

¿COMO SE NEGOCIA un TLC en Colombia?

HOW DOES COLOMBIA
negotiate its free trade agreements?

Cecilia López Montaña*

recibido 18/05/07, aprobado 8/06/07

“The Colombian people deserve better than this bad trade deal, and so do american working families”¹

Resumen

Colombia se encuentra en la segunda fase de la globalización, la de los tratados comerciales. Al contrario de lo que se cree, las negociaciones de los acuerdos bilaterales de comercio son más políticas que técnicas. Por ende, la autora argumenta que para defender los intereses de los débiles se requiere una negociación política bajo el supuesto de que los políticos no defienden los intereses de los poderosos sino de los más pobres. Sin embargo, el análisis que realiza el artículo de las negociaciones del TLC con Estados Unidos muestra que la forma en que el presidente Álvaro Uribe condujo éstas conllevó a que el país cediera en puntos neurálgicos para los intereses de la sociedad colombiana.

Palabras clave: Tratado de libre comercio, negociaciones comerciales bilaterales, relaciones Colombia-Estados Unidos, globalización.

Abstract

Colombia is currently involved in the second phase of globalization, characterized by trade agreements. Contrary to common belief, bilateral trade negotiations are more political than technical. Thus, the author argues that the defense of the interests of the weak demands a more political focus, under the assumption that politicians do not defend the interests of the powerful but those of the poor. However, the analysis that the article offers of the negotiation of the free trade agreement with the United States shows that the way in which President Alvaro Uribe led this process caused the country to cede too much on strategic issues affecting the interests of Colombian society.

Key words: Free trade agreement, bilateral trade negotiations, Colombian-U.S. relations, globalization.

* Senadora de la República de Colombia por el Partido Liberal Colombiano. Vocera por el Partido Liberal para los debates relacionados con el TLC en el Congreso de la República, Colombia. Economista de la Universidad de los Andes, Colombia, Maestría en demografía en la Universidad de Estudios Educativos de México. Ex ministra de Medio Ambiente (1994-1996); Ex ministra de Agricultura (1996-1997) y ex Jefe del Departamento de Planeación Nacional (1999-1998). Correo Electrónico: cecilia@cecilia_lopez.com

¹ Linda Sánchez. Representante a la Cámara por el Partido Demócrata de los Estados Unidos. Junio 07 de 2007. En, <http://www.lindasanchez.house.gov/news.cfm/article/323>. Consultado junio 24 de 2007.

Introducción

Colombia no sabe negociar, es la conclusión obvia que se desprende del análisis del documento actual sobre el Tratado de Libre Comercio entre este país y los Estados Unidos. Y lo grave es que sus principales actores, negociadores y miembros del gobierno, gremios de la producción, políticos e inclusive representantes de la sociedad civil, se niegan a reconocer esta realidad. Grave hecho porque actualmente Colombia se encuentra en la segunda fase de la globalización, la de los tratados comerciales y, aunque no es evidente para muchos, la negociación sí incide claramente en la competitividad del país. Lo que se gana en productividad en la producción nacional, se puede perder cuando se hacen concesiones excesivas en los tratados comerciales con otros países. Por ello, negociar bien es fundamental frente a la realidad de que el libre comercio tiende a mirarse como una panacea pero, tiene el grave problema de que no existe. Quienes más lo pregonan, los países industrializados, son los que más subsidian su producción interna.

Las críticas a este tratado no obedecen a posiciones ideológicas sino que, parten, en gran medida, de reconocer la realidad anotada. La liberalización comercial de Colombia fue iniciada durante los gobiernos liberales y de esta experiencia se obtuvieron lecciones que se ignoran en esta nueva etapa de la liberalización comercial del país. Sí, Colombia tiene que integrarse a la economía mundial pero de manera eficiente, con capacidad de gestionar estos procesos de forma que garantice que los ganadores y los perdedores de los acuerdos

comerciales no sean los mismos de siempre y que, el país no se entregue a los intereses de los demás.

El siguiente artículo se enfocará en tres aspectos fundamentales para tener una visión global que permita comprender qué negoció el gobierno colombiano en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y, mejor aún, cómo lo negoció: la dimensión política, las razones técnicas que han suscitado el debate en Colombia y el futuro del TLC.

1. La dimensión política

La política jugó un papel no explícito en la negociación del TLC y poco se ha analizado este componente. En primer lugar, el gobierno colombiano siempre creyó que el hecho de ser el país el mejor aliado del presidente estadounidense, le daría prebendas en la negociación. Ingenuamente se supuso que el precio que el país paga en la guerra contra el narcotráfico sería reconocido por los funcionarios de este país y que esto le daría a Colombia la posibilidad de que su TLC fuera más favorable que otros negociados con países en desarrollo. Gran error porque, como se lo recordaron permanentemente a muchos negociadores, para los Estados Unidos una cosa son los acuerdos políticos que maneja el Departamento de Estado, como el Plan Colombia, y otra, los acuerdos comerciales, que son responsabilidad única y directa del Departamento de Comercio. Pero la política también intervino de otra manera en el proceso mismo de desarrollo de los componentes del TLC y lo hizo de manera perversa. Cuando se trataba de pararse la mesa, de frenar la arrogancia de los funcionarios estadounidenses,

de evitar decisiones con claros costos para Colombia, de frenar los desequilibrios que favorecerían al país del Norte, surgía la preocupación por parte de Colombia de que estas actitudes debilitarían las buenas relaciones entre los dos países. Nadie lo ha dicho, pero es evidente que lejos de mostrar fortaleza e independencia en la negociación, la actitud fue muy sumisa. Esto fue evidente cuando Estados Unidos exigió que Carlos Correa², quien actuaba como asesor del Ministro de Protección Social, se retirara de la mesa de negociación y el gobierno colombiano aceptó esta exigencia sin protestar.

Es en esta última etapa, la de ratificación por parte de los respectivos Congresos de estos dos países, donde la dimensión política adquiere su mayor visibilidad y su gran importancia. En los debates colombianos quedaron en evidencia las falencias del Tratado, los beneficios para los sectores ganadores y los costos para los perdedores, y sus serias implicaciones que de manera irreversible y permanente para el aparato productivo nacional y para sectores de la ciudadanía colombiana. Además de la polémica suscitada en Colombia, los ecos de este álgido debate entre académicos y miembros de la oposición³ frente a un Gobierno obstinado y triunfalista llegaron hasta Washington. El cambio de

dinámica política en el Congreso estadounidense, al pasar de las mayorías republicanas a las demócratas, alteró por completo el panorama del Tratado firmado entre el Presidente Bush y el Presidente Uribe demostrando una vez más que, no han sido suficientes las gestiones a nivel ejecutivo entre los dos gobiernos. El factor político, mezclado con un inminente periodo electoral en ambos países, afectó seriamente el trámite del Tratado. Los cuestionamientos, cada vez más serios en torno a la gestión del Gobierno de Uribe y, especialmente, las acusaciones sobre sus vínculos con ejércitos privados culpables de crímenes de lesa humanidad, han sido nefastos para las relaciones con el renovado Congreso estadounidense de mayorías demócratas.

Actualmente, la ratificación del Tratado fue aprobada por el Congreso colombiano que desconoció el anuncio de los congresistas demócratas de hacer serias modificaciones en temas como el laboral, propiedad intelectual, ambiental e inversiones al cuerpo del Tratado. Pocos votos, básicamente uribistas solo dos votos liberales y, apenas los necesarios para ser aprobado, le dan una débil fuerza política a esta negociación. El gobierno del señor Presidente Uribe ha tenido que moverse rápidamente para la ampliación de las preferencias aran-

2 Correa, de nacionalidad argentina, es uno de los latinoamericanos más preparados y estudiosos del tema y defensor del acceso de los países en desarrollo a los medicamentos. Ha sido consultor de Naciones Unidas, el BID, la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS), y en los últimos 10 años ha librado batallas en defensa de la salud pública en las rondas de Uruguay y de Doha para establecer las bases del libre comercio mundial.

3 Para mayor ilustración véase la ponencia de Cecilia López Montaña para el debate en plenaria del Senado de la República. *Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 178 de 2006 Senado, 200 de 2007 Cámara "por medio del cual se aprueba el 'ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA' sus 'CARTAS ADJUNTAS' y sus 'ENTENDIMIENTOS', suscrito en Washington el 22 de noviembre de 2006.*" Publicado en la Gaceta del Congreso N° 69/2007, 177/2007 y 180/2007.

celarias conocidas como el APTDEA, para no dejar desprotegido a su sector exportador y, lo hizo a regañadientes pues siempre vio esta extensión como una amenaza para la rápida aprobación del TLC con Estados Unidos. Y es precisamente en ese país donde la política es el elemento crucial para lograr su aprobación. Como se verá más adelante, son los derechos humanos, la para-política, la poca transparencia del Gobierno en este tema y, sus pocos resultados a los ojos de los demócratas, los que han hecho inútil el gran lobbying que hace Colombia para la aprobación del TLC.

2. Razones Técnicas

Es importante resaltar que el gobierno de los Estados Unidos afirmó que este Tratado con Colombia debe ser el modelo para las negociaciones venideras porque les garantiza los mayores beneficios a productores e inversionistas estadounidenses. Varias razones explican esta afirmación. En el Tratado se desconocieron las fortalezas del contrincante, los negociadores colombianos no contaron, como sí lo hicieron los Estadounidenses, con un contexto jurídico que sirviera de marco para los negociadores; no se realizaron los estudios suficientes para identificar ganadores y perdedores, para proceder a diseñar estrategias adecuadas y, no se consultó la experiencia de otros países como sí lo hizo Perú. El Gobierno colombiano se apresuró a entregar instrumentos fundamentales como las franjas de precios agrícolas, como no lo hizo Chile y a sacrificar el sector rural, como no lo hizo Marruecos. Se dejaron espacios abiertos para beneficiar a las multinacionales de medicamentos, como no

lo hizo Australia y se permitió comercializar la biodiversidad colombiana.

No se midieron las consecuencias de la cláusula de Anulación y Menoscabo incluida en el TLC, que genera la necesidad de compensar a los productores e inversionistas estadounidenses cuando cualquier norma interna, así no se trate de temas del Acuerdo, altere sus expectativas de ganancia. Es decir, se entregó lo que se denomina el “policy space”, en otras palabras, se limita al gobierno colombiano en el diseño y ejecución sus políticas públicas. Lo que es inconcebible es la poca importancia que se la ha dado a esa concesión.

Se aceptó quitarle capacidad de manejo al Banco de la República para enfrentar la entrada de capitales de corto plazo, instrumento hoy utilizado para frenar la revaluación y primera recomendación que le hizo Joseph Stiglitz a Colombia hace tres años pero que, el Gobierno ignoró. Con el TLC aprobado ni el Gobierno ni el Banco podrán actuar con la misma facilidad de hoy cuando se busca limitar la entrada de capitales de corto plazo para frenar la revaluación del peso colombiano.

A las preocupaciones anteriores se le suma una muy compleja: la carencia real de una **Agenda Interna** que parta de reconocer lo obvio, que habrá ganadores y perdedores y que se requieren grandes esfuerzos nacionales para minimizar costos y maximizar ganancias. Las prioridades del Gobierno son contradictorias y se enfocan más en reforzar la Seguridad Democrática que en aumentar la competitividad nacional. Mientras el Plan de Desarrollo es la continuidad de la primera, los Ministros de Comercio y

Agricultura insisten en que la prioridad es la segunda porque el modelo de desarrollo a seguir es el de la liberalización comercial. Esta contradicción se traduce en que la Agenda Interna en el Plan de Desarrollo aprobado por el Congreso de la república, es una colcha de retazos, sin financiación y sin claras prioridades, para no hablar de la estrategia de competitividad que realmente apenas empieza a esbozarse. Las preguntas obvias son: ¿Dónde está la infraestructura necesaria o los recursos y mecanismos para implementarla rápidamente con un Ministerio de Transporte que hasta los más uribistas censuran? ¿Dónde están las políticas para realizar la transformación productiva que mejore la deprimente competitividad colombiana? ¿Dónde están las estrategias que preparen el capital humano necesario para competir no con bajos salarios sino con productividad? ¿Dónde están esos esfuerzos en el peor Plan de Desarrollo que ha tenido el país, sin norte, desfinanciado y lleno de micos para satisfacer apetitos politiqueros y violar normas legales, como en el caso de la Reforma Agraria y de la Seguridad Social?

Como si lo anterior fuera poco, el **contexto macroeconómico** actual no es el más favorable para la liberalización comercial dada la gran revaluación que vive el país, la más alta de América Latina. Lo más serio es que el Gobierno ni siquiera considera este factor como uno de los elementos que deben analizarse en el desarrollo del TLC. Se ignora que el país ya vivió una apertura con revaluación y que en el proceso, se perdieron un millón de hectáreas y muchas pequeñas y medianas empresas.

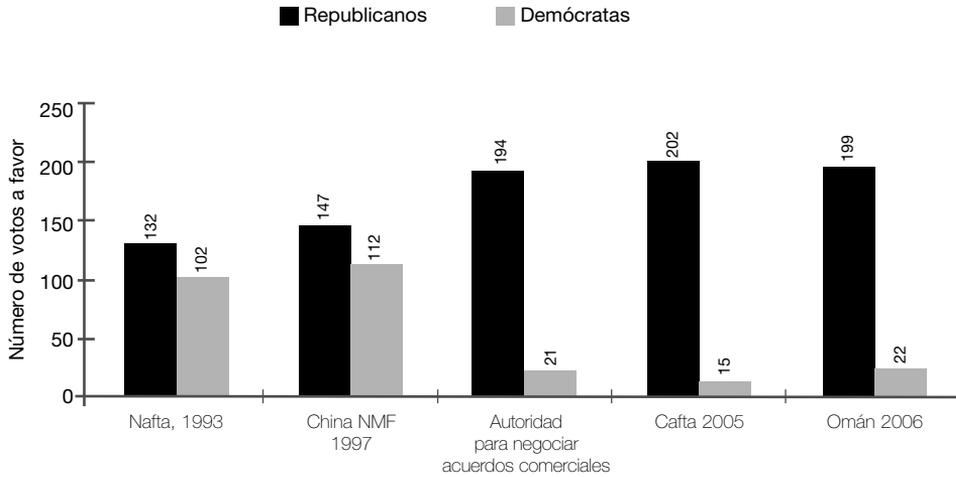
3. El futuro del TLC

Aunque el gobierno colombiano celebra que el Congreso del país ya ratificó el tratado, el camino es aún largo y no son pocos los inconvenientes que tienen que despejarse para ver la luz al final del túnel. Para empezar, los republicanos, quienes son más afines con el estilo del gobierno del Presidente Uribe, están preocupados por que el sólo apoyo uribista al tratado se interprete en Estados Unidos como un TLC respaldado por los paramilitares. Necesitaban del voto liberal para “limpiar” esta situación y, como se señaló anteriormente, realmente no lo lograron.

En relación con las modificaciones futuras es mucho lo que aún falta por analizar. Los demócratas van a mejorar el capítulo de Propiedad Intelectual en lo que concierne a medicamentos pero convierten los temas laborales y ambientales en impedimentos para las exportaciones colombianas. Hasta la fecha, esto es lo que se sabe con base en las recomendaciones hechas para los tratados de Panamá y Perú. Aún falta que presenten las exigencias específicas que le harán a Colombia.

Actualmente el Partido Demócrata domina ambas cámaras después de 12 años. En el Senado ganaron 6 curules para contar con una mayoría de 51 senadores Demócratas sobre 49 senadores republicanos. En la Cámara de Representantes este Partido ganó 31 curules para dominar la sala con una presencia de 233 representantes Demócratas sobre 202 representantes Republicanos. Para hacerse una idea de las dificultades que tienen los acuerdos comerciales en relación con el apoyo del Partido Demócrata, sólo es necesario remitirse a las últimas votaciones de este partido en los años recientes.

Reversión política en EE.UU. frente a acuerdos de libre comercio



Fuente: Congressional Roll Cal (Reina 2007).

Ante esta realidad, Colombia debe evaluar las posibilidades políticas de que el Acuerdo sea aprobado por las cámaras estadounidenses. De los 435 representantes a la Cámara se requieren mínimo 218 votos a favor y solo 180 de los 202 Republicanos votarían en este sentido. Por lo tanto se necesitan al menos 38 votos favorables de los 233 representantes Demócratas.

Declaraciones de influyentes miembros de la política estadounidense generan una enorme preocupación y han ayudado a ensombrecer aún más el clima en torno al acuerdo. En un comunicado publicado el 7 de junio la congresista Linda Sánchez, miembro del Comité de Relaciones Exteriores, afirma luego de una visita a Colombia: “El Tratado de Libre Comercio propuesto está construido en la misma base fallida que la del NAFTA (...)”. Más

adelante la congresista afirmaría que “El modelo del TLC está diseñado para favorecer la minoría adinerada en detrimento de los trabajadores”. Con respecto a la legitimidad del Presidente Álvaro Uribe afirma: “el Presidente Uribe debería demostrar y no solo declarar su compromiso de bajar los niveles de violencia en contra de los trabajadores. Esto incluiría cumplir ciertas metas antes de que cualquier acuerdo surta efecto”. La congresista cierra su comunicado de manera categórica al concluir que “Los colombianos merecen algo mejor que este deficiente tratado comercial, al igual que las familias trabajadoras estadounidenses”.

Reflexión Final

Joseph Stiglitz afirmaba recientemente que, contrario a lo que se cree, las negociaciones de los Acuerdos Bilatera-

les de Comercio son más políticas que técnicas. Según él los grupos de poder obtendrían los mayores beneficios, si sólo los negocian los técnicos, porque la tecnocracia por lo general los representa mejor. Por ello, para defender los intereses de los débiles, que siempre pierden en estos tratados, se requiere una negociación política bajo el supuesto de que los políticos no defienden los intereses de los poderosos sino de los más pobres (Stiglitz 2006). Sin duda así no se manejaron las negociaciones en Colombia. Un grupo de profesionales capaces pero sin experiencia en este tipo de negociaciones, sin costo político por sus decisiones y con instrucciones del señor Presidente Uribe de negociar “rapidito, rapidito”⁴ y “así cayeran rayos y centellas”, condujeron a que Colombia manejara inadecuadamente la dimensión política, no defendiera los intereses del país, temiera enfrentarse a los negociadores de Estados Unidos y terminara cediendo mucho más de lo aconsejable y aceptable. Y como si lo anterior fuera poco, no siempre los políticos colombianos defienden a los débiles, y éstos terminaron aceptando los argumentos de los obvios ganadores, que como pasa en Colombia, son siempre los mismos; el sector financiero, las grandes empresas, las regiones exportadoras y la mano de obra calificada. Ni siquiera los consumidores recibirán los beneficios porque las cadenas comerciales, que importan, distribuyen y venden,

son las que terminarán quedándose con los subsidios de los productos que Estados Unidos exporta al país.

Finalmente, por creer que Colombia debe firmar acuerdos comerciales con distintos países del mundo y particularmente con Estados Unidos pero que debe hacerlo de manera que garantice su inserción exitosa en el mundo global, es fundamental que se acepte que se negoció mal, que el país no se ha preparado para enfrentar semejante reto y que la política sí es importante y debe tomarse como una variable explícita.

Referencias

Gaceta del Congreso de la República de Colombia N° 69/2007, 177/2007 y 180/2007. Acuerdo de *promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América*. Washington, 22 de noviembre de 2006. Bogotá: Congreso de la República de Colombia

Reina, Mauricio. 2007. *Negociaciones regionales vs. Multilaterales*. Bogotá: Fedesarrollo.

Stiglitz, Joseph E. 2006. *Making Globalization Work*. Editorial W. W. Norton.

Uribe, Álvaro. Declaraciones del Presidente de la República sobre el TLC, clausura del Congreso de Analdex, 27 de septiembre 2005, Medellín. http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/archivo.gen.htm

4 Declaraciones del Presidente Uribe sobre el TLC, clausura del Congreso de Analdex, 27 de septiembre 2005, Medellín.