

Tratado de Libre Comercio Colombia - Estados Unidos

JOSÉ ALBERTO PÉREZ

Introducción

El presente artículo explora el alcance de una negociación comercial y política referida al acuerdo bilateral que debe ratificar el Congreso de los Estados Unidos. Este acuerdo comercial puede llegar a ser uno de los instrumentos jurídicos y diplomáticos más importantes para Colombia, por su alcance comercial, político y laboral. Sobre los pormenores de la negociación, la prensa nacional ha informado a la opinión pública de manera persistente.

Dicho acuerdo tiene la virtud de que termina, de una vez por todas, con el marco unilateral que rige las relaciones políticas y diplomáticas vigentes entre los dos países. Está inspirado en los principios del Andean Trade Preference Act and Drug Enforcement Authority (ATPA-DEA), merced al cual Colombia se compromete, de manera unilateral, a luchar contra el avance ilícito de la producción y comercialización de drogas. A cambio de dicha “voluntad de colaboración”, el Gobierno estadounidense ofrece, como contraprestación, la suspensión temporal del cobro de los aranceles de comercio a más de seis mil productos nacionales.



Alcance de la iniciativa

Recordemos que el país tuvo que esperar casi cuarenta años para que la estructura de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), nos aceptara como miembro de pleno derecho. Después del ingreso de Colombia a dicha institución, las estructuras productivas del país han tenido que evolucionar para responder a los principios comerciales del libre comercio. Fue en la Ronda Uruguay, acordada a principios de los años noventa, que se acogieron los nuevos principios de la OMC, así como las nuevas definiciones del comercio, como son el intercambio de servicios, la inversión extranjera y la defensa de la propiedad intelectual.

Colombia tuvo que esperar casi cuarenta años para que la estructura de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), nos aceptara como miembro de pleno derecho.

► Derecha - En las negociaciones bilaterales, el Gobierno colombiano ha tenido cuidado en definir que los aspectos medioambientales se ajusten a la normatividad nacional.

Todos sabemos que las instituciones nacionales han evolucionado para hacer del país un actor importante en el comercio internacional. Tanto la Ley 1ª de 1959 como el Decreto-Ley 444 de 1967 institucionalizaron en la política pública una agenda económica y comercial de largo plazo. Este espíritu comercial fue ratificado y profundizado por sucesivas normas, como fueron la Ley 48 de 1983 y las leyes 7ª y 9ª de 1992.

Acoger un TLC con los Estados Unidos significa profundizar un poco más en el tema de la diplomacia del comercio, ya que el país cuenta con varios instrumentos de alcance similar, como son los acuerdos vigentes con la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común Centro Americano (CARICOM).

En el marco de los TLC, se encuentran en plena negociación y proceso de ratificación, por parte de los Congresos de cada unión de países o de cada nación, otros convenios con la Unión Europea, Canadá, Corea y Panamá.

Antecedentes políticos de los TLC en Estados Unidos

Debido a los percances conocidos en las negociaciones de esquemas multilaterales, como



<http://blog.siemprecolombia.com>

el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el modelo comercial de los Estados Unidos ha evolucionado para acoger los convenios bilaterales. Sobresalen en ese marco la suscripción de tratados con naciones como Australia, Singapur, Tailandia, Jordán, Marruecos y Bahrein. En África, Estados Unidos ha suscrito acuerdos con las naciones de la Southern African Customs Union (SACU) y en América lo ha hecho con naciones del Mercado Común Centro Americano (CAFTA) y con países como Chile y Perú. Hasta el momento, Venezuela, Ecuador y Bolivia se han marginado de tal proceso, mientras que existen tres convenios pendientes de ratificar, que son con Colombia, Corea del Sur y Panamá.

El término TLC tiene importantes significados comerciales y políticos, ya que se refiere, en concreto, a la formalización e institucionalización de las relaciones comerciales entre pares o grupos de países. El privilegio de contar con la aprobación de los TLC por parte del Congreso proviene de una práctica constitucional de excepción, denominada *fast-track* o “de vía rápida”.

El problema que existe con esta norma es que su margen de vigencia está próximo a terminar, como lo contempla la ley denominada “Trade Preference Authority”

(TPA), que facultó al ejecutivo estadounidense para celebrar este tipo de acuerdos comerciales por un plazo de tiempo determinado¹.

Para Colombia la suscripción del Tratado Bilateral de Comercio con los Estados Unidos es vital dado su alcance en el marco institucional, puesto que implica asumir el reto de involucrarse en un juego de fuerzas comerciales que apoyan un orden social internacional, favorable a la modernización, como sugería Huntington en *Choque de las civilizaciones*. Otros analistas sugieren que, con su ratificación, los actores nacionales podrán aprovechar una realineación de las fuerzas del poder en el hemisferio². En el trabajo *Otra institucionalización* (O'Donnell, 1996) se justifican estos convenios como una base para la modernización y se sugieren como plan de acción para lograr estas metas y preservar los ideales de la convivencia³. O'Donnell considera que, al firmar un tratado de dicha naturaleza, se ingresa a una "institutionalized economic society with clear rules and [...] where [...] democracy and free trade are forces that work in an interacting system".

En un ambiente político similar de libertades, el autor David Held se preocupa por preservar en el largo plazo la estabilidad de la democracia, cuando se acepta el ingreso a las fases que suscitan las etapas de la globalización, reivindicando el hecho de que los acontecimientos nacionales se relacionan con los hechos externos, con una dinámica que no tiene antecedentes históricos⁴.

Desde la mirada de la *Economía del mercado*, vemos también que la suscripción de un TLC tiene la peculiaridad de proclamar normas que regulan el intercambio y los servicios transados entre naciones, orienta los movimientos

de capital e inversión y establece mecanismos para resolver conflictos del comercio de bienes, servicios e inversiones, así como propuestas sociales destinadas a combatir la pobreza⁵.

Alcance de las mesas de negociación

Ante la posibilidad de suscribir un acuerdo de la naturaleza descrita, Colombia, en desarrollo del marco negociador de la Cumbre de las Américas, convocó a los miembros de la sociedad civil con el objeto de informarles acerca del alcance de celebrar unas negociaciones bilaterales con los Estados Unidos.

Cuando se analiza el documento *Office of the United States Trade Representative: Trade Policy Staff Committee*, del 17 de marzo de 2004, se aprecia que Colombia inició, desde tiempo atrás, una acción de *lobbying* por parte de firmas que representan los intereses nacionales en Washington. En este *Hearing* ante la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR), se hizo público el hecho de que industrias como las de la Cámara de la Fibra de Algodón, Textiles y Confecciones estaban integradas de manera vertical, situación que ameritaba definir la dimensión de nuestra industria como fuente complementaria para la producción estadounidense.

⁵ CLAD'S DOCUMENT. *A New Public Management for Latin America: Latin American Centre for Development Administration (CLAD)*. This document was written by CLAD's Scientific Council and approved by CLAD's Directive Council in its October 14th 1998 meeting.

¹ Ver: Office of the United States Trade Representative. *Trade Policy Staff Committee: Andean FTA Public Hearing*. Wednesday March 17, 2004. The Public Hearing Convened in Conference Rooms 1 & 2 in The Ustr Annex At 1724 F Street, N.W., Washington, D.C., At 10:00 A.M. Carmen Suro-Bredie, Chair, Presiding. Present: Office Of The u.s. Trade Representative: Carmen Suro-Bredie, Chair Don Eiss, Chair William Clatanoff Bennett, Harman Mary Lattimer, Stefan Osborne, Gloria Blue, Executive Secretary.

² TENG, J. "An Economic Theory of World History: Military Revolution, Political Competition and the Course of Civilization". Taipei, Taiwán: Institute of Political Science. Academia Sinica.

³ El autor se preocupa por la falta de institucionalización que padecen muchas de las nuevas democracias. Argumenta, además, que las democracias —o poliarquías— tienen dos instituciones importantes: las elecciones y el particularismo/clientelismo.

⁴ HELD, David (1995). *Democracy and the Global Order*. Stanford: Stanford University Press.

The White House, public domain.





David Nance, United States Department of Agriculture, public domain.

Destaca el *Hearing* que, desde la suscripción del ATPA-DEA, Colombia incrementó las exportaciones de confecciones en un 20% y las de textiles en un 50%. Además, se menciona que en un mercado de doble vía las importaciones de Estados Unidos aumentaron un 33,8%. Desde esta perspectiva, para otras industrias existen posibilidades similares que se negocian en varios capítulos del Acuerdo, siendo los capítulos más importantes los siguientes:

Acceso a los mercados

En esta mesa de negociación se acordaron los aspectos relacionados con el programa de liberalización del mercado, implicando la eliminación inmediata del efecto del costo del arancel sobre las importaciones o efectuando reducciones graduales del mismo, conforme a unos plazos determinados. Se aprobó un régimen de origen para establecer el grado de contenido nacional del producto, fijando el salto arancelario que señala el grado de transformación del mismo. Los procedimientos aduaneros, los obstáculos técnicos al comercio, las disposiciones institucionales y la aplicación de las salvaguardias, como en el caso de los textiles, se facilitaron, mientras el proyecto de liberalización impuesto en el acuerdo buscó la liberalización del arancel en los productos industriales por parte de los Estados Unidos.

La agricultura en el marco del TLC

En esta mesa se negociaron los aspectos relacionados con el acceso a los mercados, referidos al proceso de desgravación de los aranceles, que se hace producto por producto o por grupos de productos. En

Por los percances en las negociaciones de esquemas multilaterales, como el Área de Libre Comercio de la Américas (ALCA), el modelo comercial de los Estados Unidos ha evolucionado para acoger los convenios bilaterales.

► Izquierda - La competencia leal en el ámbito agrícola, pese al poder de los grandes sindicatos norteamericanos, es un objetivo colombiano dentro del TLC.

► Pág. 61 - La estrategia comercial de Estados Unidos pasó de acuerdos regionales, como el que tiene con México -Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA-, a concretar alianzas individuales con cada país.

Asuntos ambientales

El interés general de esta mesa ha sido el de conciliar los intereses mediante la selección de normas que no excedan la normatividad ambiental nacional y lograr que se definan mecanismos para resolver problemas de incumplimiento a través de la cooperación, además de preservar la autonomía para aplicar la normatividad ambiental del país. La conciliación de los intereses se identifica con la aplicación de la normatividad interna, propia de los acuerdos ambientales multilaterales, y utilizar el acuerdo de cooperación para promover la transferencia de tecnología, en condiciones comerciales que beneficien la actividad empresarial.

Dumping

El tema de los derechos *antidumping* y cláusulas sobre mecanismos compensatorios intenta una autonomía para modificar las reglas en esta materia, pensando en convenir normas que faciliten el ejercicio del derecho de defensa de los exportadores para explicar los costos de producción. Con relación a las discrepancias que puedan surgir, propone mesas para la solución de controversias.

Propiedad intelectual

Dentro de los principales intereses de Colombia en esta mesa, sobresale el registro de marcas nacionales en el exterior, manteniendo la autonomía en la regulación de la administración del dominio-país y, en el tema farmacéu-

tico, permitir que se mantenga el derecho de aprobar la comercialización de productos farmacéuticos y agroquímicos con probada seguridad y eficacia, sin condicionamientos definidos por la existencias de patentes.

Servicios

En cuanto a los Servicios Transfronterizos Modo IV, se planteó la posibilidad de crear un comité para el reconocimiento de títulos profesionales en el nivel estatal, aunque los avances han sido lentos en dicha materia. Este es un asunto que interesa a Colombia, particularmente en el área de servicios, en virtud de que en diferentes estados de los Estados Unidos existen objeciones para aceptar el derecho al trabajo de los colombianos. Otro aspecto que merece interés comercial en la negociación es el correspondiente al sector de las telecomunicaciones. La importancia radica en que en esta actividad se desarrollan los negocios de uso y acceso a los servicios públicos de las telecomunicaciones, las obligaciones de los proveedores y otros aspectos, como las características de la interconexión, la reventa de productos, la portabilidad numérica y la paridad en el discado. En otros capítulos de esta mesa de negociación se acuerda que el servicio prestado debe ser universal y la obtención de licencias, un proceso transparente.

Texto del acuerdo entre Barack Obama y Juan Manuel Santos

El 7 de abril de 2011 los presidentes Obama y Santos acordaron una propuesta de protección laboral para complementar el tratado entre Colombia y Estados Unidos, país que busca ampliar su agenda comercial y estimular el crecimiento⁶. El acuerdo debe incluir una protección de los derechos de los trabajadores para competir en igualdad de condiciones, basada en el acuerdo bipartidista Congreso-Ejecutivo firmado el 10 de mayo de 2007, que incorpora altos estándares laborales. Barack Obama insistió en la importancia de evitar en Colombia la violencia contra miembros de los sindicatos de trabajadores y de llevar a los victimarios ante instancias de la justicia y de la protección. Esta situación llevó a los dos países a acordar un plan para abordar los problemas laborales pendientes. De hecho, para prevenir la violencia, antes del 22 de abril de 2011 Colombia se comprometió a ampliar el ámbito de aplicación de su programa de protección de líderes sindicales y también a revisar el programa de relocalización y protección de profesores, para hacer frente a los elevados riesgos

⁶ Tomado de *El Espectador*. 7 Abr 2011 - 11:10 am. tlc con Estados Unidos: Texto del acuerdo entre Obama y Santos.



Archivo Presidencia de la República.

► Arriba - El actual Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, ha dado pasos importantes en la procura de finiquitar un TLC entre Bogotá y Washington.

► Pág 66. - En el Capitolio, el Congreso estadounidense tomará la decisión de ratificar o no el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia.

que ellos sufren. Para el 15 de junio se promulgará una reforma al Código Criminal con el fin de criminalizar y penalizar, con penas de hasta cinco años de prisión, toda acción o amenaza que pueda afectar negativamente los derechos de los trabajadores, incluyendo amenazas en contra de organizadores laborales. Hacia el 30 de julio se eliminará el retraso de las evaluaciones de riesgo para miembros de las centrales de trabajadores que han pedido protección, para lo cual la Policía Nacional diligenciará las peticiones en un periodo máximo de treinta días. De otra parte, a más tardar para diciembre de 2011, la Policía Nacional deberá asignar noventa y cinco investigadores judiciales de tiempo completo para que apoyen a los fiscales en los casos de crímenes sindicales, con el objetivo de hacer frente a la acumulación de casos. La Fiscalía General de la Nación se compromete a mejorar el manejo que le da a los crímenes de sindicalistas, así como a perfeccionar la detección, la investigación y el procesamiento de crímenes sindicales. Juzgará los antiguos casos de homicidio y procesará esos crímenes, desarrollará el programa de entrenamiento de la policía y los fiscales con el asesoramiento del Departamento de Justicia y Trabajo de Estados Unidos y realizará reuniones mensuales entre cada uno de los sindicatos y la Escuela Nacional de Sindicatos para cotejar la lista de casos pendientes.

En cuanto a los derechos de protección a los trabajadores, el Gobierno Nacional se compromete, entre junio de 2011 y julio de 2013, a acelerar la entrada en vigencia de disposiciones legales que incluyan multas significativas para prohibir el uso indebido de las cooperativas de trabajo asociado y otras relaciones de empleo que socavan los derechos de los trabajadores.

En tal sentido, expedirá normas hacia el 15 de junio del 2011 con miras a la aplicación de la Ley de Cooperativas de 2010 para garantizar la coherencia entre éstas. La inspección del trabajo contará con la contratación de 480 nuevos inspectores de trabajo en un lapso de cuatro años. También, hasta finales de 2012 se destinarán 100 inspectores para hacer frente exclusivamente a los abusos de las cooperativas que violan los derechos de los trabajadores. Las inspecciones se iniciarán en los sectores productivos de la palma de aceite,

azúcar, minas, puertos, y flores. Además, se lanzará para el 15 de junio un régimen con el fin de detectar y perseguir el uso de pactos colectivos que vulneren el derecho de sindicación y de negociación colectiva.

En cuanto a las nuevas disposiciones, el Acuerdo de Promoción Comercial Colombia - Estados Unidos protegerá los derechos de los trabajadores y garantizará la igualdad de condiciones para los trabajadores de EE.UU. También se mantendrán los cinco derechos fundamentales para los trabajadores, promovidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

1. La libertad de asociación: derecho a formar y afiliarse a un sindicato.
2. Derecho a la negociación colectiva.
3. Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
4. Abolición efectiva del trabajo infantil.
5. Eliminación de la discriminación laboral y la ocupación por motivos de sexo, raza, u otros.

En el marco del acuerdo, se pactaron compromisos para no renunciar a la aplicación de las leyes de manera que afecte el comercio o la inversión. Así, ambos países respetarán las leyes de salario, horas, seguridad y salud. Además, garantizarán el acceso de los trabajadores y los empleadores a los tribunales cuando sus derechos no sean cumplidos, promoviendo una cooperación en cuestiones como las relaciones laborales, la inspección del trabajo, las oportunidades de empleo y las condiciones existentes. Así mismo, se rendirán cuentas respecto a las obligaciones laborales y comerciales. Tal como afirmó Barack Obama:

Wikimedia Commons, public domain.



Latin America is coming together to address shared challenges. Chile, Colombia and Mexico are sharing their expertise in security with nations in Central America. When a coup in Honduras threatened democratic progress, the nations of the hemisphere unanimously invoked the Inter-American Democratic Charter, helping to lay the foundation for the return to the rule of law. The contributions of Latin American countries have been critical in Haiti, as has Latin American diplomacy in the lead up to yesterday's election in Haiti [...]

So this is the Latin America that I see today: a region on the move, proud of its progress, and ready to assume a greater role in world affairs. And for all these reasons, I believe that Latin America is more important to the prosperity and security of the United States than ever before. With no other region does the United States have so many connections. And nowhere do we see that more than in the tens of millions of Hispanic Americans across the United States, who enrich our society, grow our economy and strengthen our nation every single day [...]

This is our common history. This is our common heritage. We are all Americans.

JOSÉ ALBERTO PÉREZ es ingeniero industrial de la Universidad de los Andes, con estudios de posgrado en Desarrollo Económico y Estudios Latinoamericanos de The University of Oxford, Reino Unido. También ha cursado estudios de Doctorado en Ciencias Sociales e Historia. Ha trabajado como consultor e investigador de colciencias, Cámara de Comercio de Bogotá y Planeación Distrital, entre otras entidades. En la actualidad es profesor de tiempo completo del Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Referencias

- CANO, Carlos (2006). *Después del TLC, ¿qué?* Bogotá: Intermedio Editores.
- FOREMAN, James (1995). *Historia económica mundial*. Londres: Prentice Hall.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) (2001). *Free Trade of the Americas*. Washington: U.S. Senate.
- GARAY, Luis, BARBERI, Fernando, & CARDONA, Iván (2006). *La Negociación agropecuaria en el TLC: Alcances y Consecuencias*. Bogotá: Planeta Paz.
- O'DONNELL, Guillermo (1996). "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere". *Working Paper* (no. 222). Marzo.
- SALAZAR, José & MARYSE, Robert (2001). *Hacia el libre comercio en las Américas*. Washington: Brookings.
- UMAÑA, Germán (2004). *El juego asimétrico del comercio: El Tratado de Libre Comercio Colombia - Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional.
- VILLARREAL, René (2004). *TLCAN: Experiencia de México y lecciones para América Latina*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- WATERS, Malcolm (1995). *Globalization*. Londres: Routledge.