

I. *Dossier* especial sobre TLC

Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos

MARTA LUCÍA RAMÍREZ*
www.instracon.com

Artículo recibido 04/08/2005
Evaluación par externo 27/09/2005
Evaluación par interno 23/08/2005

Resumen

*La autora identifica las principales características e implicaciones de la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, determinando como argumentos esenciales de este proceso la relación e importancia histórica de este país en materia comercial y política, la necesidad de continuar con las preferencias arancelarias, ATPDEA,** a largo plazo y especialmente enfrentar la competencia de otros países que han negociado acuerdos con Estados Unidos previamente. Sin embargo, destaca como principal requisito para abordar este acuerdo, que se retome la política de productividad y competitividad como elemento indispensable para diversificar las exportaciones y aprovechar las ventajas competitivas de nuestro país frente a este acuerdo y de cara a la internacionalización de la economía nacional.*

Palabras clave: *competitividad, Tratado de Libre Comercio, preferencias arancelarias, productividad.*

* Actualmente se desempeña como consultora internacional.
** Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act.

Abstract

*The author discusses the main characteristics and implications of the Free Trade Agreement with the United States by pointing out, as the most outstanding arguments of this process, the following: the relation with and the historical importance of the US in terms of trade and politics, the need to maintain tariff preferences and a long-term ATPDEA**, and particularly the need to face the competitiveness of other countries that have reached agreements with that country before. Nevertheless, the author suggests to consider productivity and competitiveness policies as an essential factor to diversify exportations and to make good use of Colombia's competitive advantages concerning this agreement, vis-à-vis the internationalization of its economy.*

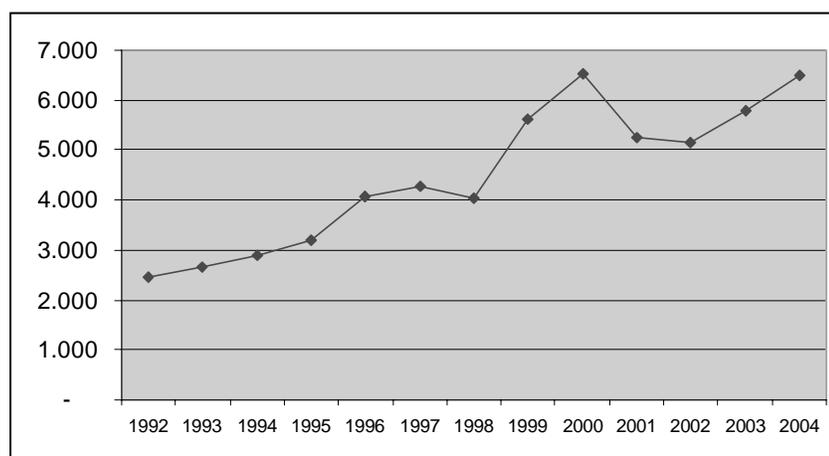
Key words: *competitiveness, Free Trade Agreement, tariff preferences, productivity.*

Relaciones Colombia-Estados Unidos

Históricamente, Estados Unidos ha sido un aliado de Colombia en muchos temas. De hecho, las relaciones bilaterales han estado marcadas por la lucha por la consolidación de la democracia, la protección de los derechos humanos, la lucha contra el terrorismo y contra el cultivo y el tráfico de estupefacientes. No obstante, además de ser un aliado político muy importante para el país, tradicionalmente ha sido el socio comercial más importante de Colombia, lo cual se ha hecho aún más evidente en los últimos años.

En efecto, las exportaciones de Colombia hacia ese país pasaron de US\$2,4 billones en 2002 a US\$6,5 billones en 2004 (véase gráfico 1).

Gráfico 1. Exportaciones de Colombia a Estados Unidos en millones de dólares



1992-2004

Por su parte, las importaciones colombianas procedentes de Estados Unidos también han aumentado significativamente. Mientras que en 1994 dichas importaciones fueron de US\$3,8 billones, en 2004 alcanzaron los US\$4,8 billones.

Antecedentes del TLC

Teniendo en cuenta el estancamiento de los procesos de negociación de integración económica a nivel internacional tanto en el

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 10-22, semestre II de 2005

marco multilateral en la Organización Mundial del Comercio como a nivel regional, en el caso del ALCA Estados Unidos emprendió una estrategia de negociación de acuerdos bilaterales con diversos países del mundo y, particularmente, con los países del hemisferio con el fin de garantizar la libre circulación de bienes y servicios y estandarizar un conjunto de reglas comerciales que por el estancamiento de las negociaciones en los foros comerciales mencionados no han podido ser acordadas.

En desarrollo de dicha política de ampliación de mercados y estandarización de reglas comerciales, hasta la fecha Estados Unidos ha concluido la negociación de tratados de libre comercio con México y Canadá, Chile, Israel, Jordania, Australia y, recientemente, el Congreso de Estados Unidos aprobó el tratado de libre comercio con los países de Centroamérica, más conocido como CAFTA. Actualmente, se encuentra en proceso de negociación de tratados de libre comercio con Panamá, Bahrein y con los países andinos.

En el caso de Colombia y los países andinos, en virtud de la lucha compartida contra las drogas y el terrorismo, el Congreso de Estados Unidos aprobó el ATPA otorgando preferencias arancelarias por 10 años a un conjunto de productos exportados a Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú. Ante el vencimiento de tales preferencias en diciembre de 2001 los países andinos iniciaron las gestiones para lograr la renovación de las preferencias, la ampliación a un mayor número de productos exportados por esos países y la inclusión de Venezuela como beneficiario. Pese a no incluir a Venezuela como beneficiario, en 2002 Estados Unidos renovó las preferencias y amplió la gama de productos bajo el mismo propósito de combatir el tráfico de drogas hasta el 31 de diciembre de 2006.

Hasta la fecha, Colombia y los demás países andinos se han beneficiado de las preferencias otorgadas por el ATPDEA. En efecto, durante su vigencia, las exportaciones andinas beneficiarias se incrementaron 111%, que representó el 14,3% de las exportaciones totales andinas dirigidas a Estados Unidos. Por otro lado, se estima que el incremento del comercio produjo el aumento de la producción del 6,9% del PIB combinado de los países beneficiarios

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 10-22, semestre II de 2005

y una creación de nuevos empleos equivalente a 7,7% del total del empleo remunerado que generaron. Finalmente, las preferencias contribuyeron a la diversificación de los productos andinos exportados a Estados Unidos, cuyo número de subpartidas arancelarias aumentó en 58%.

El grado de dependencia del ATPDEA de las exportaciones de Colombia hacia Estados Unidos se evidencia en que en 2004 el 52% de ellas ingresaron a dicho mercado cobijadas por ATPDEA. De los productos agrícolas, el 43% de las mismas ingresaron cubiertas con las preferencias del ATPDEA. Sectores como las flores, los textiles y confecciones se han destacado por el aprovechamiento de estas preferencias. En efecto, en 2004 el 99,9% de las flores y las plantas vivas que Colombia exportó a Estados Unidos ingresaron a dicho mercado bajo ATPDEA, mientras que el 73,8% de los textiles y confecciones lo hicieron bajo las preferencias.

No obstante, si bien las cifras anteriores evidencian que estas preferencias han dinamizado de manera importante las exportaciones de algunos productos colombianos su carácter temporal y el hecho de que su renovación dependa de variables eminentemente políticas, genera gran incertidumbre en los empresarios colombianos y obstaculiza las posibilidades de inversión en el país para aprovechar estas preferencias.

Además de ser nuestro principal socio comercial y de la necesidad de prolongar indefinidamente las preferencias arancelarias del ATPDEA, la negociación de un tratado de libre comercio se explica por el hecho de que, como ya se indicó, varios países de la región, como México, los centroamericanos y Chile, ya suscribieron un TLC con Estados Unidos, lo cual los deja en posición de ventaja frente a los demás países que no lo han hecho. De hecho, no suscribir un TLC con Estados Unidos y perder las preferencias arancelarias mediante las cuales nuestros productos ingresan a dicho mercado nos dejaría en desventaja frente a nuestros competidores que hoy gozan de acceso preferencial, por lo que posiblemente terminarían desplazándonos de ese mercado.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 10-22, semestre II de 2005

En síntesis, son tres las razones que justifican la actual negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos:

1. Estados Unidos es nuestro principal socio comercial.
2. Necesidad de contar con preferencias arancelarias permanentes que garanticen el acceso de los bienes y servicios colombianos a ese mercado.
3. No firmarlo implica quedar en desventaja con nuestros competidores que han suscrito tratados de libre comercio con Estados Unidos.

Conscientes de estas tres razones, pero particularmente de la necesidad de extender la vigencia de las preferencias arancelarias ilimitadamente por los importantes beneficios que han traído no sólo a Colombia, sino a todos los países andinos, Colombia y Perú iniciaron en 2002 las gestiones para negociar un tratado de libre comercio con ese país.

En 2003, el representante comercial del USTR, Robert Zoellick, se reunió con el presidente Uribe para anunciar la disposición de su gobierno de iniciar la negociación de un tratado de libre comercio con los cuatro países beneficiarios del ATPDEA. Luego de varias reuniones entre los funcionarios del Ministerio de Comercio de Colombia, Perú y Ecuador con sus homólogos de Estados Unidos, finalmente, en el marco de la VIII Reunión Ministerial del ALCA, en noviembre de 2003, se anunció oficialmente el lanzamiento de las negociaciones de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y los cuatro países beneficiarios del ATPDEA.

Una vez suscrito el tratado Colombia y los demás países andinos contarán con estabilidad y claridad en las reglas de juego de acceso al mercado de Estados Unidos y viceversa y en adelante no estarán ligadas al vaivén de las relaciones políticas entre los países miembros.

Negociación del Tratado de Libre Comercio

El proceso de negociación comenzó en mayo de 2004. No obstante, el examen previo en cada uno de los países sobre la conveniencia del

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 10-22, semestre II de 2005

TLC y las tensiones políticas llevaron a que Venezuela decidiera no acompañar a sus socios andinos en el proceso de negociación y que Bolivia participara en el proceso de negociación como observador.

Por su parte, Colombia, Ecuador y Perú avanzaron en las negociaciones para un TLC con Estados Unidos, el cual incluía ocho rondas inicialmente.

Ante la dificultad de avanzar en varios temas identificados como sensibles para los andinos, por ejemplo, la protección a los medicamentos en la mesa de propiedad intelectual y el acceso real al mercado de Estados Unidos de los productos agrícolas andinos en las mesas de agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias, se han programado tres rondas adicionales.

En el cuadro 1 se muestran los temas que son objeto de negociación y cuál es el objetivo de la misma.

Cuadro 1. Temas objeto de negociación

Mesa	Objetivo
Acceso a mercados	El objetivo de la mesa es lograr el acceso de los productos colombianos al mercado de Estados Unidos a través del arancel más bajo posible. Para lograr la adecuación de las empresas nacionales a los nuevos niveles arancelarios, se acuerdan plazos razonables para efectuar el desmonte de los mismos
Obstáculos técnicos al comercio	Se busca que los obstáculos innecesarios o excesivos impuestos al comercio de las mercancías sean identificados y posteriormente modificados, adaptados o eliminados
Procedimientos aduaneros	Busca facilitar el comercio, reduciendo trámites y procedimientos
Reglas de origen	Busca aprovechar las preferencias teniendo el aprovisionamiento de insumos de acuerdo con la estructura productiva colombiana
Acceso a mercados, textil y confecciones	Busca negociar las condiciones bajo las cuales los productos de la cadena podrán acceder al mercado de Estados Unidos

Continúa...

TRATADO DE LIBRE COMERCIO COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS / 17

Mesa	Objetivo
Agricultura	El objetivo es lograr que los productos agropecuarios colombianos se puedan vender en Estados Unidos sin aranceles o con el arancel más bajo posible, realizando la menor cantidad de trámites administrativos. Adicionalmente, se busca corregir otras medidas que generan “distorsiones” al comercio de estos productos, como los subsidios en materia agropecuaria
Medidas sanitarias y fitosanitarias	Esta mesa busca reducir las restricciones que limitan el comercio de productos con argumentos de protección a la salud humana, animal y vegetal
Asuntos ambientales	Busca garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental propia y asegurar altos estándares de protección ambiental por cada parte
Defensa comercial	Negocia los reglamentos que requieren los productores nacionales para corregir los desajustes que les pueda generar una mayor exposición a la competencia internacional (salvaguardias)
Competencia	El objetivo es evitar que los beneficios de la liberalización comercial resulten menoscabados por efecto de prácticas restrictivas
Compras públicas	Busca el acceso de proveedores de un país en las adquisiciones de las entidades públicas de los otros países en condiciones que permitan una participación efectiva
Asuntos laborales	Busca garantizar la implementación y cumplimiento de la legislación laboral propia y asegurar altos estándares de protección laboral
Comercio electrónico	Busca eliminar aranceles a las transacciones digitales y adoptar un mecanismo de valoración aduanera
Cooperación	El objetivo es acceder a recursos de cooperación no reembolsable que permitan lograr el mejor aprovechamiento del tratado
Inversiones	Busca establecer normas justas y transparentes que promuevan la atracción de inversión extranjera a través de la creación de un ambiente jurídico nacional estable y sin obstáculos Injustificados. Igualmente, se prevé proteger a los inversionistas colombianos en Estados Unidos para que reciban trato nacional

Continúa...

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 10-22, semestre II de 2005

Mesa	Objetivo
Servicios transfronterizos	Busca establecer disciplinas para reducir las distorsiones y el trato discriminatorio en el comercio de servicios, estableciendo condiciones de certidumbre y transparencia a los proveedores de servicios de las partes, lo cual permite el desarrollo de reglas de juego transparentes
Servicios financieros	Busca lograr condiciones favorables para los servicios extranjeros del sector financiero y sus proveedores
Telecomunicaciones	El objetivo es acordar disciplinas que promuevan la competencia en la prestación del servicio y se racionalice la forma de hacer la inversión en infraestructura
Propiedad intelectual	Busca regular los aspectos de la propiedad intelectual que tienen que ver con el comercio internacional, especialmente en lo relativo a derechos de autor, acceso a los recursos genéticos y propiedad industrial con el fin de incentivar la producción intelectual, la generación de conocimiento e investigación, el desarrollo de las artes y las letras, así como la evolución científica y cultural en general
Solución de controversias	Se pretende establecer un mecanismo justo, transparente y eficaz para la solución de controversias entre los países que surjan como resultado de las relaciones comerciales derivadas del tratado

Fuente: cuadro elaborado por la autora.

Estado actual de la negociación

Hasta el momento se han llevado a cabo 11 rondas de negociación, las cuales dejan como balance cuatro mesas de negociación cerradas: asuntos aduaneros, comercio electrónico, política de competencia y cooperación. Por su parte, mesas como asuntos laborales y ambientales, solución de controversias, compras públicas, defensa comercial, asuntos institucionales y obstáculos técnicos al comercio, dado el avance significativo, están próximas a cerrarse.

En las rondas restantes, los temas de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como obstáculos técnicos al comercio cobrarán mayor relevancia, toda vez que en lo que resta de la negociación lo que se buscará es

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 10-22, semestre II de 2005

lograr no sólo reducción o eliminación de aranceles, sino condiciones que garanticen el acceso real y efectivo de nuestros productos industriales y agrícolas.

En efecto, desde la ronda anterior celebrada en Miami se ha dinamizado la negociación en temas de alta sensibilidad como medidas sanitarias y fitosanitarias y propiedad intelectual que habían venido estancándose desde varias rondas atrás.

Sin duda, los avances que se han dado en los temas sensibles durante las últimas rondas, y particularmente durante la ronda anterior se deben, en gran medida, a la aprobación del CAFTA en el Congreso de Estados Unidos, que ha demostrado una fuerte polarización frente al tema de los tratados de libre comercio.

La reciente aprobación de este tratado es muy importante para Colombia, pues evidenció el compromiso del Gobierno norteamericano para sacar adelante los acuerdos comerciales; sin embargo, la diferencia de tan sólo un voto para la aprobación de este tratado en el Congreso evidencia la necesidad del Gobierno y del sector privado de afinar su estrategia de interlocución con actores claves del Congreso, del Gobierno y del sector privado de Estados Unidos para la aprobación de nuestro TLC.

Como se anticipó, actualmente la negociación se encuentra en un punto bastante avanzado y sólo queda pendiente definir los temas más sensibles que serán los que finalmente garanticen el acceso de nuestros productos al mercado norteamericano. Si bien es cierto que una vez concluida la negociación contaremos con reglas claras y definitivas que reglamenten el comercio entre Colombia y Estados Unidos, el TLC no puede verse como un fin en sí mismo, sino como parte de la política de internacionalización e integración de nuestra economía. Por ello, nos corresponde adelantar una preparación interna que garantice el aprovechamiento de las ventajas que ofrece el TLC, que incluya una estrategia para mejorar la competitividad y productividad del país.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 10-22, semestre II de 2005

El TLC implica retomar la política de productividad y competitividad

En 1990, bajo la administración del presidente Gaviria, se tomó la decisión de liberalizar la economía mediante la eliminación y reducción de aranceles y de las medidas restrictivas a las importaciones. Desde la apertura económica de 1990 Colombia ha experimentado un acelerado proceso de liberalización comercial y de integración con otras economías y, simultáneamente, un proceso de reforma institucional y jurídica que ha tenido como objeto modernizar sus instituciones en función de la globalización.

No obstante, sólo hasta 1998, en el gobierno Pastrana, se asignó a las exportaciones un rol preponderante como la base del crecimiento económico; para tal fin se diseñó el Plan Estratégico Exportador y la Política Nacional para la Productividad a 10 años.

El Plan Estratégico Exportador fue concebido como una política de largo plazo dirigida a incrementar la productividad y hacer de las exportaciones el motor de crecimiento de la economía. Dicha política, en cuyo diseño se vinculó al sector público, sector privado y la academia, sigue hoy vigente con sus objetivos fundamentales: aumentar y diversificar la oferta exportable en función de la demanda mundial, incentivar la inversión extranjera para fomentar las exportaciones, aumentar la productividad empresarial y hacer competitiva la actividad exportadora, regionalizar la oferta exportable y, finalmente, desarrollar una cultura exportadora.

Por su parte, en desarrollo del Plan Estratégico Exportador surge la Política Nacional de Productividad y Competitividad, cuando se evidenció la necesidad de aumentar y diversificar la oferta exportable en función de la demanda internacional y de hacer competitiva la actividad exportadora para garantizar el desarrollo exportador del país.

Dicha política, también diseñada a 10 años y concertada con el sector privado y la academia, se enfocó en diseñar programas para combatir la improductividad y la falta de competitividad de nues-

tras empresas, lo cual se hizo a través de la construcción de la Red Colombia Compite.

En buena hora, con ocasión de la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, la actual administración, bajo el liderazgo del ministro Jorge Humberto Botero y el Departamento Nacional de Planeación, viene adelantando los mismos esfuerzos a través de lo que se ha denominado “agenda interna”.

La agenda interna fue concebida como un trabajo interno para aprovechar las ventajas del TLC. En ese sentido, el Gobierno ha actuado como facilitador para promover los espacios de discusión entre todos los actores relevantes para el diseño de la agenda.

La definición de la agenda se ha venido trabajando desde dos perspectivas: regional y sectorial. En el plano regional, el proceso de definición de apuestas productivas ya está bastante adelantado. En efecto, un total de 293 actividades productivas de 20 sectores ya fueron identificadas como prioridades regionales de desarrollo, en el ejercicio de preparación para aprovechar las oportunidades de negocios que se pueden generar con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Los sectores identificados como prioritarios, en un mayor número de regiones, son el agroindustrial y agropecuario, el turismo, la minería y el carbón.

En el ámbito sectorial ya fueron identificadas las principales estrategias que seguirán para mejorar la productividad y competitividad, entre las cuales se destacan el acceso a mercados, la diferenciación, adecuación y desarrollo de nuevos productos, asociatividad, desarrollo tecnológico, posicionamiento del sector y del producto, así como mejoramiento de los canales de comercialización.

Para concluir, quisiera hacer énfasis en que el Tratado de Libre Comercio que actualmente Colombia negocia con Estados Unidos no es suficiente para alcanzar el crecimiento y desarrollo económico de nuestro país. Para beneficiarnos de sus ventajas es necesario

Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 10-22, semestre II de 2005

mejorar la productividad y competitividad del sector empresarial y del país, como se viene haciendo desde 1998. Lo anterior permitirá la diversificación de nuestras exportaciones y el aprovechamiento de las ventajas competitivas que tenemos para penetrar el mercado de Estados Unidos. Darle continuidad a la política de competitividad y productividad que diseñamos a 10 años es fundamental no sólo para obtener las ventajas del TLC con Estados Unidos, sino para ser exitosos en el proceso de internacionalización de la economía colombiana.

Bibliografía

Aproximación jurídica al Tratado de Libre comercio, Universidad del Rosario y Cámara de Comercio de Bogotá.

Asistencias a las Rondas de Negociación del Tratado de Libre Comercio.

Política Nacional de Productividad y Competitividad - Plan Decenal, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Free Trade Agreements: US strategies and priorities, Jeffrey Schott.

Informes de cada ronda de negociación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. www.mincomercio.gov.co

Documento de Agenda Interna, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. www.mincomercio.gov.co