	2.00%
45.-	Corcho y sus manufacturas	5%	0.70%
46.-	Manufacturas de espartería		4.20%
47.-	Pasta de madera o de las demás fibrosas	7.50%	0.00%
48.-	Papel y cartón	15%	0.00%
49.-	Productos editoriales		0.00%
50.-	Seda	15%	0.90%
51.-	Lana y pelo fino u ordinario, hilos y tejidos	20%	5.90%
52.-	Algodón	17.50%	8.20%
53.-	Las demás fibras textiles vegetales	15%	1.60%
54.-	Filamentos sintéticos o artificiales	17.50%	10.40%
55.-	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	20%	11.00%
56.-	Guata, fieltro y fibras sin tejer	15%	4.50%
57.-	Alfombras y demás revestimientos para el suelo	20%	2.80%
58.-	Tejidos especiales, superficies textiles	20%	7.00%

* Cuadros vacíos significa que el país no presentó desgravación inmediata para ese capítulo

N. Ca	producto	Arancel Promedio Colombia rebajado	Arancel Promedio rebajado EUA
59.-	Telas impregnadas, recubiertas	17.50%	3.10%
60.-	Tejidos de punto	20%	10.10%
61.-	Prendas y complementos de vestit	20%	16.40%
62.-	Prendas y complementos de vestit no tejido	20%	3.40%
63.-	Los demás artículos textiles confeccionados	20%	6.60%
64.-	Calzados, polainas y demás		15.60%
65.-	Sombreros y demás tocados	18.30%	4.80%
66.-	Paraguas, sombrillas, quitasoles	20%	4.10%
67.-	Plumas y plumón preparados	18.70%	4.00%
68.-	Manufacturas de piedra, yeso, cemento	15%	1.80%
69.-	productos cerámicos	15%	5.90%
70.-	Vidrios y sus manufacturas		5.80%
71.-	Perlas finas o cultivadas piedras	12%	3.00%
72.-	Fundición de hierro y acero	10%	0.30%
73.-	Manufacturas de fundición, hierro y acero	15%	1.20%
74.-	Cobre y sus manufacturas		2.10%
75.-	Níquel y sus manufacturas	5%	2.20%
76.-	Aluminio y sus manufacturas		3.70%
78.-	Plomo y sus manufacturas	10%	2.50%
79.-	Zinc y sus manufacturas	5%	2.20%
80.-	Estaño y sus manufacturas	7.50%	1.90%
81.-	Los demás metales comunes	5%	3.50%
82.-	Herramientas y utensilios de cuchillería	15%	3.00%
83.-	Manufacturas diversas de material común	15%	3.00%
84.-	Reactores nucleares, calderas		1.30%
85.-	Máquinas, aparatos de material eléctrico	12.50%	2.00%
86.-	Vehículos y material para vía férrea	20%	4.60%
87.-	Vehículos, tractores, automóviles y velocípedos	15%	2.70%
88.-	Aeronaves, vehículos espaciales y sus partes	5%	0.20%
89.-	Barcos y demás artefactos flotantes	15%	0.50%
90.-	Instrumentos y aparatos de óptica	5%	3.30%
91.-	Aparatos de relojería y sus partes	5%	4.40%
92.-	Instrumentos musicales y sus partes	12%	2.70%
93.-	Armas, municiones y sus partes	15%	5.00%
94.-	Muebles, mobiliario médico quirúrgico y sus partes		2.30%
95.-	Juguetes, juegos y artículos para recreación		1.70%
96.-	Manufacturas diversas		7.10%
97.-	Objetos de arte o colección y antigüedades		0.00%
98.-	Reservas para usos particulares del país		
99.-	Reservas para usos particulares del país		
	Total rebaja arancelaria en industria	13.28%	3.79%

Fuente: Datos tomados del texto del tratado, expresado en promedios generales. Elaboración propia.