



LA NEGOCIACION DEL TLC DE COLOMBIA CON LOS ESTADOS UNIDOS



Ministerio de Comercio,
Libertad y Orden
Industria y Turismo





Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

República de Colombia



La Negociación del TLC de Colombia con Los Estados Unidos





Jorge Humberto Botero
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Eduardo Muñoz Gomez
Viceministro de Comercio Exterior

Carlos Alberto Zarruk
Viceministro de Desarrollo Empresarial

Hernando José Gómez
Jefe de la negociación del TLC en Estados Unidos

Hernan Avendaño Cruz
Jefe de la oficina de Estudios Económicos





Presentación

Fomentar la participación y el compromiso de los ciudadanos con los grandes temas nacionales es una misión fundamental para CONFECAMARAS y las Cámaras de Comercio. Por esta razón, ante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los EE.UU se consolidó un equipo capaz de lograr que la región colombiana tuviera acceso a una información objetiva y exacta sobre el libre comercio, además de crear un canal de interlocución con el gobierno, de manera que los negociadores por Colombia, recibieran de primera mano las expectativas, ideas y actitudes de la sociedad civil frente al tema.

Con la Fundación para las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA), se construyó una alianza para concretar y ejecutar el programa “Sociedad Civil y TLC”. Es de resaltar que el gobierno ha sido aliado fundamental en este proceso a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación.

Esta iniciativa se ejecuta mediante talleres regionales y foros abiertos, diseñados para la comprensión de los tratados de libre comercio, mediante un lenguaje simple, en aspectos relacionados con negocios, economía y asuntos internacionales. De la misma forma se brinda información sobre el estado de las negociaciones, la cual es provista directamente por el equipo negociador.

Esta cartilla “La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos” escrita por el equipo económico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y publicada por el programa “Sociedad Civil y TLC”, pretende ser un mecanismo adicional de pedagogía para la pequeña empresa, las ONGs, los gobiernos locales y departamentales, las organizaciones agrarias, los consumidores de todo el país y la sociedad civil en general.

Eugenio Marulanda Gómez
Presidente
Confecamáras



Contenido

Introducción	5
La posición negociadora	6
Organización del equipo negociador	8
Los temas de la negociación	9
La negociación	22
Matriz de intereses	23
Matriz de solicitudes	24
Textos	25
Intercambio de ofertas de desgravación	26
Transparencia de las negociaciones	29
Conclusiones	31





Introducción

Con el avance logrado en la negociación del tratado de libre comercio de Colombia con los Estados Unidos, el gobierno considera oportuno brindar un informe especial a toda la sociedad.

- Uno de los propósitos del gobierno en el desarrollo de las negociaciones es mantener debidamente informada a la sociedad. Este propósito se viene cumpliendo mediante diferentes mecanismos entre los que cabe destacar:
- Informes a la sociedad civil. Concluida cada ronda de negociación, se celebra una reunión en el Centro de Exposiciones y Negocios Plaza de los Artesanos en la que se rinde un informe pormenorizado de lo acontecido en cada una de las mesas de negociación.
- Página de Internet del Ministerio. Después de cada ronda, se pone a disposición de todos los interesados la presentación realizada por el Jefe de la Negociación.

Conferencias. El Ministro, los viceministros, el Jefe de la Negociación y los miembros del equipo negociador dan conferencias a lo largo y ancho del país en las que informan sobre el desarrollo de las negociaciones. En particular, en el marco del Programa Sociedad Civil y TLC, auspiciado por la OEA y Confecámaras, se han realizado alrededor de 40 conferencias en las que se ha combinado el proceso de construcción de la agenda interna que lidera el DNP, con informes del gobierno a las regiones sobre el desarrollo de las negociaciones.

Varios de estos informes se caracterizan por un alto contenido técnico y por estar dirigidos a grupos de personas muy específicos. En esta ocasión, queremos brindar una presentación más didáctica de diversos aspectos de la negociación, para que un público más amplio tenga acceso a la información; queremos que una porción creciente de la población entienda cuáles son los temas que se negocian y cuáles son los propósitos del país en cada uno de ellos, cómo se diseñó la estrategia de Colombia en la negociación, qué ha ocurrido desde la primera ronda y cuáles son las manifestaciones del objetivo de transparencia que se ha fijado el gobierno frente a la sociedad.

Jorge Humberto Botero
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos

En noviembre de 2003, el representante Comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, anunció oficialmente la intención de su país de iniciar las negociaciones de un tratado de libre comercio con Colombia, Ecuador y Perú; además, se dejó abierto el camino para los otros países de la Comunidad Andina de Naciones que estuvieran en disposición de entrar en la negociación en fecha posterior.

El anuncio representó un éxito de las gestiones diplomáticas realizadas por Colombia para lograr esta negociación, la cual se enmarca en la decisión del gobierno de adelantar una inserción activa en la economía global; con esta decisión se busca que el comercio internacional apunte la dinámica de la demanda interna para asegurar tasas de crecimiento superiores al cuatro o cinco por ciento anual. El mayor crecimiento, acompañado de políticas macroeconómicas sanas y de políticas sociales adecuadas debe repercutir en la reducción de las tasas de pobreza y desempleo que aquejan al país.

La posición negociadora

Como las negociaciones las adelanta un equipo de funcionarios del gobierno central, en ocasiones surge el interrogante de cuál es su nivel de conocimientos sobre los múltiples aspectos de la actividad económica que están involucrados en la negociación, y cómo puede tomar decisiones en nombre de todo el país.

Las decisiones que toma el equipo negociador en cada ronda implican un trabajo previo de construcción de la posición negociadora del país. La posición se construye en general por consenso sobre la base de una interlocución permanente y fluida entre el equipo negociador y todos los grupos organizados de la sociedad que directa o indirectamente tienen intereses en el contenido del tratado. Naturalmente, al gobierno le corresponde asumirlas las decisiones finales.

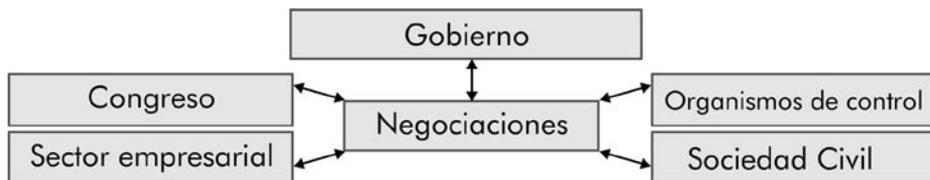


Gráfico 1 | Construcción de la posición negociadora de Colombia



La interlocución con los **Empresarios** es fundamental. Son ellos los que mejor conocen cuál es la situación de competitividad de cada sector de la actividad económica, cuáles sus ventajas, desventajas, temores y oportunidades; también pueden definir si es necesario un periodo de tiempo para ponerse al nivel de competitividad del país con el cual se va a realizar una negociación.

Cada vez más grupos organizados de la **Sociedad Civil** se interesan en las negociaciones, por la diversidad de temas que comprenden los tratados de última generación. Por esta razón, hay canales de comunicación del equipo negociador con sindicatos, comunidades de afro colombianos, poblaciones indígenas, gobiernos departamentales y municipales, grupos religiosos, representantes de la academia, ligas de consumidores, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos, entre otros.

El **Congreso** tiene una función especial en la construcción de la posición negociadora pues, como representantes del pueblo, los Senadores y Representantes ejercen permanentemente el control político del proceso de negociación.

Un elemento adicional por el cual el Senado y la Cámara de Representantes deben ser un interlocutor permanente del equipo negociador es que, después de firmado el tratado, el gobierno lo debe presentar para que el Congreso lo apruebe o impruebe como ley de la República; pero se trata de una ley particular cuyo texto no puede modificar el Congreso. Esto hace necesario que los congresistas generen los debates, lleven la vocería de las regiones y velen por la debida protección de los intereses del país durante el proceso mismo de la negociación.

En cumplimiento de esas labores, el Congreso convoca frecuentemente al Ministro, al Director de la Negociación o a miembros del equipo negociador a debates en sesiones de Comisión o de Plenarias sobre temas específicos de la negociación. De forma complementaria, el gobierno le informa al Congreso el desarrollo de las negociaciones. Todos estos elementos contribuyen al mejor conocimiento de los Senadores y Representantes de los contenidos del tratado, lo que les permitirá tomar la decisión más adecuada a la hora de aprobar o improbar el tratado como Ley de la República.

La **Contraloría** y la **Procuraduría** hacen un seguimiento continuo de la negociación y hacen sugerencias al gobierno cuando lo consideran pertinente. Además, informan a la sociedad sobre la forma en que perciben el desenvolvimiento de las negociaciones.

Por último, al interior del **Gobierno** también existe el proceso de interlocución para las negociaciones. El equipo negociador está conformado por cerca de 150 funcionarios del gobierno central, altamente especializados en los temas contenidos en el tratado; son funcionarios de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias e Institutos del gobierno central.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que la posición negociadora es un proceso de construcción que toma varios años. Como punto de referencia, Colombia ha adelantado negociaciones con los miembros de la CAN desde comienzos de los noventa para conformar la unión aduanera; las negociaciones han sido continuas y aún no concluyen, porque no se ha terminado la construcción del arancel externo común. Por lo tanto, ha sido necesaria la construcción de la posición negociadora y, con ella, la permanente interrelación de los sectores productivos con el equipo negociador.

Además de la CAN, Colombia adelantó las negociaciones con México y Venezuela en el G3, con Chile, con los países del MERCOSUR y con todos los países del hemisferio en el ALCA; estas significan años de construcción de posición negociadora. Por lo tanto, de cara a la negociación del TLC con los Estados Unidos lo que se hizo fue afinar la posición para ajustarla al mercado al que queremos entrar con trato preferencial y al tipo de competencia que las empresas de ese país representan para el nuestro.

Organización del equipo negociador

La Constitución asigna al ejecutivo la realización de los tratados internacionales de Colombia y entre ellos quedan comprendidos los tratados comerciales. Esto significa que el Presidente es quien toma las decisiones de cuáles acuerdos y con qué países se negocian.

El Presidente delega a los Ministerios parte de las funciones que le asigna la Constitución. Al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo le delega la realización de los tratados comerciales con otros países. Por esta razón, el Ministro es el Coordinador de la negociación y es quien elabora las estrategias de Colombia en esta materia.

Habitualmente, el Viceministro de Comercio Exterior oficia como Jefe del Equipo Negociador en los tratados comerciales; así ha ocurrido con las negociaciones en la CAN, en ALCA y en CAN–MERCOSUR. Sin embargo, para el caso del TLC con los Estados Unidos el Presidente nombró un funcionario dedicado exclusivamente a esa labor.

Los miembros del equipo negociador se distribuyen en grupos temáticos, de acuerdo con la especialización de cada uno de ellos. Cada grupo cuenta con un coordinador. Hay temas que son abordados en la negociación en varias mesas; así, por ejemplo, el tema de servicios se negocia en cuatro mesas: la de servicios transfronterizos, la de servicios financieros, la de telecomunicaciones y la de comercio electrónico. En total la negociación se desarrolla en 21 mesas.

Para asegurar que la interlocución se mantiene aún durante el desarrollo de la negociación, se tiene el “Cuarto de al lado”, al que asisten los representantes de todos los grupos organizados de la sociedad interesados en el tratado. Esto no sólo les permite estar



Gráfico 2 | Organización del equipo negociador

enterados de los avances en cada día de la negociación, sino que pueden ser consultados por el equipo negociador cuando éste lo considere necesario.

También hay un “Cuarto de acompañamiento del Congreso”, en el cual los Senadores y Representantes que asisten, además de enterarse oportunamente del desarrollo de la negociación, pueden realizar debates e intercambiar puntos de vista con los asistentes al “Cuarto de al lado”.

Los temas de la negociación

Los acuerdos comerciales profundos buscan establecer un marco general de reglas de juego que den confianza a los inversionistas para la toma de sus decisiones de mediano y largo plazo. Por esta razón, el tratado de libre comercio que se está negociando con los Estados Unidos cubre un amplio espectro de temas. El gráfico 3 muestra una forma de agrupar las 21 mesas en las que se desarrolla la negociación; sus objetivos se describen a continuación.

1. Agricultura

La negociación agrícola tiene como objetivo básico para Colombia el acceso real de nuestros productos al mercado de los Estados Unidos, no sólo mediante la reducción y eliminación de aranceles sino mediante la adopción de las acciones necesarias para que las medidas fito y zoonosanitarias no sean obstáculos o puedan ser utilizadas como tales.

Los aranceles agrícolas en Estados Unidos son bajos o nulos, pero en varios productos tienen establecidos sistemas de cuotas. En estos casos el interés de Colombia es el aumento de los cupos de exportación (azúcar, por ejemplo).

Las medidas fito y zoonosanitarias son decisiones de la autoridad sanitaria de cada país, basadas en argumentos científicos y técnicos, con el propósito de proteger la salud humana, animal y vegetal; sin embargo, hay situaciones en las que su largo trámite o su forma de aplicación las convierte en obstáculos para el acceso a los mercados.

Colombia tiene ventajas competitivas para el acceso de todos los productos de la agricultura tropical, porque no se pueden producir en los Estados Unidos.



Gráfico 3 | Mesas de Negociación del TLC de Colombia con Estados Unidos

Además, entre los bienes que producen ambos países Colombia tiene ventajas competitivas en carne de bovino, productos lácteos, productos hortofrutícolas, tabaco, algodón y azúcar. No obstante, las distorsiones de precios de muchos de estos productos en los mercados internacionales impiden que el país pueda ser un exportador neto, a la vez que nos hacen vulnerables a las importaciones provenientes de países desarrollados; por ello, en la negociación se busca que la producción eficiente no sea expuesta en el mediano plazo a las distorsiones generadas por las ayudas internas que reciben los agricultores de los Estados Unidos y de otros países desarrollados, cuando estas puedan generarle daño a la producción local.

El desmonte de las ayudas internas se debate en el escenario de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y no es un tema de la negociación del TLC con los Estados Unidos. En julio de 2004 los 147 países miembros de la OMC acordaron un marco general de compromisos para eliminar los subsidios a las exportaciones y reducir sustancialmente las ayudas internas. Estos lineamientos con toda seguridad llevarán en el mediano plazo a unos mercados internacionales más transparentes, pero es difícil determinar en cuánto tiempo se logre ese objetivo. Por esta razón, los productos más sensibles de nuestra agricultura serán desgravados en el tiempo más largo posible; Colombia quiere garantizar mediante una Salvaguardia Especial Agrícola la permanencia de mecanismos de protección durante la vigencia del tratado, para los casos en los cuales el crecimiento de las importaciones pueda amenazar la producción nacional de sectores como el arroz y el maíz.





Los plazos a los cuales se desgrava cada producto son establecidos de común acuerdo con los productores o con los gremios que los representan y van entre cero y más de diez años para los sensibles.

2. Bienes industriales

El objetivo de esta mesa es el logro de condiciones de acceso preferenciales y permanentes de la oferta industrial de exportación al mercado de Estados Unidos; con ese propósito se busca la eliminación de los aranceles o su reducción a los menores niveles que sea posible y la disminución de los trámites administrativos. En este sector las dos economías son claramente complementarias; Colombia exporta productos de consumo e industria liviana, mientras que Estados Unidos fundamentalmente exporta maquinaria y equipo.

Puesto que la negociación es bilateral e implica abrir el mercado a los productos industriales de los Estados Unidos, se acude a un mecanismo gradual de reducción de aranceles que va entre cero y diez años. Esto asegura los tiempos necesarios para los procesos de modernización y de reconversión de las empresas que actualmente no pueden competir en condiciones de igualdad; el propósito es que estas empresas mejoren su competitividad. Al igual que en agricultura, en industria es el consenso de los empresarios el que permite definir los plazos de desgravación de cada sector.

3. Textiles y confecciones

La cadena textil–confecciones es de gran sensibilidad tanto para Estados Unidos como para Colombia por su importancia económica y social, razón por la cual se le da un tratamiento especial en la negociación.

Para Colombia hay un interés complementario de asegurar condiciones preferenciales de acceso, porque en diciembre de 2004 terminó el Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido, que rigió desde 1995 como una etapa de transición entre el Acuerdo Multifibras (1974–1994) y el objetivo de un mercado mas libre. Durante las últimas décadas estos acuerdos permitieron el establecimiento de cuotas en países como los Estados Unidos –que son grandes importadores de confecciones–, con el propósito de protegerse de la amenaza grave que podía representar a esta rama de la producción el crecimiento de las importaciones; en los últimos diez años los países miembros de la OMC iniciaron un proceso de desmonte gradual de las restricciones existentes, hasta la desaparición de las cuotas a partir de enero de 2005.

Colombia es un país competitivo en el mercado de confecciones de los Estados Unidos, pero ante el creciente poderío de China se hace imperativo el logro de condiciones de acceso preferencial. Desde 2003 buena parte de las confecciones que exporta Colombia a Estados Unidos entran con arancel cero por los beneficios otorgados unilateralmente en el ATPDEA (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act –Ley de Promoción Comercial An-*

dina y de Erradicación de Drogas); el objetivo en la negociación es que esas preferencias sean permanentes, especialmente porque países competidores como México, República Dominicana y los Centroamericanos ya las lograron con la firma de tratados de libre comercio.

4. Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)

Esta mesa trata sobre los reglamentos y normas técnicas, entendidos como las especificaciones técnicas, científicas o tecnológicas que deben cumplir las mercancías exportadas; también aborda los procedimientos seguidos para evaluar el cumplimiento de esos reglamentos y normas.

Los reglamentos y normas técnicas son establecidos por cada gobierno con diversos propósitos, entre los que se incluyen: proteger el medio ambiente, proteger la salud de los consumidores y evitar fraudes a los consumidores (por ejemplo, por problemas de calidad). Dependiendo de la mayor o menor importancia de esos propósitos, y de las autoridades con poder para expedirlas, su número puede ser muy elevado. A manera de ejemplo, cabe mencionar que al inicio de las negociaciones del NAFTA, México contaba con 5.000 normas, Canadá con 6.500 y Estados Unidos con 80.000.

A pesar de su justificación, los reglamentos y normas técnicas pueden ser utilizados en ocasiones como obstáculos al comercio, de forma que vuelven poco efectiva la desgravación arancelaria como mecanismo de acceso. En esta mesa se busca el compromiso de los países firmantes en la divulgación de las normas y reglamentos, así como de los procedimientos utilizados para verificar su cumplimiento; de igual forma se busca la identificación y posterior modificación, adaptación o eliminación de las normas que obstaculizan el comercio entre los países que firman el tratado.

5. Procedimientos Aduaneros

Aún en el caso en el que los aranceles se hayan suprimido y las normas técnicas no sean usadas como obstáculo al comercio, los trámites aduaneros pueden convertirse en una traba al ingreso de las exportaciones al país socio. Por esta razón, la mesa de Procedimientos Aduaneros busca la facilitación del comercio de mercancías en beneficio de los exportadores mediante compromisos relacionados con la transparencia (acceso público a la legislación aduanera, las regulaciones y los procedimientos administrativos), la eliminación de trámites, la reducción de procedimientos (por ejemplo, mediante la sistematización de las aduanas) y la reducción de costos en aduanas para las operaciones comerciales.

6. Reglas / Normas de Origen

En un acuerdo bilateral es indispensable establecer las características que deben cumplir los productos para beneficiarse de las preferencias de acceso otorgadas mutuamente entre los países firmantes. A manera de ejemplo, no se puede permitir que un empresario de los Estados Unidos compre confecciones a China y luego se las reexporte a Colombia, aprovechando los beneficios arancelarios que se hayan pactado.



La mesa de Normas de Origen tiene el objetivo de acordar los requisitos para que los productos se consideren como elaborados en los países signatarios del Acuerdo con el fin de acceder a las preferencias arancelarias pactadas. Esta mesa también debe establecer los procedimientos que los países tienen que aplicar para la certificación de las condiciones anteriormente mencionadas, denominadas reglas de origen de las mercancías. Por último, es necesario establecer los deberes y obligaciones de los países firmantes del acuerdo cuando se requiera comprobar que las mercancías cumplen con este reglamento y tienen derecho al tratamiento arancelario preferencial.

7. Defensa Comercial (Salvaguardias)

La mesa de Defensa Comercial se encarga de negociar los reglamentos relativos a la Salvaguardia General. Esta Salvaguardia es un mecanismo temporal para la protección de una rama específica de la producción nacional frente a un aumento imprevisto de las importaciones de un producto que cause o amenace causar daño grave a esa rama productiva. No se trata de competencia desleal, basada en *dumping* o subsidios, sino de una consecuencia del proceso de desgravación que ocasiona una posición de desventaja temporal a la industria nacional en su propio mercado.

La aplicación de la salvaguardia permite el establecimiento transitorio de restricciones cuantitativas a las importaciones o el aumento de los aranceles por encima de los niveles acordados en el cronograma de desgravación. En el TLC se negoció que estas se pueden aplicar por dos años y renovarse una sola vez por dos años más.

En esta mesa se discuten los reglamentos que requieren los productores nacionales para corregir en el mercado nacional los desajustes que les pueda generar una mayor exposición a la competencia internacional y para que los exportadores tengan la posibilidad de defenderse cuando se vean afectados por investigaciones que lleven a la imposición de medidas de salvaguardia.

La aplicación de la Salvaguardia General no aplica para el caso de textiles o productos agrícolas, para los cuales se establecen salvaguardias especiales.

8. Servicios

El sector de servicios representa el mayor porcentaje del PIB y del empleo de las economías tanto desarrolladas como subdesarrolladas. Aun cuando el comercio mundial de mercancías es superior al de servicios en términos de valor de las transacciones, las exportaciones de servicios registran una mayor dinámica en las últimas décadas, lo que les ha permitido ir ganando participación.

En gran parte el desarrollo de los servicios se relaciona con la producción de mercancías. Es el caso de las actividades de educación, telecomunicaciones, consultoría, logísti-

ca, transporte, almacenamiento, seguros y crédito, entre otros. Por esta razón, la tendencia de liberalización del comercio de bienes debe ir acompañada de la liberalización y establecimiento de disciplinas del comercio de servicios.

En el comercio internacional los servicios se clasifican por la forma en que estos son prestados o consumidos. Se diferencian cuatro modos de prestación:

Modo 1:

Comercio transfronterizo. El consumidor de un país recibe el servicio desde el país del proveedor. Por ejemplo, la educación a distancia.

Modo 2:

Consumo en el extranjero. El consumidor de un país se desplaza al país del proveedor para consumir el servicio. Por ejemplo, los pacientes que viajan para recibir un tratamiento médico, los turistas y las personas que van a recibir una capacitación.

Modo 3:

Presencia comercial. El prestador del servicio de un país abre una sede o una sucursal en el país del consumidor. Por ejemplo, una empresa constructora colombiana con una sede para prestar sus servicios en Miami.

Modo 4:

Movimiento de personas físicas. El prestador del servicio de un país se desplaza al país del consumidor para vender el servicio. Por ejemplo, las labores de consultoría o un médico que viaja a otro país a realizar una cirugía.

En la negociación de servicios usualmente se abordan los modos 1, 2 y 4, pues el modo 3 se tiende a vincular con el establecimiento de empresas de un país en otro, tema que es tratado en la mesa de inversión.

Las negociaciones de servicios en el TLC con Estados Unidos se desarrollan en cuatro mesas, debido a la importancia de algunos sectores específicos: servicios transfronterizos, servicios financieros, telecomunicaciones y comercio electrónico.

a. Servicios Transfronterizos

El objetivo de esta mesa es establecer unas reglas de juego claras para el comercio de servicios entre Colombia y los Estados Unidos. Ellas se aplican a los modos 1, 2 y 4, antes mencionados.

Entre los compromisos que asumen los países firmantes está el del trato nacional, que significa que cada país debe dar a los proveedores de servicios del otro país el mismo tra-



to que da a los nacionales. De igual forma, se asumen compromisos de no discriminación en el acceso al mercado; los países firmantes no pueden adoptar medidas que limiten a los proveedores de servicios del otro país en aspectos como el número de proveedores, el monto de los activos y el valor o el número de transacciones a realizar, el número de personas que se pueden contratar y la forma jurídica que deben adoptar los proveedores de servicios. Tampoco se puede imponer la presencia local a los prestadores de servicios del otro país, como condición para permitirle el suministro de un servicio (por ejemplo, no se le puede imponer a una universidad la obligación de establecer una oficina de representación como condición para ofrecer cursos de formación a distancia).

No obstante, la aplicación de esos compromisos se puede limitar por la legislación existente. En algunos sectores donde la presencia local es necesaria por razones de protección al consumidor o al ahorrador, se puede tener este condicionamiento. Así, por ejemplo, si una universidad quiere dar cursos presenciales a nivel de pregrado y postgrado, la legislación de Colombia establece que debe tener presencia local, constituir una persona jurídica específica, obtener una licencia por parte del ICFES y luego someter a aprobación los diferentes programas que quiere brindar. Para que la legislación existente sea incorporada como parte del tratado, debe ser presentada y justificada en la mesa de negociación (es lo que se conoce con el nombre de medidas disconformes).

Valga la pena señalar que la negociación brinda a cada país una opción de modernizar la legislación que reglamenta algunas actividades; normas que tuvieron justificación en una época pasada hoy pueden ser obsoletas.

Por último, los países pueden reservarse algunas restricciones que deseen mantener sobre sectores estratégicos, como la defensa nacional, las políticas en favor de las minorías y la protección de la cultura.

b. Servicios Financieros

El sector financiero administra el ahorro de la sociedad y por ello el Estado ejerce sobre él una vigilancia especial en todos los países. El objetivo de la mesa de Servicios Financieros es el establecimiento de las reglas de juego que deben regir la prestación de servicios financieros transfronterizos por parte de proveedores del país socio, así como la inversión en el sector y el reconocimiento de las capacidades de supervisión del ente regulador de cada uno de los países.

De forma similar a la mesa de servicios transfronterizos, en la de servicios financieros también se asumen unos compromisos en materia de trato nacional, no discriminación y transparencia.



También se pueden pactar excepciones. Las materias sujetas a ser tratadas como excepción cubren cuatro tipos de medidas referidas al sistema financiero: medidas prudenciales; medidas en cumplimiento de políticas monetarias y relacionadas; medidas para limitar las transferencias con motivos de estabilidad del sistema financiero; y medidas para asegurar la observancia de leyes y regulaciones.

c. Telecomunicaciones

El objetivo de la mesa de Telecomunicaciones es acordar disciplinas que promuevan la competencia en la prestación del servicio y racionalicen la inversión en infraestructura de telecomunicaciones. En este sentido, la negociación se aplica a las medidas relacionadas con el acceso y el uso de las redes y servicios públicos de telecomunicaciones y a las medidas relacionadas con el suministro de servicios de información.

Se busca el compromiso de cada país firmante del tratado para brindar acceso no discriminatorio a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones para su uso por parte de operadores del otro país y a establecer reglas que prohíban prácticas anticompetitivas.

d. Comercio Electrónico

El comercio electrónico se está convirtiendo en uno de los medios más eficientes de distribución de productos en la economía globalizada. Es un instrumento muy ágil para atravesar fronteras y llegar al consumidor.

El principal objetivo de la mesa de Comercio Electrónico es acordar reglas de juego que permitan la expansión del comercio electrónico como instrumento para crear nuevas oportunidades de negocios entre Colombia y Estados Unidos, evitando la imposición de gravámenes sobre las transacciones electrónicas.

Estas reglas son importantes, porque la provisión de servicios transfronterizos y de servicios financieros se puede hacer utilizando medios electrónicos. Además de ellos, una serie creciente de productos se distribuye por medios electrónicos, que son denominados en los acuerdos comerciales como *productos digitales*. Los *productos digitales* comprenden programas computacionales, textos, videos, imágenes y grabaciones de sonido, codificados digitalmente y transmitidos electrónicamente; los libros, la música, el software y los servicios de noticias se cuentan entre los productos de mayor distribución electrónica hoy en día.

9. Compras del Sector Público

El mayor comprador en un país, en una región o en un municipio es el gobierno, lo cual crea opciones de negocios a las empresas proveedoras de bienes y servicios. Por esta razón, es importante que se fijen unas reglas que además de brindar oportunidades de ac-



ceso, hagan transparentes y no discriminatorios los procesos de compras de estos entes. Los entes estatales se benefician de esta apertura al poder contar con un mayor número de proveedores que deben competir en términos de precio, calidad y garantías.

El objetivo de la mesa de Compras Públicas es negociar el acceso de proveedores de bienes y servicios colombianos a los procesos de adquisición de las entidades públicas de los Estados Unidos, en condiciones que permitan una participación efectiva. Al tiempo, se ofrece el acceso de proveedores de los Estados Unidos al mercado de las compras de las entidades públicas colombianas. Además del acceso mismo, se establecen las normas que rigen la actividad de contratación por parte de las entidades públicas. Colombia busca el umbral más bajo posible para aumentar las oportunidades de participación de las pymes en este mercado.

Atendiendo las sensibilidades de proveedores nacionales determinantes en la economía interna, se puede optar por excluir de la negociación entidades o niveles de gobierno. Adicionalmente, en la negociación se establecen unos umbrales de compras a partir de los cuales los procesos de licitación permiten la participación de empresas del país socio; esto significa que las compras por debajo del umbral se pueden reservar para las empresas locales, lo cual mantiene las oportunidades de las empresas pyme de participar en estos procesos.

10. Inversión

Uno de los objetivos de Colombia en la negociación del TLC es la atracción de ahorro del resto del mundo, como un instrumento para complementar el ahorro doméstico y aumentar la inversión a los niveles que se requieren para crecer la economía de manera sostenida a tasas superiores al 5% anual.

En concordancia con ese objetivo, la mesa de Inversión se orienta a acordar unas reglas de juego claras y estables que brinden seguridad y certidumbre a la inversión extranjera. Igualmente, se busca proteger a los inversionistas colombianos en los Estados Unidos, para que reciban un trato igual al que es otorgado a los estadounidenses respecto de sus inversiones en dicho país.

La claridad y la estabilidad en las reglas de juego se reflejan en compromisos de trato nacional a los inversionistas del país socio, no discriminación, casos que justifican la expropiación y pagos de indemnización, definición de los mecanismos de solución de controversias inversionista-Estado, transferencias relacionadas con una inversión (por ejemplo, utilidades, dividendos e intereses), la no vinculación con requisitos de desempeño (no se pueden imponer obligaciones sobre montos de exportación, porcentajes de contenido nacional, restricciones sobre ventas locales, etc.). No obstante, los países deben conservar la facultad de imponer algunas restricciones relacionadas con ciertas

disposiciones constitucionales, como las referidas a la expropiación (artículos 58 y 59), la conformación de monopolios rentísticos de la Nación (artículo 336) y la limitación de derechos civiles a los extranjeros (artículo 100). Así mismo, las relacionadas con la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, la conservación del medio ambiente, o en los casos en que medien decisiones judiciales sobre prácticas no competitivas, entre otras.

11. Propiedad Intelectual

Esta mesa 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. Su objetivo es incentivar y proteger la producción intelectual, la generación de conocimiento e investigación, el desarrollo de las artes y las letras, y la evolución científica y cultural en general, a la vez que se garantiza un adecuado acceso de nuestros países a la tecnología y el conocimiento.

La negociación de propiedad intelectual es una de las que más ha llamado la atención de la opinión pública porque en ella se incluyen dos temas de gran sensibilidad para el país: el de la protección de la biodiversidad y el de las patentes y protección de datos de prueba sobre medicamentos. Por ello conviene poner los dos temas en el contexto real de la negociación para explicar la posición de Colombia.

El tema de la biodiversidad preocupa a la opinión por el vínculo que se establece con la biopiratería de la cual han sido víctimas los países megadiversos. La biopiratería existe desde hace varios años independientemente de si un país tiene o no tratados de libre comercio. Los casos denunciados de patentes otorgadas en otros países (entre ellos Estados Unidos) para productos como el frijol de la variedad Enola, la ayahuasca (yagué) y otros, aluden precisamente a invenciones desarrolladas a partir de materiales biogenéticos y conocimientos tradicionales que fueron apropiados de manera ilegal en países de la región, en periodos y situaciones que no tienen relación alguna con las negociaciones comerciales.

Esto ocurre porque los países desarrollados no tienen en su legislación sobre biodiversidad el requisito del respeto a los regímenes de acceso de terceros países. Los países Andinos, por su parte, sí cuentan con una legislación en la materia, que es la Decisión 391 "Régimen común sobre acceso a recursos genéticos". De ahí que la posición de los países Andinos en la mesa de negociación del TLC es lograr el compromiso de los Estados Unidos con mecanismos que impidan la apropiación indebida de recursos genéticos y del conocimiento tradicional asociado a esos recursos.

En lo que se relaciona con las patentes sobre medicamentos, los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC establecen unos parámetros mínimos que cada país miembro debe incorporar en su legislación. Así, la vigencia de las





patentes se establece con un mínimo de 20 años y se acepta la opción del uso de licencias obligatorias bajo determinadas circunstancias.

Colombia ingresó como miembro del GATT en 1981 y como miembro de la OMC en 1995. En su calidad de miembro, a la vez que adquiere unos derechos, contrae unas obligaciones; entre estas, se incluye el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. En cumplimiento de sus obligaciones, mediante la Ley 170 de 1994, el gobierno colombiano incorporó en nuestra legislación el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la OMC, y los acuerdos multilaterales que hacen parte de esa organización, incluyendo los ADPIC.

De forma complementaria, otras medidas de protección a la propiedad intelectual provienen de las normas de la Comunidad Andina de Naciones. Es el caso de la prohibición de patentes de segundo uso, contenida en la Decisión 486 de la Comunidad Andina, que es el régimen común sobre propiedad industrial (“Artículo 21.- Los productos o procedimientos ya patentados, comprendidos en el estado de la técnica, de conformidad con el artículo 16 de la presente Decisión, no serán objeto de nueva patente, por el simple hecho de atribuirse un uso distinto al originalmente comprendido por la patente inicial”).

En síntesis, las negociaciones de propiedad intelectual en el GATT y en la OMC buscan establecer unos estándares internacionales en la legislación de los países miembro. Colombia ha incorporado a partir de 1994 esos estándares, lo que le ha permitido poner sobre la mesa de Propiedad Intelectual del TLC la preservación de su normativa en esta materia.

12. Asuntos Ambientales

Los temas ambientales se han introducido en las negociaciones comerciales de última generación con el propósito de que los países firmantes cumplan con sus propias legislaciones y no ganen competitividad con base en lo que se ha dado en llamar el “dumping ambiental”. Este aspecto se refleja en una serie de obligaciones en materia de cumplimiento de la normativa nacional de protección al medio ambiente. Pero también se consideran en la negociación los temas de cooperación entre las partes para facilitar el cumplimiento de esas obligaciones.

El eje de la negociación gira en torno a la definición de cuáles son las obligaciones, incluido el quiénes deben cumplirlas y bajo qué condiciones. En general, puede decirse que la obligación fundamental para todos los participantes en el Tratado consiste en hacer cumplir su propia legislación nacional en materia ambiental y en tal sentido es importante resaltar que ésta negociación no implica para Colombia la modificación de sus leyes, o la adopción de estándares de protección ambiental distintos a los que nuestro país defina de manera autónoma como adecuados para la protección de sus recursos naturales y su medio ambiente.



La negociación del capítulo ambiental a su vez se enmarca dentro de un enfoque cooperativo, entendiéndose que ésta herramienta resulta fundamental para el fortalecimiento de la protección nacional al medio ambiente. En los tratados de libre comercio que ha suscrito Estados Unidos se ha plasmado la conexión que existe entre la protección al medio ambiente y el desarrollo de esfuerzos conjuntos en materia de cooperación, con el objetivo de lograr que el desarrollo económico sea ambientalmente sostenible.

En la mesa de negociación los países Andinos han propuesto un acuerdo de cooperación ambiental como una herramienta para definir tales acciones de cooperación. Los países Andinos han reiterado a Estados Unidos su interés porque el acuerdo otorgue tantos recursos como sea posible a las solicitudes de apoyo para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, transferencia de tecnología, fortalecimiento de las instituciones responsables por el tema, apoyo a los programas nacionales de promoción de la producción y exportación de bienes y servicios ambientales, así como a las actividades prioritarias de gestión ambiental empresarial.

13. Asuntos Laborales

En un contexto muy similar al de las negociaciones ambientales, la mesa de Asuntos Laborales busca que los países firmantes del tratado cumplan con la legislación laboral propia y aseguren altos estándares de protección laboral por cada parte.

Los acuerdos normalmente incluyen la prohibición expresa de reducir o debilitar las normas laborales vigentes para atraer comercio o inversiones. Se prevé también la posibilidad de recurrir al mecanismo de solución de diferencias en casos de incumplimiento de dichas obligaciones.

14. Política de Competencia

El objetivo de esta mesa es evitar que los beneficios de la liberalización comercial resulten menoscabados por efecto de prácticas restrictivas a la competencia o al funcionamiento libre de los mercados. Al desmontarse las barreras arancelarias y no arancelarias aumentan los incentivos para que haya una repartición de los mercados de una manera artificial o que se realicen prácticas anticompetitivas de alcance internacional (por ejemplo, monopolios y carteles).

Los países firmantes mantienen su autonomía legislativa, pero asumen el compromiso de contar con leyes de competencia que sancionen las prácticas no competitivas, como mecanismo de preservación de la eficiencia económica y de protección al consumidor; las leyes deben asegurar a las empresas el derecho al debido proceso y a la no discriminación por nacionalidad de las empresas.





15. Asuntos institucionales

Su objetivo es establecer el marco normativo para la interpretación, aplicación general y administración del Tratado. Para tal objetivo se crea una Comisión de Libre Comercio, integrada por delegados de cada país participante en el Tratado; sus funciones están orientadas a supervisar el proceso de implementación del tratado, buscar solución a las controversias que surjan sobre la interpretación o aplicación de los contenidos de cada capítulo y supervisar el trabajo de los diferentes comités y grupos de trabajo establecidos por el tratado.

16. Solución de Controversias

La firma de un tratado de libre comercio entre dos o más países presupone la voluntad de las partes de asumir los compromisos acordados y el pleno conocimiento de los beneficios de la integración. No obstante, dada la gran cantidad de temas sobre los que se adquieren compromisos, es previsible que surjan dificultades o desavenencias entre los países en el proceso de implementación del tratado.

El objetivo de la mesa de Solución de Controversias es dotar al tratado de los instrumentos justos, transparentes y eficaces de conciliación que aseguren la permanencia del tratado.

Usualmente se contemplan tres instancias en la solución de los conflictos. En primer lugar, la consulta amistosa entre las dependencias de cada gobierno que tienen a su cargo el tema en el que surge el problema; en varios de los capítulos del tratado se crea un comité para estos casos. En segundo lugar, si las consultas no llevan a una solución se pasan al Comité de Libre Comercio. En tercer lugar, si la controversia persiste, se convoca a un panel arbitral.

En esta mesa se establecen los procesos para convocar los paneles arbitrales y conformar las listas de árbitros; además, debe definir las cualidades que deben tener los árbitros y los procedimientos de selección del grupo arbitral para cada controversia; por último, se deben establecer los reglamentos de operación del panel y las formas de implementación de sus decisiones, así como las sanciones por incumplimiento de las decisiones.

17. Cooperación

El objetivo de la mesa es acceder a recursos frescos de cooperación no reembolsable, que permitan el mejor aprovechamiento del tratado, en tres pilares fundamentales: participación en las negociaciones, implementación del acuerdo y adaptación del sector público y privado para la integración.

La negociación

Tradicionalmente en las negociaciones de los acuerdos de comercio el trabajo se desarrolla en dos aspectos: los textos y las ofertas. Es usual que desde la primera ronda se inicien discusiones en ambos frentes.

En el caso de la negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos se introdujeron varias innovaciones: durante la etapa preparatoria se desarrolló una metodología de negociación que resultó de gran provecho para construir y fortalecer la posición negociadora colombiana. Por esta razón, Colombia propuso a los Estados Unidos, en unión con Perú y Ecuador que acogieron nuestra metodología, que las primeras rondas se centraran en la discusión de los intereses de los países andinos en la negociación. Luego, previo a la ronda de Lima, Colombia entregó a los Estados Unidos una matriz de solicitudes, resultado de un riguroso trabajo con el sector privado. La matriz de solicitudes y la matriz de los intereses colombianos en el TLC, han definido en gran medida la orientación estratégica de la negociación del tratado (gráficos 4 y 5).

Gráfico 4 | Matrices de intereses y de solicitudes en la negociación del TLC



Gráfico 5 | Rondas de negociación del TLC hasta julio de 2005*

* En la ronda de Washington de marzo de 2005, la bilateral de agricultura se realizó el 21 y 22 de marzo. En la ronda de Guayaquil de junio de 2005, la bilateral de agricultura se programó del 11 al 13 de julio en Washington.

Ronda	Sede		Fecha	
	Ciudad	País	Iniciación	Terminación
1	Cartagena	Colombia	18-may-04	19-may-04
2	Atlanta	Estados Unidos	14-jun-04	18-jun-04
3	Lima	Perú	26-jul-04	30-jul-04
4	Fajardo	Puerto Rico	13-sep-04	17-sep-04
5	Guayaquil	Ecuador	25-oct-04	29-oct-04
6	Tucson	Estados Unidos	30-nov-04	4-dic-04
7	Cartagena	Colombia	7-feb-05	11-feb-05
8	Washington	Estados Unidos	14-mar-05	22-mar-05
9	Lima	Perú	18-abr-05	22-abr-05
10	Guayaquil	Ecuador	6-jun-05	10-jun-05
11	Miami	Estados Unidos	18-jul-05	22-jul-05



Matriz de intereses

El punto de partida de esta metodología es el principio de que en una negociación se logra una posición más sólida si se defienden intereses que si se defienden instrumentos; para lograr un interés en particular hay múltiples instrumentos disponibles. A manera de ejemplo, si tuviéramos el interés de defender un sector industrial específico porque está en proceso de desarrollo y tiene un amplio potencial competitivo, podríamos contar con múltiples instrumentos: aranceles, cuotas de importación, licencias previas y tantos como la imaginación nos permita, siempre y cuando no contraríen las reglas de operación del comercio internacional.

En consonancia con ese principio, los grupos temáticos del equipo negociador realizaron una labor de identificación de los temas y de los asuntos de cada mesa de negociación; luego se determinaron los intereses de Colombia en cada uno de ellos. El gráfico 6 muestra un ejemplo basado en la mesa de servicios financieros; se observan allí cuatro asuntos relacionados con el tema de los servicios financieros y los intereses que Colombia tiene en ellos. De forma complementaria, el ejercicio permitió identificar cuál sería el interés probable de los Estados Unidos en cada asunto, con base en los otros tratados negociados previamente, en documentos oficiales y en declaraciones públicas de funcionarios de ese país relacionados con la negociación; el resultado permitió anticipar en buena medida el nivel de coincidencia o de conflicto entre los intereses de Colombia y de Estados Unidos en cada asunto.

No	Mesa	Temas	Asuntos	Colombia	EEUU (Interés Percibido)
333	SERVICIOS FINANCIEROS	Servicios Financieros	Pensiones obligatorias y cesantías	Proteger al consumidor de servicios financieros provistos por entidades financieras no establecidas en el país, al ahorro nacional y garantizar pensión mínima (constitución)	Profundizar el mercado de servicios financieros equivalentes y relacionados para pensiones y cesantías.
334	SERVICIOS FINANCIEROS	Servicios Financieros	Nación más favorecida	Mantener la posibilidad de no extender beneficios más profundos de otros acuerdos comerciales (CAN)	Recibir el mejor trato que dé a un tercero.
335	SERVICIOS FINANCIEROS	Servicios Financieros	Acceso al mercado financiero de USA	Facilita el acceso para el establecimiento y operación de entidades financieras colombianas mediante la eliminación de restricciones y agilización de procedimientos	Asegurar la confianza y solidez en el sistema y protección al consumidor a través de supervisión y seguros de depósito, etc.
336	SERVICIOS FINANCIEROS	Servicios Financieros	Comercio transfronterizo de seguros (modos 1 y 4)	Proteger al consumidor de servicios financieros provistos por entidades financieras no establecidas en el país y al ahorro nacional. Evitar los efectos del arbitraje regulatorio (lista positiva)	Profundizar el mercado de servicios financieros transfronterizos sin restricciones y con la facultad de promoverlos.

Gráfico 6 | Identificación de los intereses en el tema de los servicios financieros

Una vez establecidos los asuntos y los intereses en cada mesa, se ordenaron desde los más prioritarios hasta los menos prioritarios, ponderando la importancia relativa



de cada uno de los asuntos. El método para hacerlo es la asignación de 10 mil puntos a cada mesa, los cuales deben repartirse entre los asuntos incluidos en ella. Luego, en cada interés se crearon opciones y se asignaron ponderaciones y puntos de resistencia, que indican el límite hasta el cual la negociación favorecería los intereses del país. De esta forma, por cada mesa se pueden poner puntajes como objetivo de la negociación.

La expresión escrita de los intereses es de gran utilidad, pues facilita la redacción de textos de cada capítulo del acuerdo.

En total se identificaron más de 400 intereses de Colombia en la negociación y las matrices resultantes fueron validadas en reuniones con el sector privado y con Consejo de Ministros. Luego de la validación se pusieron en la página de Internet del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para el acceso de toda la sociedad.

El planteamiento de los intereses de los países andinos en la negociación con los Estados Unidos abarcó las dos primeras rondas (Cartagena y Atlanta).

Matriz de solicitudes

Por iniciativa del sector privado colombiano y en consonancia con el principio de acceso real que formuló el gobierno como objetivo del acuerdo, se realizó un minucioso análisis que enriqueció y consolidó la posición negociadora del país.

El ejercicio consistió en tomar partida por partida del arancel de los Estados Unidos a 8 dígitos, que corresponde a la identificación de cada uno de los productos que este país compra al mundo, y examinar con los empresarios de cada sector los intereses ofensivos de Colombia en cada una de ellas; a renglón seguido, se determinó si el obstáculo de acceso es un arancel, una medida sanitaria, un reglamento técnico, un procedimiento aduanero, etc. Si los empresarios colombianos mostraban interés en obtener acceso real al mercado estadounidense en una partida, se procedía a elaborar la solicitud específica tanto en materia de arancel como de obstáculos relacionados con medidas no arancelarias.

El cuadro 1 resume las solicitudes realizadas por el gobierno colombiano al estado-unidense. Los resultados muestran que en el 38% de las partidas los Estados Unidos tienen un arancel cero para todos los países, como resultado de los compromisos de desgravación contraídos en la OMC.

La metodología permitió concluir que en el 23% de las partidas Colombia no tiene ningún interés, debido a que son bienes que el país no produce y no tiene expectativas de producirlos en un plazo razonable, como por ejemplo reactores nucleares, aviones, etc.





COMPOSICION DE LA LISTA DE PEDIDOS DE COLOMBIA EN EL TLC Cálculos sobre cifras de comercio 2003 - USITC						
	Items arancelarios		Importaciones USA			
	No.	%	del mundo		de Colombia	
			Mill US\$	%	Mill US\$	%
TOTAL	10.495	100,0	1.257.183	100,0	6.406	100,0
Liberados en USA (FREE)	4.014	38,2	549.312	43,7	1.709	26,7
Total solicitados	3.976	37,9	644.702	51,3	4.697	73,3
Mesa Agrícola (Canasta A)	599	5,7	22.274	1,8	977	15,2
Mesa Agrícola (Canasta B)	44	0,4	914	0,1	3	0,0
Mesa Bienes (Canasta A)	3.333	31,8	621.515	49,4	3.717	58,0
Resto (no solicitados)	2.460	23,4	63.169	5,0	0	0,0

Cuadro 1

De esta forma, las solicitudes colombianas se centraron en el 38% de las partidas arancelarias, que representan el 73% de las importaciones que Estados Unidos realiza de Colombia. La matriz de solicitudes detallada también fue puesta en la página de Internet, para consulta de todos los interesados.

Es fácil apreciar que el ejercicio fortaleció la posición negociadora de Colombia y permitió concretar los aspectos de mayor interés. Las solicitudes se presentaron a los Estados Unidos antes de la tercera ronda, que se llevó a cabo en Lima en julio de 2004.

Textos

Una vez presentados los intereses y las solicitudes de Colombia en la negociación, en la ronda de Lima se inició la revisión de textos. Estados Unidos había presentado un texto en la primera ronda; en los meses siguientes los Andinos lo analizaron a profundidad, de forma que al iniciar la ronda de Lima (26 de julio de 2004) se formularon varias líneas de trabajo:

- en primer lugar aquellos capítulos en los que había alta coincidencia en los contenidos deseados y en los que eran pequeñas las secciones a aclarar, se procedió a encorchetar los términos o las secciones que requerían precisión o aclaración.
- en segundo lugar, en las secciones en las que las divergencias fueron amplias, los Andinos propusieron textos alternativos.
- en tercer lugar, en los aspectos o temas no incluidos en el texto de Estados Unidos, pero que son de interés para los Andinos, se presentaron textos que fueron incorporados como textos de mesa.

La fusión de los textos de Estados Unidos y los de los Andinos permitieron conformar los textos de mesa que son los utilizados durante la negociación.



A partir de estos elementos, en las rondas siguientes se trabajó en cada mesa en la limpieza de textos y en la presentación de propuestas de paquetes de intercambio. Los paquetes de intercambio se conforman con elementos de cada mesa que son de interés para un país y que para obtenerlos está dispuesto a dar otros de la misma mesa, que presume son de interés para el otro país en la negociación.

Para mediados de 2005 se han logrado avances significativos en varias mesas. En el caso de Comercio electrónico y formación de la capacidad comercial ya están cerradas; están por cerrarse sin necesidad de otra ronda las mesas de obstáculos técnicos al comercio, política de competencia y procedimientos aduaneros. Con una ronda se pueden cerrar las mesas de Asuntos laborales, Asuntos ambientales, Servicios transfronterizos, Compras del sector público y Procedimientos aduaneros, entre otras.

Como es usual, al acercarse el final de las negociaciones, van quedando algunos temas álgidos, que generan gran expectativa en la opinión pública. Entre ellos sobresalen los relacionados con el comercio de bienes usados, las importaciones de bienes remanufacturados, algunos aspectos relacionados con el capítulo de propiedad intelectual –especialmente en lo relacionado con patentes sobre productos farmacéuticos– y los temas de la negociación agrícola y de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Intercambio de ofertas de desgravación

El intercambio inicial de ofertas se llevó a cabo antes de la ronda de Lima, para lo cual se habían establecido como principios el cubrimiento del universo arancelario, el acceso real (no sólo aranceles, sino también barreras no arancelarias) y tener en cuenta el concepto de asimetrías, que reconozcan las diferencias en los niveles de desarrollo.

En las ofertas iniciales en bienes industriales los Estados Unidos ofrecieron desgravación inmediata (canasta A) del equivalente al 49.5% de las importaciones que realiza de Colombia en este tipo de bienes y el 1.7% en desgravación a 10 años (canasta C); con la matriz de solicitudes se estableció que de la oferta en canasta A, el equivalente al 33% de las importaciones de bienes industriales que realiza Estados Unidos desde Colombia, ya cuanta con arancel cero. Colombia, por su parte, ofreció en canasta A el 24% de las importaciones de bienes industriales provenientes de los Estados Unidos y el 52.9% en canasta C (gráfico 7).

A partir de esas ofertas iniciales se inicia un proceso de mejoramiento de ofertas, realizando intercambios y negociando paquetes que van mejorando la posición de acceso de cada país.

Las mejoras de ofertas durante las rondas siguientes permitieron avanzar significativamente en los objetivos de los dos países. Para mediados de 2005, la oferta de Estados



Unidos apunta a la desgravación casi total de las importaciones de bienes industriales que le exporta Colombia. Aun cuando Colombia también aumentó su oferta de desgravación en la canasta A, mantiene una porción considerable de las importaciones de bienes industriales en la canasta C (gráfico 8).

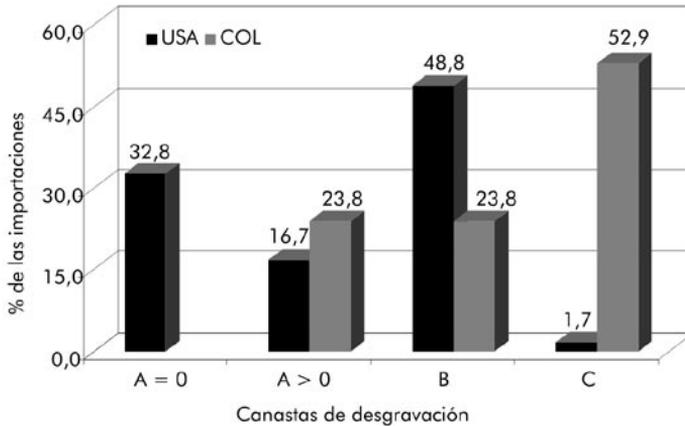


Gráfico 7 | Comparación de las ofertas iniciales en bienes industriales (% de las importaciones industriales provenientes de la contraparte)

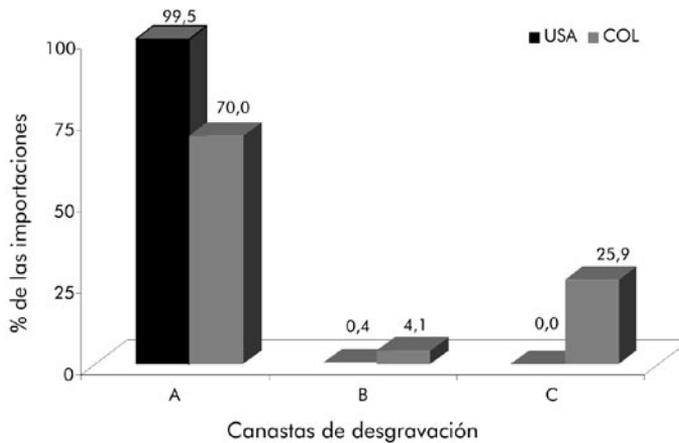


Gráfico 8 | Comparación de las ofertas mejoradas en bienes industriales (% de las importaciones industriales provenientes de la contraparte)



Las ofertas iniciales en bienes agrícolas reflejan claramente el principio de asimetría. Mientras que Estados Unidos ofreció desgravación inmediata del 53.5% de las importaciones de bienes agrícolas provenientes de Colombia, el país apenas ofreció el 6.0% de las importaciones de bienes agrícolas comprados a los Estados Unidos. De esta forma, en la canasta de más de 10 años (canasta D) Colombia ubicó más de la mitad de las importaciones mientras que Estados Unidos sólo puso el 19% (gráfico 9).

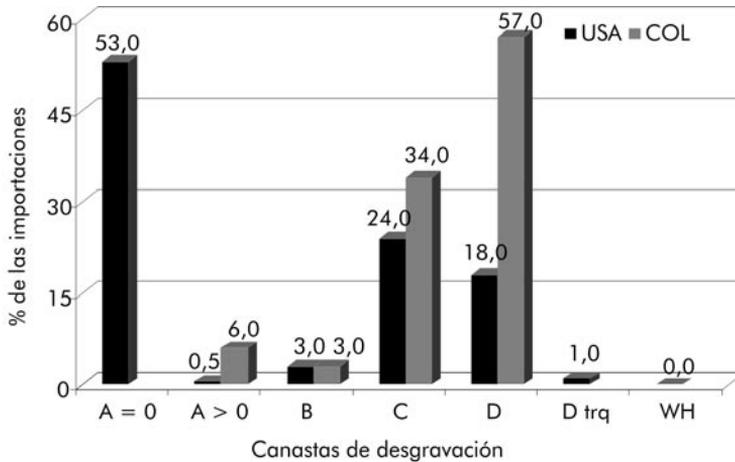


Gráfico 9 | Comparación de las ofertas mejoradas en bienes agrícolas (% de las importaciones agrícolas provenientes de la contraparte)

A diferencia de lo ocurrido con los bienes industriales, en el caso de la negociación agrícola las mejoras de ofertas sólo cambiaron de forma marginal las propuestas en la oferta inicial. Esto obedeció no sólo a la alta sensibilidad del sector en los dos países, sino al proceso electoral de los Estados Unidos, que se reflejó en un menor dinamismo de la negociación. Esta pérdida de dinamismo afectó también el avance en la mesa de medidas sanitarias y fitosanitarias, donde se concentra en gran parte el trabajo de Colombia por hacer prevalecer el principio de acceso real de los bienes agrícolas al mercado de estadounidense.

Pasadas las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, en la ronda de Tucson se adoptó una metodología alternativa con el propósito de imprimir una nueva dinámica a la negociación agrícola. Con base ella se han desarrollado las negociaciones a partir de la ronda de Cartagena de febrero de 2005, abarcando dos elementos:

a) El paquete de intercambio 0x0. Consiste en una oferta de cada país del grupo de productos de ámbito agrícola con menos sensibilidad. En Cartagena se presentó el intercambio de listas y actualmente cada país las está analizando.





b) Grupos de productos. Cada país presenta ofertas y/o solicitudes por grupos de productos. En las rondas del 2005 se han presentado propuestas por parte de alguno de los países en lácteos, oleaginosas, pollo y carnes procesadas, carne de bovino, maíz, tabaco, trigo, arroz y otros cereales.

Uno de los instrumentos que se empiezan a usar en las propuestas es el de contingentes que permitan un acceso preferencial a la contraparte, en los volúmenes acordados. En algunos casos ya se han realizado mejoras en las ofertas, mientras que en otros están pendientes de la respuesta de la contraparte.

Se espera que esta metodología facilite los intercambios y los acuerdos necesarios para el avance en la negociación tanto de la mesa de agricultura como en la de medidas sanitarias y fitosanitarias. Esta última, se ha rezagado en buena parte por el principio de acceso real que el gobierno colombiano quiere hacer prevalecer en la negociación.

Transparencia de las negociaciones

Desde el comienzo de las negociaciones el Gobierno se ha esmerado por revelar la mayor cantidad de información posible y porque todas sus actuaciones frente a la sociedad civil sean transparentes. Varios observadores internacionales que han visto las actuaciones del gobierno frente a la sociedad civil, han señalado que muchas de estas acciones no tienen precedente en las negociaciones recientes en el contexto latinoamericano.

Son múltiples las formas de actuación del gobierno para lograr el objetivo de transparencia:

La construcción de la posición negociadora.

Si bien es cierto que la construcción de la posición negociadora del país es un proceso continuo que lleva tantos años como años negociando acuerdos comerciales lleva el país, para la negociación con los Estados Unidos se fortalecieron aún más los canales de comunicación entre el equipo negociador y todos los sectores de la sociedad interesados en la negociación: empresarios, sindicatos, comunidades indígenas, iglesia, organizaciones no gubernamentales, Congreso, organismos de control, etc. El proceso de construcción de las matrices de intereses y de solicitudes enriqueció aún más las relaciones entre el equipo negociador y los diferentes agentes de la sociedad. Adicionalmente, los empresarios reunidos en el Consejo Gremial ampliado –en el cual se vincularon para efectos de las negociaciones otros gremios del sector real y una representación importante de los prestadores de servicios–, crearon una Secretaría Técnica con el fin de tener un interlocutor permanente con el equipo negociador; esto, desde luego, no restringe los canales de comunicación directa de los empresarios con el equipo negociador.

Relaciones con el Congreso

Para el gobierno es importante que el Congreso conozca todos los detalles de la negociación, no sólo en su calidad de representantes del pueblo, y de los intereses de las regiones en el caso de la Cámara de Representantes, sino por la responsabilidad que tienen de aprobar o improbar el proyecto de Ley aprobatoria del Tratado. Por esta razón el gobierno informa permanentemente al Congreso sobre la evolución de las negociaciones. Adicionalmente, en cumplimiento de sus funciones de control político, el Congreso cita con frecuencia al Ministro de Comercio, Industria y Turismo o al Jefe de la Negociación y a miembros del equipo negociador a sesiones plenarias o de comisiones, con el objetivo de discutir temas específicos de la negociación. Buena parte de estas discusiones son transmitidas por televisión, lo que brinda a los ciudadanos la oportunidad de conocer con más profundidad los temas de mayor debate. Otro elemento importante en este proceso han sido las audiencias públicas regionales impulsadas por las Comisiones Segundas de Cámara y Senado, con el propósito de conocer de cerca la opinión de los ciudadanos sobre el TLC en la mayor parte del país. Estos canales de comunicación han permitido al Congreso jugar un papel destacado en los debates que hay en el país sobre el TLC.

Cuarto de acompañamiento del Congreso

En las rondas de negociación asisten miembros del Senado y de la Cámara de Representantes con el fin de hacer un seguimiento de cerca a la negociación. El Cuarto de acompañamiento del Congreso es informado diariamente por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo sobre los temas tratados y su evolución. Los miembros del Congreso hacen reuniones para discutir aspectos específicos con miembros del equipo negociador y con representantes de la sociedad civil que también asisten a la negociación.

Cuarto de al lado

La interlocución del equipo negociador se asegura durante el proceso mismo de las rondas, mediante la figura del Cuarto de al lado. Los gremios, los empresarios, los sindicatos, los pueblos indígenas, las comunidades afro colombianas, las organizaciones no gubernamentales, los gobernadores y alcaldes o sus delegados asisten a las rondas con el propósito de seguir de cerca la negociación y también para ser consultados cuando el equipo negociador lo considere necesario. Diariamente se presenta un informe general sobre lo acontecido en cada mesa que haya sesionado y luego se hace una reunión más profunda con los interesados en cada tema.

Cuartos de lectura.

El gobierno dispuso la creación de cuartos de lectura en Bogotá, Medellín y Cali con el propósito de que empresarios, sindicatos, académicos y, en general, todos los interesados puedan conocer la evolución de los textos de la negociación.



Informes a la sociedad civil.

Concluida cada ronda, el equipo negociador presenta en Plaza de los Artesanos en Bogotá un informe pormenorizado a la sociedad civil con los avances de la negociación mesa por mesa. Estas reuniones abarcan dos días y las sesiones para cada mesa tienen un tiempo previsto de cuatro horas.

Foros y conferencias.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizó cerca de 15 foros regionales durante el año 2004 con el fin de difundir en los departamentos las razones del gobierno para negociar, los objetivos del TLC y los intereses de Colombia. Se convocó a todas las fuerzas vivas de cada región y se realizaron conversatorios con el fin de que el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y miembros del equipo negociador aclararan todas las dudas e inquietudes con relación al TLC. Adicionalmente, el Ministro, el Jefe de la negociación y los miembros del equipo negociador han participado en foros, seminarios y conferencias convocados en todo el país por los gremios de la producción, las universidades, los gobiernos locales y los medios de comunicación tanto nacionales como regionales.

Página de internet del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La más amplia información sobre el TLC está a disposición de todas las personas que quieran consultarla en la página de internet del Ministerio (www.mincomercio.gov.co). En ella se consignan los informes presentados en cada ronda, se informa a las personas cómo participar en el cuarto de al lado, se da acceso a todos los estudios contratados por el Ministerio para examinar temas específicos de la negociación, se pueden conocer los ejercicios con modelos de equilibrio general que se utilizaron para simular los impactos del TLC, se tiene acceso a los estudios de comercio exterior de los departamentos y se pueden consultar las matrices de intereses y de solicitudes. Una sección interesante es la recopilación de las columnas de opinión que se publican en diferentes medios de comunicación tanto nacionales como regionales; se incluyen por igual las columnas de opositores y defensores, de forma que el lector pueda formarse una idea general de las diversas posiciones que suscita el TLC.

Conclusiones

El gobierno tomó la decisión de negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos porque es nuestro principal socio comercial y porque es parte de la estrategia de inserción activa en la economía globalizada. El objetivo de alcanzar tasas de crecimiento sostenidas superiores al 5% anual se fortalece con el acceso preferencial permanente a mercados de mayor poder de compra y con la atracción de inversión extranjera, gracias a las reglas de juego claras que definen los acuerdos comerciales.



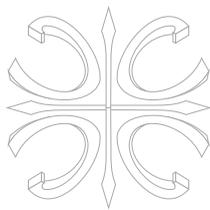
Para la negociación el país cuenta con un equipo de altas calidades técnicas, con experiencia en negociación, bien organizado y con un minucioso conocimiento de los intereses del país. Los intereses del país se identifican en la construcción de la posición negociadora, que es un proceso permanente iniciado desde las primeras negociaciones comerciales de Colombia; para la negociación del TLC con los Estados Unidos este proceso se fortaleció de manera importante con la metodología de matrices de intereses y con la iniciativa del sector privado de la lista de solicitudes.

El gobierno está comprometido con una negociación transparente y por ello brinda a la sociedad la información necesaria para que el desarrollo de las negociaciones sea de conocimiento público. Los resultados de este compromiso están a la vista: quizás es la primera vez en la historia del país que una decisión económica tiene un debate tan profundo y ha contado con tan amplia participación de la sociedad.

A medida que avanza el proceso de negociación, van surgiendo los aspectos más sensibles y la opinión pública concentra su atención en ellos. En el caso del TLC, la mayoría de las mesas han registrado avances significativos y ya cerraron o están muy próximas al cierre. Sólo dos mesas han avanzado a un ritmo menor que las demás: la de agricultura y la de medidas sanitarias y fitosanitarias, estrechamente ligadas en su dinámica por el principio de acceso real que el gobierno quiere hacer prevalecer. Entre los temas sensibles de otras mesas se destacan los relacionados con patentes, protección de datos de prueba, los bienes usados y los remanufacturados y los mecanismos de protección de la biodiversidad, entre otros.

El gobierno confía en que esos temas no se conviertan en obstáculos infranqueables para terminar la negociación. Aún quedan espacios para intercambios y se mantendrá firme el objetivo medular de Colombia en el TLC: lograr un buen paquete de negociación acorde con los intereses del país.





CONFECAMARAS