

INTERESES COLOMBIANOS EN EL TLC

Alejandro Gaviria*

1. Teniendo en cuenta los resultados de las negociaciones del TLC, ¿cuáles cree que son los aspectos más sobresalientes a favor y en contra de los intereses patrios, en el sector de la economía?

Como los resultados de la negociación todavía no se conocen a cabalidad, quisiera, en lugar de incurrir en una contabilidad detallada de ganadores y perdedores, reiterar algunos puntos generales que, en mi opinión, son fundamentales para entender qué gana y qué pierde el país con la firma del TLC.

Un primer punto tiene que ver con la desconexión factual de la discusión. El debate sobre los efectos sociales del TLC parece ocurrir en un vacío empírico. Los más pesimistas predicen la destrucción de miles de empleos. Los más optimistas hablan de la generación de millones de puestos de trabajo. Pero la evidencia contradice tanto las predicciones sombrías de la izquierda como los escenarios radiantes de la derecha. La evidencia sugiere, en particular, que los efectos sociales del TLC serán moderados: el empleo crecerá marginalmente y la distribución del ingreso permanecerá inalterada. Quizás la metáfora más adecuada para caracterizar el debate sea la de un partido de fútbol cuyo marcador se conoce de antemano (cero a cero) y cuya acción no está en el campo sino en las graderías donde los ideólogos intercambian improperios.

Quisiera, entonces, señalar que no estoy de acuerdo con quienes pretenden presentar el debate sobre el TLC como una disyuntiva entre modernidad y atraso (o bien nos comprometemos con el futuro o bien nos resignamos al pasado). Tampoco estoy de acuerdo con quienes insisten en mostrar el debate como una opción entre autonomía y claudicación (o bien defendemos nuestra economía o bien la entregamos (servida) a la ambición imperialista). Ambas posturas reflejan una exageración retórica que no guarda coherencia con los estudios disponibles. Ante estas posturas exageradas convendría llevar la discusión a un plano pragmático. Cabría señalar, de una vez por todas, que la justificación más evidente del TLC es negativa, no positiva. Esto es, no es tanto lo que ganamos si lo firmamos como lo que perdemos si no lo hacemos. Estaría incluso dispuesto a conceder que el TLC es un mal necesario. O, dicho de otra manera, una necesidad, sólo en la medida en que otros ya lo han hecho o lo harán pronto. Idealmente, la inserción a la economía global debería darse en condiciones más justas que las que ofrece el TLC. Pero ese ideal no existe; al menos por ahora.

* Ingeniero Civil, Escuela de Ingeniería de Antioquia. Ph.D. en Economía, Universidad de California. Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

Más allá de los efectos meramente comerciales, existe otro beneficio del TLC que cabría mencionar. Se trata de un beneficio indirecto e incierto, o al menos intangible, en el sentido de que no es fácilmente cuantificable y (por tal razón) usualmente no es incluido en la contabilidad de pérdidas y ganancias. El TLC puede contribuir a ordenar las prioridades en materia de inversión pública. La mayor competencia (aunada a la necesidad de aprovechar las ventajas que ofrece el Tratado) podría obligar, por ejemplo, a que en lugar de incurrir en inversiones ociosas, como la pavimentación de vías terciarias y secundarias, el Gobierno emprendiera inversiones imprescindibles, como el mejoramiento de las vías que conectan los principales centros urbanos con los puertos.

Así mismo, la nueva realidad comercial obligaría, tarde o temprano, a reemplazar el asistencialismo (tan rentable políticamente como improductivo socialmente) por la inversión en capacitación laboral, educación técnica, y ciencia y tecnología. En este sentido, el TLC le puede imprimir una disciplina necesaria a las decisiones presupuestales, las cuales han estado caracterizadas por la dispersión y falta de continuidad. De la misma manera, el TLC puede disminuir la inseguridad institucional y jurídica. Algo similar ocurrió en el continente europeo: la integración comercial llevó a una convergencia institucional con efectos positivos (e innegables) para los países que históricamente poseían las instituciones más débiles.

En suma, para contestar la pregunta sobre qué gana Colombia con el TLC, quisiera reiterar tres puntos: (i) algunos miles de empleos, (ii) la posibilidad de seguir compitiendo en igualdad de circunstancias con otros economías de la región, y (iii) un factor disciplinante en la toma de decisiones públicas.

César A. Rodríguez*

1. Teniendo en cuenta los resultados de las negociaciones del TLC, ¿cuáles cree que son los aspectos más sobresalientes a favor y en contra de los intereses patrios, en el sector de las relaciones laborales?

Parto de la base de que los "intereses patrios" a los que se refiere la pregunta son las normas laborales que, de acuerdo con la ley nacional e internacional, Colombia está obligada a aplicar eficazmente. Desde este punto de vista, la evaluación de las reglas laborales implicadas en tratados de libre comercio—como son las establecidas en el Capítulo 17 del TLC firmado entre Colombia y Estados Unidos—debe ser hecha basándose en dos interrogantes. El primero es: ¿qué derechos están protegidos por el tratado? Los derechos incluidos en el caso en cuestión son aquellos que la comunidad internacional ha considerado como

* Director, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Universidad de Los Andes.

fundamentales; esto es, las garantías laborales básicas que deben ser protegidas independientemente del grado de desarrollo económico o forma de organización política. Los cuatro derechos fundamentales recogidos por la declaración de la OIT sobre el tema (firmada en 1998) son: 1) el derecho a la asociación, 2) el derecho de los trabajadores a organizarse y negociar colectivamente, 3) la prohibición al trabajo infantil de explotación, y 4) la prohibición al trabajo forzado. Acertadamente, el TLC complementa esta lista básica con un quinto derecho: el derecho a las “condiciones aceptables de trabajo”, relacionado con salarios mínimos, horas de trabajo, salud y seguridad social.

El segundo grupo de preguntas tiene que ver con el procedimiento, los órganos y los mecanismos de control y sanción. ¿Quién está facultado para presentar quejas por violaciones a los derechos incluidos en el tratado? ¿Quién investiga y decide los casos? ¿Qué tipo de consultas o sanciones están establecidas en caso de infracción a la cláusula? Si el TLC pasa la prueba en materia de derechos, el balance de sus mecanismos de aplicación es mucho menos halagüeño. En efecto, dos detalles del mecanismo de aplicación de las normas laborales—traídos directamente de tratados similares firmados por Estados Unidos (p.ej., con Chile y los países del CAFTA)—pueden implicar que el compromiso adquirido por Colombia en virtud del TLC no tenga efectos en la práctica.

De un lado, a diferencia del NAFTA, las quejas por violación repetida a los derechos laborales en uno de los estados parte, sólo pueden ser presentadas por el otro Estado. De esta forma se cierra la puerta a la participación de organizaciones de la sociedad civil, lo que ha demostrado ser el único mecanismo eficaz para la aplicación de este tipo de normas.

De otro lado, el procedimiento para la aplicación de los derechos es muy vago y carece de mecanismos de sanción eficaces. Si una de las partes (p.ej., Estados Unidos) tiene alguna queja sobre violaciones repetidas a derechos laborales en el otro país (p.ej., Colombia, por desprotección de la vida de líderes sindicales), lo único que puede hacer es una “consulta cooperativa” con éste para tratar de resolver el asunto. Aunque está previsto que, en los casos en los que las consultas no lleven a un acuerdo, exista la posibilidad de resolver las controversias del TLC e, incluso, de imponer eventuales sanciones, en la práctica, como lo ha mostrado ampliamente la experiencia de tratados similares, los estados no acuden a estos mecanismos para evitar retaliaciones por parte de sus contrapartes en los TLC.

En conclusión, es muy probable que las normas del TLC no contribuyan de manera significativa a elevar el nivel de cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales de Colombia en relación con los derechos laborales.

Jorge Pulecio *

1. Teniendo en cuenta los resultados de las negociaciones del TLC, ¿cuáles cree que son los aspectos más sobresalientes a favor y en contra de los intereses patrios, en Bogotá?

Dado que la oferta productiva de Bogotá se orienta hacia el mercado interior, y en muy poca proporción al mercado exterior, la ciudad resulta altamente vulnerable a las nuevas reglas de juego que establece el TLC. En efecto, Bogotá representó el 23.2% de la producción nacional, 23.6% de la industria, 22.8% de los servicios y el 57% de la Inversión Extranjera Directa del país (2004).

Mientras que las exportaciones totales de ese año fueron de 958.7 millones de dólares (de las cuales 507.7 millones se destinaron a los países andinos y 201.3 millones a EE.UU., en este caso básicamente flores), entre 1990 y 2001 las exportaciones globales de Bogotá representaron apenas el 2.05% del total nacional¹.

En consecuencia, la liberación comercial acordada en el TLC con Estados Unidos someterá el parque industrial bogotano a una dura competencia. Algunos sectores se beneficiarán de la reducción de aranceles en materias primas y bienes de capital, y buscarán nichos de mercado en EE.UU. en competencia incierta con los países asiáticos. Se trata de los sectores antes beneficiados con las preferencias ATPDEA. No obstante, la gran industria regional no tiene perspectivas sólidas con el TLC; esa es la conclusión del estudio preparado por el CID para Bogotá (citado arriba).

Los acuerdos en agricultura tienen dos caras: por un lado, las condiciones vigentes del ATPDEA que favorecen las exportaciones de flores se mantendrán, así como aumentarán las oportunidades para las manufacturas de tabaco y las exportaciones de algunos derivados de la leche; por el otro, el compromiso de desmonte total de aranceles y del Sistema Andino de Franjas de Precios desplazará del campo a los productores de algodón, arroz, maíz, pollo, trigo, cebada, sorgo, soya, arveja y frijol, entre otros, en un lapso de entre 0 y 19 años y sin que EE.UU. reduzca los subsidios. Esto significa que 257.370 hectáreas hoy cultivadas en la Región Central (Tolima, Meta, Boyacá y Cundinamarca) quedarán cesantes, sin contar el caso del algodón. La población afectada migrará especialmente a Bogotá, ciudad que ya concentra el mayor número de desplazados del país. Es claro que la seguridad alimentaria no se reduce

* Asesor del Alcalde Mayor de Bogotá y profesor del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

1 Al respecto ver el estudio del CID de la Universidad Nacional de Colombia (2005), *Estudio de las barreras al comercio de bienes y servicios de Bogotá en el contexto de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, mimeo. Consultado en: www.bogota.gov.co

únicamente a la disponibilidad de alimentos importados, sino que implica una capacidad de acceso permanente a alimentos de calidad. La caída de los ingresos rurales y las migraciones harán más vulnerable la seguridad alimentaria y social de los bogotanos.

Los compromisos de EE.UU. en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) son muy etéreos. En todo caso, tendremos que hacer todos los esfuerzos por mejorar los estándares de MSF, no sólo para intentar aprovechar oportunidades en aromáticas, plantas medicinales y hortalizas, sino para atender a las demandas de salud y nutrición de nuestros ciudadanos.

En el sector de servicios el TLC pudo representar mayores oportunidades para Bogotá, en especial en servicios empresariales y profesionales. Sin embargo, como lo demostró el estudio de la Universidad Externado para el Distrito Capital, todo dependía de negociar visas temporales para nuestros empresarios, profesionales y trabajadores, como lo hicieron México y Chile, así como de que los diferentes estados de EE.UU. se comprometieran a desmontar las barreras a la venta de servicios. En nuestro caso EE.UU. no aceptó compromisos ligados al propio Tratado².

Como era de esperarse, en cuanto al tema de la propiedad intelectual EE.UU. fue un claro ganador. El CID de la Universidad Nacional estimó para el Distrito Capital, que los sobrecostos en los medicamentos asociados a convertir el Decreto 2085 en parte de un Tratado, más los nuevos compromisos en linkage y compensación por demoras, implicarán 166 millones de dólares adicionales en el 2030³.

A pesar de los riesgos y costos sociales que significa el TLC, el Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca ha establecido 71 proyectos enfocados a aprovechar las oportunidades y reducir los costos. De igual forma ha logrado un acuerdo con el Gobierno Nacional para desarrollar en la Agenda Interna los megaproyectos del Aeropuerto El Dorado, las autopistas ALOA al Llano, Norte, el puerto multimodal de Puerto Salgar y la navegabilidad del Río Magdalena. Más importante aún, el pasado 10 de mayo el Concejo Distrital aprobó la creación de la Corporación para el Desarrollo y la Productividad de Bogotá-Región. El Distrito Capital y la Cámara de Comercio de Bogotá aportarán 3 millones de dólares con los cuales se espera emprender una gran estrategia de atracción de inversiones productivas y promoción de la ciudad.

El TLC implica grandes costos y pocas oportunidades. Con

todo lo anterior, si finalmente el Congreso estadounidense aprueba el TLC, la ciudad se apresta a reforzar todos sus recursos humanos e institucionales para superar el reto.

José Luis Villaveces*

1. Teniendo en cuenta los resultados de las negociaciones del TLC, ¿cuáles cree que son los aspectos más sobresalientes a favor y en contra de los intereses patrios, en el sector de la ciencia y la tecnología?

En primer lugar, me parece desafortunada la manera en que se formula la pregunta. La noción de intereses patrios es totalmente subjetiva y, sin duda, desde el punto de vista de quienes participaron con entusiasmo y promovieron la negociación, los intereses patrios se verán ampliamente favorecidos con el TLC, mientras que quienes se oponen sostendrán que tales intereses se ven muy perjudicados. Evidentemente, están hablando de "intereses patrios" distintos y para contestar esta pregunta habría que saber en cuáles se está pensando acá. Tampoco es afortunada la pregunta por "el sector de la ciencia y la tecnología", que no es un sector, ya que todos los que se preocupan por el tema sostienen que las actividades de ciencia y tecnología son transversales a todos los sectores y, claramente, no sectoriales.

Hechas estas dos aclaraciones, creo que se puede contestar cómo se ven afectadas las actividades de ciencia y tecnología en Colombia debido a las negociaciones del TLC. La respuesta es que se afectan muy poco, y sólo indirectamente, pues las negociaciones no han cobijado este tipo de actividades directamente.

Con espíritu optimista se podría pensar que deberían verse afectadas en forma positiva, especialmente porque los empresarios más ilustrados entenderán que la ciencia y la tecnología son motores fundamentales para la competitividad-que ahora se vuelve crucial para ellos-y se decidirán a invertir directamente en estas actividades, a asociarse con universidades, a crear y apoyar centros de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, a patentar sus innovaciones, etc. Uno puede citar los ejemplos de España, Irlanda y Portugal, como países en los que ocurrió algo de este tipo dando pie al optimismo; no obstante, también está el contraejemplo-más cercano-de México, en el que esto no ha sucedido. El empresariado colombiano es bastante menos ilustrado que el europeo, y los estímulos fiscales y legislativos que encuentra no auguran el escenario optimista, como tampoco se ve que el empresariado norteamericano esté tan dispuesto a cooperar como sucedió en los otros países europeos. Por

2 Ver Universidad Externado de Colombia (2004). *Estudio sobre Bogotá como plataforma de exportación de servicios y las negociaciones del TLC con EE UU*. Bogotá: mimeo, Alcaldía Mayor de Bogotá. Consultado en: www.bogota.gov.co.

3 CID (2005). *Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos. Impactos en el sector salud del Distrito Capital*. Bogotá: SDS-Alcaldía Mayor de Bogotá. Consultado en: www.bogota.gov.co.

* Doctorado en Ciencias, Université Catholique de Louvain, U.C.L., Bélgica. Director de la Oficina de Investigaciones de la Universidad de los Andes.

tanto es mejor desechar este optimismo. Desafortunadamente las negociaciones no incluyeron un tipo de acuerdo para la cooperación más eficaz entre entidades puramente académicas de USA y Colombia, y las fundaciones norteamericanas no tendrían, a causa del TLC, motivos particulares para aumentar su presencia en Colombia. Cabría pensar que el complejo campo de la propiedad intelectual afectaría notoriamente los resultados de la ciencia y la tecnología, pero este sería un efecto cuantitativamente pequeño, debido a que la cultura de organizar la propiedad de los resultados de la investigación está muy poco extendida en Colombia y es apenas algo marginal.

Ni siquiera se negoció algo que habría sido importante, como es la facilidad para que los investigadores de uno y otro lado puedan obtener visas y permisos de trabajo para pasantías de investigación. El mayor efecto será, tal vez, que se puedan importar más fácilmente algunos equipos e insumos para la investigación. Por estas y similares razones habría que concluir que las negociaciones del TLC afectan muy poco las actividades de ciencia y tecnología, pero no porque las hayan protegido sino, porque forman tan poca parte de la cultura nacional que los negociadores no las tuvieron en cuenta; incluso cuando todos declaran que estamos entrando en la "Sociedad del conocimiento".