

# EL TLC: UNA AGENDA COMPLEJA

## **R** esumen

Colombia se encuentra en la actualidad negociando el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, un proceso que arroja numerosas preguntas de interés general y por supuesto para la academia. En primer lugar, ¿qué es un TLC?, ¿por qué hay que negociarlo?, ¿qué se negocia? En segundo: ¿qué quiere nuestro país?, ¿sabemos en realidad qué queremos? El doctor Hernando José Gómez, actual Jefe del Equipo Negociador de Tratado de Libre Comercio, analiza en esta conferencia el balance de las primeras rondas entre equipos internacionales.

## **A** bstract

Today, Colombia is negotiating the Free Trade Treaty with the USA. It is engaged in a process that brings about a lot of questions and doubts, not only from the economic point of view but also from the academic one: what is it?, why do we have to negotiate?, what do we negotiate?, what does our country want to get?, are we really sure about the things we would like to get? Dr. Hernando José Gómez, head of the negotiating team for this treaty, analyses the balance of the first negotiation attempts throughout this lecture.

Por  
**Hernando José Gómez**  
Embajador permanente de la  
misión de Colombia ante la  
Organización Mundial del  
Comercio y actual Jefe del  
Equipo Negociador del  
Tratado de Libre Comercio

### **Palabras clave:**

TLC, aranceles, economía colombiana, negociación de tratados económicos.

---

*Este artículo es una contribución especial a la reflexión sobre la actual negociación del Tratado de Libre Comercio, escrito por el Dr. Hernando José Gómez a instancias de la invitación que le realizó la Facultad de Economía y Finanzas, a dictar una conferencia en la EAN.*

---



## INTRODUCCIÓN

*La siguiente es una síntesis elaborada por CIN-EAN de la conferencia que el doctor Hernando José Gómez, jefe del equipo negociador que por Colombia adelanta las conversaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.*

### ¿QUÉ ES EL TLC?

Un tratado de libre comercio (TLC) es un instrumento que pretende mucho más que la simple eliminación de gravámenes o aranceles. Un TLC propende por la disminución de barreras que impiden el libre flujo de bienes hacia otro país, tales como medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, trabas aduaneras, etcétera.

Adicionalmente, la negociación del acuerdo trasciende el comercio de bienes, extendiéndose al comercio de servicios, donde se busca la reducción de trámites y requisitos para su prestación en otro país. Aunque los servicios representen solo el

20% del total del comercio internacional, es el rubro que crece más rápidamente. La India, por ejemplo, ha logrado mantener tasas de crecimiento promedio del 7.5% en los últimos 12 años gracias a la exportación de servicios, particularmente en el campo del desarrollo de empresas de software y empresas de servicios telefónicos hacia Europa o Estados Unidos.

El tratado procura además mejorar las condiciones de entrada, estabilidad y seguridad de las inversiones que se lleven a cabo. Pensando en el futuro de Colombia es evidente la necesidad de promover y facilitar la inversión extranjera. En los últimos treinta años Colombia ha tenido una tasa de ahorro que no supera el 19% en PIB, un porcentaje que permitiría crecer a tasas del 4%. Si queremos crecer a tasas superiores necesitamos invertir más, mejorar las prácticas de ahorro, mejorar el acceso a fuentes de ahorro externo, y atraer la inversión extranjera directa a nuestro país. En este sentido, el TLC incluye un capítulo de inversión que pretende brindarle estabilidad y seguridad a los capitales que ingresan al país y proteger el aparato productivo nacional.







En suma, un tratado de libre comercio es un acuerdo en el que las partes reglamentan sus relaciones comerciales con el ánimo de incrementar los flujos de comercio e inversión.

La suscripción del tratado no significa, sin embargo, que de manera automática se abren las fronteras comerciales de los países involucrados. Normalmente pensamos, por ejemplo, que un tratado de libre comercio implica que los bienes que salen de un país se montan en un barco hacia otro país y entran sin restricciones arancelarias. Lo cierto es que estos acuerdos contemplan mecanismos que les permiten a los países adaptar sus estructuras productivas e institucionales a la realidad comercial que deben asumir. De hecho, en materia de bienes se admite el uso de salvaguardias, políticas antidumping y medidas compensatorias para proteger el aparato productivo nacional. No se puede ignorar el hecho de que, a pesar de la existencia de un tratado de libre comercio, se continuarán presentando prácticas sobre las que deben aplicarse medidas correctivas. Por ejemplo, es necesario mantener medidas antidumping, que eviten que un país venda

sus productos en el extranjero a precios inferiores a los de sus mercados locales.

El mismo principio aplica a la industria de servicios, donde la “lista de medidas disconformes”, resulta ser el mecanismo a través del cual cada país se reserva el derecho de no aplicar las obligaciones del tratado en asuntos y sectores específicos.

Es así como en el listado de medidas disconformes de Colombia, se establece, por ejemplo, que el país se reserva el derecho de aplicar aquella ley bajo la cual las enfermeras jefes de piso de los hospitales y clínicas deben tener nacionalidad colombiana. Otra, más compleja, dice que en Colombia solamente las entidades sin ánimo de lucro pueden prestar servicios de educación superior, mientras que en Estados Unidos no existe esta prevención. La pregunta es si queremos mantener medidas como ésta.

#### **¿POR QUÉ NEGOCIAR?**

Todo el esfuerzo de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos responde a un objetivo claro: contribuir de manera



efectiva al mayor desarrollo económico y social del país. De acuerdo con Eduardo Aricoldern, en los últimos 10 o 12 años los países globalizados han crecido mucho más rápidamente que aquellos que tienen menor relación con los países del resto del mundo. La diferencia es increíble: mientras el ingreso per cápita de los más globalizados ha crecido al 44%, el de los menos globalizados, entre los cuales se encuentra Colombia, ha crecido 9%. Los más globalizados vienen creciendo a un ritmo per capita casi 5 veces superior.

Las proyecciones planteadas por los modelos hablan de que con el TLC se podría alcanzar un punto de crecimiento adicional y una reducción de dos puntos en la tasa de desempleo en un periodo de cinco años. El TLC puede contribuir a que se pase de 4 al 5% anual y con un esfuerzo conjunto de varias políticas lograr duplicar la tasa de crecimiento. Se trata de generar acciones positivas que lleven a un aumento de dos puntos de crecimiento por año hasta lograr tasas similares a las de otros países con crecimientos superiores al 7% anual.

Examinemos dos ejemplos significativos: si China sigue creciendo al 9% anual, en una década el ingreso per cápita de este país será superior al de Colombia; si la India sigue creciendo al 7.5% anual, en 20 años, tendrán un ingreso superior al nuestro. Es evidente que otros países pueden salir de las garras del subdesarrollo, pueden liberarse y buscar sendas de crecimiento acelerado: la alternativa está planteada.

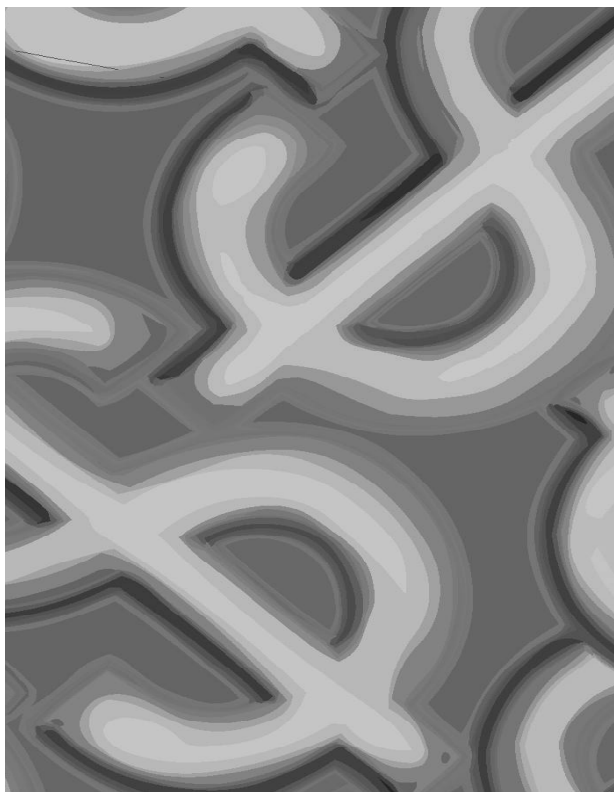
Estos son ejemplos de los que podemos aprender lecciones importantes a la hora de acceder a los mercados internacionales. El reto no sólo implica traducir en crecimiento y en niveles de ingreso, si no aumentar el número de consumidores y diversificar productos; bajar precios y generar mayores oportunidades para el sector productivo; estimular la empresa extranjera y la doméstica y de paso fomentar la transferencia de tecnología.

El crecimiento de Colombia ha sido claramente deficiente a finales de la década



del noventa. El ingreso per capita ha crecido en términos negativos durante algunos de estos años. Sin embargo en los últimos años hemos podido recuperar buena parte de la confianza de los inversionistas, se ha recuperado sensiblemente la seguridad e incluso la confianza de los hogares ha mejorado y ha vuelto a crecer el consumo en 3.5% anual. Un crecimiento del 4%, si bien parece bueno, es una trampa porque no es suficiente para reducir los niveles de pobreza que en el país alcanzan el 67%. Por ello es necesario buscar nuevas alternativas, fuentes y vías para el crecimiento. El TLC no es un panacea pero sí una estrategia fundamental para el desarrollo. El presidente Uribe siempre ha tenido clara la necesidad de lograr condiciones de crecimiento más acelerado. Países como la China, India o Malasia, e incluso Irlanda -que salió del subdesarrollo en los últimos 30 años- han logrado tasas de crecimiento superiores al 5.5% anual permanentes durante 30 años gracias a su compenetración con los mercados internacionales.

No se trata de negociar solo con Estados Unidos; igualmente se han celebrado



negociaciones para un TLC con MERCOSUR, cuyo acuerdo debe empezar a ejecutarse a comienzos del próximo año. La idea es negociar también con la Comunidad Europea, Canadá, Japón.

Estados Unidos es, empero, un socio de importancia enorme para Colombia: compra el 45% de nuestras exportaciones y nosotros adquirimos en Estados Unidos el 42% de los bienes que importamos. En los últimos cinco años los productos más dinámicos de este intercambio son los relacionados con confecciones, productos de la cadena agroalimentaria o agroindustria, muebles, calzado; en síntesis, productos dirigidos al consumidor estadounidense y en los cuales Colombia presenta una alta competitividad, pese a las dificultades de comercialización que podamos encontrar, especialmente en aspectos logísticos como el sistema de transporte.

Estados Unidos y Colombia tienen, al mismo tiempo, economías complementarias. A quienes sienten temor a la competencia les digo que las negociaciones con Estados Unidos presentan un atractivo particular, a

causa de la diferenciación de mercados. Evidentemente, el TLC abre toda suerte de oportunidades y de alternativas complementarias.

Una razón adicional para habernos involucrado en un proyecto de tal envergadura es que la tendencia regional es a consolidar los lazos comerciales. Una vez Centroamérica, República Dominicana, Panamá, Ecuador, Perú y Chile firmen el TLC, vale la pena preguntarse cuál será la desviación de comercio a Colombia. Recordemos que los principales productos de exportación de Centroamérica son justamente café, banano, confecciones, calzado. ¿Qué puede pasar cuando las flores de Costa Rica tengan un tratamiento preferencial en este amplio contexto regional?. Los países con preferencias arancelarias no solamente van a tener mayor capacidad de exportación y de acceso al mercado norteamericano sino que también se van a generar desviaciones en comercio en contra nuestra. De otra parte, los países con TLC atraen más fácilmente inversión extranjera pues brindan mejores condiciones locales de seguridad jurídica y para exportar hacia otros países.

Para muchos resulta preferible mantenerse dentro de los acuerdos preferenciales del ATPDEA, por cuyos beneficios hemos pagado una cuota de sacrificio muy alta en términos de la lucha contra el narcotráfico y sustitución de cultivos ilícitos. Sin embargo, resulta que estas preferencias unilaterales no son tan unilaterales: cada año Estados Unidos certifica si el país califica o no para las mismas. Tales preferencias son cada vez más difíciles de renovar en el Congreso de Estados Unidos.

Chile y países como Nicaragua y Honduras han firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos. ¿Por qué Colombia no lo puede hacer? Aunque el APTDEA sea un reconocimiento de nuestra lucha contra el narcotráfico, mantenerlo después del 2006 es políticamente muy difícil. Es preferible contar con un tratado que permita afianzar nuestros negocios desde el 2006 y no volver a negociar unas preferencias arancelarias cada cinco años.



Uno de los temas que más discusiones suscita es el de la propiedad intelectual. Estados Unidos ya no es un gran productor de bienes sino de conocimiento. Los elementos de alta tecnología incorporan un conocimiento avanzado que ofrecen al resto del mundo. La industria liviana de los Estados Unidos está desapareciendo, se desarma en piezas y se montan en un barco: buena parte de esas empresas puede ir a parar a China, México, Chile o Colombia. Por ello es entendible el énfasis que los negociadores norteamericanos ponen en el asunto de las patentes y en los temas de protección. Sin embargo, Colombia debe buscar un punto de equilibrio que permita un sistema de transferencia efectivo mientras se protegen elementos importantes para la sociedad en su conjunto, como es el tema de la salud pública. De cualquier manera, Colombia cumple todas las obligaciones ante la Organización Mundial de Comercio. Estamos incorporando plenamente el acuerdo de propiedad intelectual. A finales del 2002 se firmó el acuerdo relacionado con la protección de información sobre medicamentos y agroquímicos por cinco años. En Colombia se tiene una legislación sobre propiedad

intelectual mucho más avanzada que en otros países latinoamericanos.

En las negociaciones del TLC se identifican unos 23 temas que involucran más o menos unos 450 asuntos importantes. Para su examen ha sido necesario diseñar una matriz detallada que reconoce las prioridades y opciones de negociación que tiene el equipo en cada tema: en todo el mundo entrar en una negociación significa aceptar que existen elementos que se pueden cambiar. El punto fundamental es cómo proteger los intereses nacionales prioritarios.

### **CÓMO SE NEGOCIA EL TLC**

El Presidente de la República, acompañado de su Consejo de Ministros, se encarga de delinear la estrategia de negociación.

El equipo negociador, coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo está compuesto por representantes del Gobierno Nacional. Sus miembros tienen como funciones identificar los intereses nacionales, analizar las propuestas estadounidenses y buscar alternativas de

negociación en forma sistemática. En compañía del sector privado, y a través del Consejo Gremial, después de cada ronda se hace una rendición de cuentas y avance. En este momento ya se han contactado unas 2.000 organizaciones privadas y sociales interesadas en seguir la negociación. El propósito es negociar contando con la participación de la sociedad civil.

Durante las primeras rondas de la negociación se definieron los asuntos prioritarios de la discusión; a partir de aquí se han ponderado las primeras opciones. Durante el proceso de toma de decisiones están los negociadores con su respectivo jefe; para resolver los desacuerdos de índole mayor la discusión se lleva al nivel de los viceministros; si las diferencias no se resuelven en esa instancia, entonces el asunto se resuelve en Consejo de Ministros, que preside el Presidente de la República, encargado final de la toma de decisiones. Hasta hoy los asuntos no han tenido que llegar a esta instancia final y se ha mantenido una buena coordinación interna.

Cada equipo negociador prepara una lista de intereses y prioridades del país. En este punto es muy importante la experiencia de los grupos de negociadores y su habilidad para aprovechar la participación ciudadana mediante sus opiniones y sus críticas. Por eso se ha tratado de abrir al máximo el espacio de participación y, evidentemente para este Gobierno, una de las más altas prioridades de la negociación es mantener una dinámica de diálogo permanente entre Gobierno, negociadores y comunidad.

### **EL TLC Y EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN**

En el campo de la educación preocupa el asunto del desplazamiento de profesores y estudiantes, sin embargo sería importante pensar en las numerosas opciones de obtener becas que se abren para nuestros estudiantes en posgrados e intercambios académicos y homologaciones para el ejercicio profesional.







A manera de ejemplo, toda la red eléctrica del oeste americano está en proceso de expansión de redes eléctricas. Pero si nuestros ingenieros no están homologados para el ejercicio profesional, ¿cómo pueden trabajar en estos proyectos?

Un caso más. Colombia necesita generar procesos de cooperación, alianzas entre asociaciones y colegios profesionales, si queremos contar con un reconocimiento automático; necesitamos acreditación mutua y satisfacer estándares de calidad internacional y especialmente en Estados Unidos. Las entidades educativas deben acompañar en este proceso a los sectores productivos y orientar a los profesionales colombianos hacia el aprovechamiento de las oportunidades del mercado.

En este ámbito es crucial revisar los currículos y revisar su pertinencia frente a las nuevas tecnologías; ser cada vez más internacionales de modo que un economista o un administrador de empresas pueda fácilmente acceder mañana a un posgrado en cualquier universidad de Estados Unidos. En pocas palabras necesitamos ampliar la oferta y el índice de escolaridad de

educación superior en Colombia y mejorar la calidad de nuestro propio sistema.

Necesitamos ampliar la oferta. Ojalá las entidades del exterior propusieran alianzas estratégicas con universidades locales para aplicar y desarrollar programas exitosos. Esta es una oportunidad clara y un reto para el sector educativo. Los jóvenes tienen la palabra y deben reflexionar acerca de si hacemos lo suficiente para competir en el mundo del futuro.

Nuestro objetivo fundamental es defender los intereses de Colombia: no apegarnos a mecanismos o a instrumentos. Uno no puede arrinconarse contra la pared. En la negociación hay que tener flexibilidad, buscando siempre defender el interés nacional.

## CONCLUSIÓN

Necesitamos empezar a converger hacia los paquetes de acuerdo, en donde las partes ceden y se realizan transacciones. En este punto se da un paso muy importante: el cabildeo. Cuando ya se han identificado los puntos flexibles e inflexibles, se hace un



movimiento hacia el futuro; se busca la intervención del Congreso, de las organizaciones productivas, de nombres políticos o agremiaciones que contribuyan a buscar las alternativas de un mutuo acuerdo. La meta es ser flexible, buscando consenso en las partes.

Desde un comienzo se han planillado siete rondas que deben terminar en enero; sin embargo, la negociación no termina sino cuando las discusiones y las negociaciones se consideren suficientes. Una mala estrategia sería pensar en una muerte súbita: las cosas no funcionan aquí de esa manera. El tratado sólo se firmará cuando el paquete acordado responda a los intereses nacionales y se perciba como un buen negocio para el país.

Gracias

