

# **LA ESTRATEGIA URIBE DE NEGOCIACIÓN DEL TLC**

Jorge Reinel Pulecio<sup>1</sup>

Este artículo analiza las intenciones y resultados obtenidos en el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos. Como marco descriptivo se reconoce la preeminencia del papel presidencial y las concesiones llevadas a cabo por el gobierno colombiano debido a una precaria estrategia de negociación. Así mismo, el panorama presentado por el autor, devela la prevalencia del poder de negociación de las cúpulas empresariales y las elites políticas, superando el papel del Congreso, de los partidos políticos y de la opinión pública. El análisis presentado permite concluir que la estrategia de negociación ha sido equivocada, pues además de perjudicar gravemente el escenario interno, fragmentó y debilitó las relaciones con los países andinos.

Palabras clave: Países andinos, negociación, Tratado de Libre Comercio, acuerdos bilaterales, política exterior

This article analyzes the intentions and results obtained in the negotiation of the Free Trade Agreement between Colombia and the United States. The preeminence of the executive and the concessions offered by the Colombian government due to its precarious negotiating strategy serve as the backdrop for this discussion. The author highlights the power of the private sector and political elites within this process, to the detriment of the role of the Congress, political parties and public opinion. The analysis presented leads the author to conclude that Colombia's strategy has been flawed, given that in addition to worsening the internal environment, it has tended to fragment and weaken the country's relations with the other Andean countries.

Keywords: Andean countries, negotiation, Free Trade Agreement, bilateral accords, foreign policy

## Introducción

La decisión de negociar el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos de América, TLC, significó para el Gobierno del presidente Uribe abrir tres ámbitos de negociación: el primero con Estados Unidos y los actores allí involucrados, es decir el Congreso, los departamentos de Comercio (USTR), de Estado y de Defensa, y el lobby

empresarial, laboral y de organizaciones no gubernamentales; el segundo con los países andinos que participan del TLC (Ecuador y Perú), para tratar de llevar una posición conjunta ante EUA, y con Bolivia y Venezuela para intentar mantener la institucionalidad de la Comunidad Andina (CAN); en tercer lugar, el frente interno, con el empresario, los gremios cúpula, el Congreso Nacional y con otros sectores de la

1 Profesor Asociado del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Las opiniones aquí expresadas en nada comprometen la posición del Distrito Capital, institución para la cual presto mis servicios como asesor del Alcalde Mayor de Bogotá para el TLC. El presente ensayo hace parte de un estudio que adelanto en el IEPRI sobre "Actores sociales y las negociaciones del TLC Colombia-Estados Unidos".

opinión pública considerados en general como outsiders<sup>2</sup>.

En lo que va corrido de las negociaciones, entre mayo de 2004 y noviembre de 2005, la estrategia de negociación del TLC, de Uribe se concentró en responder las demandas del USTR en el caso del frente abierto con EUA; en reducir la concertación con los países andinos a la mínima expresión posible, a costa de la precaria institucionalidad andina; y en el frente interno, a atender las demandas de los principales grupos económicos nacionales y capotear las presiones del grupo parlamentario uribista, de gran peso en el sector agrícola.

En lo que falta por recorrer de las negociaciones el Gobierno nacional debe atender con pertinencia demandas aún pendientes con los interlocutores y demandas de actores hasta ahora minimizados: seguramente en el frente estadounidense debe centrarse más en buscar negociaciones con el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, incluyendo las agencias como la DEA y la CIA, el Congreso en sus diferentes vertientes, y atender al lobby empresarial, laboral y ambiental; con los países andinos debe decidir un modus operandi, con Venezuela y la institucionalidad de la CAN ante el TLC; en el frente interno tendrá que enfrentar resistencias mayores al interior de la bancada parlamentaria oficialista, de los empresarios agrícolas y la industria farmacéutica nacional, de los perdedores

de algunas cadenas industriales y de servicios, las empresas de publicidad y las cadenas de TV, así como de los pequeños y medianos empresarios, incluyendo comunidades campesinas. Luego debe encarar los intereses de las entidades territoriales como el Distrito Capital y las comunidades indígenas y afro-colombianas. Finalmente deberá sortear el control de constitucionalidad del TLC ante la Corte Constitucional.

La tesis central que defiende es que la estrategia de Uribe en la negociación del TLC se basó en dos supuestos precarios: primero, que podía adoptar al USTR como el interlocutor decisivo por parte de Estados Unidos, entidad capaz de sacar adelante la aprobación del Tratado en el Congreso estadounidense en la misma forma como tuvo éxito en los anteriores tratados de libre comercio, hasta el más reciente firmado con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR). La condición del USTR como único negociador válido cambió luego del CAFTA-DR. Segundo, que en las negociaciones del TLC, Colombia obtendría un tratamiento como aliado estratégico privilegiado de EUA en el hemisferio. Así, el TLC subsumiría de forma permanente el apoyo de EUA en la lucha contra el narcotráfico, más allá del ATPDEA y, más ambicioso aún, elevaría al rango de “nueva alianza estratégica” las coincidencias ideológicas de la administración Bush de lucha global contra el terrorismo y la política

2 En estricto sentido el Gobierno nacional también ha librado una negociación, con no pocas confrontaciones, al interior de la misma administración. Los principales actores de la misma han sido el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –responsabilizado por el Presidente de conducir las negociaciones– y los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Seguridad Social y Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación y, con un perfil muy modesto, el Ministerio de Relaciones Exteriores. Aunque la prensa nacional ha dado cuenta de algunas de las disputas al interior del Gobierno, en especial entre los Ministros de Comercio por un lado y por el otro los de Agricultura y de Seguridad Social, la salida del Ministro Carlos Gustavo Cano y su reemplazo por Felipe Arias en Agricultura, el 21 de enero de 2005, disciplinó al equipo de gobierno bajo la orientación del Ministro Jorge Enrique Botero, de Comercio.

de Seguridad Democrática Uribe. Si se cumplen los dos supuestos enunciados, la estrategia del Gobierno Uribe asume que los demás actores en el proceso de negociación serán disciplinados y estarán convencidos de las virtudes de largo plazo del Tratado.

El tiempo es un factor que puede conspirar contra la estrategia Uribe de negociación del TLC. Atender tantos actores como quedan pendientes, en un año electoral (2006), obliga a prescindir de algunos aliados clave. Para esto el Presidente cuenta con un gran capital político expresado en las fuertes mayorías en el Congreso y, según las encuestas, un apoyo de la opinión pública superior al 70% a finales de 2005. Pero no puede girar indefinidamente contra una chequera con fondos limitados. Con todo, sostengo que la suerte de la aprobación del TLC se define, en lo fundamental, al interior del Congreso de EUA y no tanto en el juego institucional colombiano<sup>3</sup>.

Presentada esta introducción, en los siguientes acápites se desarrollarán los elementos centrales de la estrategia Uribe para la negociación del TLC. Posteriormente se discuten los intereses de EUA en el TLC en el acápite 4, y se formulan las conclusiones en el acápite 5.

### **El TLC en la agenda de la administración Uribe**

Al inicio de la administración Uribe, en agosto de 2002, el horizonte

inmediato imponía la conclusión de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, prevista para diciembre de 2005. Además, recién se había cumplido con éxito en el Congreso estadounidense la renovación y ampliación del Acuerdo de Preferencias Arancelarias para la Región Andina, ATPA, vigentes desde 1992 y que concluían en el 2002 -lo que consumió buena parte del esfuerzo de política exterior de la administración Pastrana-.

Estados Unidos aceptó ampliar la vigencia del ATPA, ahora como Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, ATPDEA, hasta diciembre de 2006, e incrementó sustancialmente el número de partidas arancelarias cubiertas por las preferencias: de 5.524 pasaron a 6.500, incluyendo ahora productos con potencial exportador real para Colombia<sup>4</sup>. Sólo estaba pendiente la declaración formal de elegibilidad de Colombia al ATPDEA.

El 25 de septiembre de 2002, en la primera visita del presidente Uribe al presidente George W. Bush, éste último anunció formalmente que Colombia sería elegible al ATPDEA. El costo adicional que debió pagar el país, además de comprometerse a mantener la estrategia estadounidense de lucha contra el narcotráfico, fue la adopción del Decreto 2085 de 2002 que aumenta en cinco años la protección a la propiedad

3 En el presente ensayo se prescinde de discutir los impactos sectoriales, regionales o transversales del TLC sobre la nación. Estos aspectos se abordarán apenas como ejemplo de los intereses y actores en cuestión. Sobre los posibles impactos del TLC puede consultarse: Alcaldía Mayor de Bogotá (2004); Botero y López (2004); Cano, Garay y Barbieri (2004); Cárdenas (2004); Cortés (2004); DNP (2003); Ocampo et. al. (2004); Ramírez y Martín (2004); Rocha y Perilla (2004); Umaña (2004); Umaña et al. (2005); Zerda et al (2005).

4 El ATPA, vigente mediante Ley del Senado estadounidense desde diciembre de 1991, fue ampliado y prorrogado en octubre de 2002 y hasta diciembre de 2006 como Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés). Los nuevos productos con mayor potencial exportador son ciertos textiles y confecciones, calzado, petróleo y derivados, relojes y partes para relojes, manufacturas de cuero y atún empacado al vacío. La lista de productos nuevos ATPDEA puede consultarse en la página del Ministerio de Comercio Exterior [www.mincomex.gov.co](http://www.mincomex.gov.co).

intelectual de las empresas farmacéuticas estadounidenses, conocido como protección a los “datos de prueba”<sup>5</sup>. Igual, el Secretario del Tesoro, Paul O’Neil, anunció la decisión de otorgar un “fuerte y decidido apoyo” a Colombia ante la comunidad financiera internacional para suplir las demandas de crédito<sup>6</sup>.

Tal vez porque ese era el clima externo, en la plataforma electoral de “Los 100 puntos”, el candidato Uribe Vélez no incluyó en sus propuestas los temas del TLC ni del ALCA. Ya como presidente, el Plan de Desarrollo incluyó el compromiso de aprovechar el ALCA y, por iniciativa parlamentaria, contempló también el propósito general de auspiciar la firma de Tratados de Libre Comercio, sin reducir la propuesta de forma exclusiva al TLC con Estados Unidos.

Lo que sí estuvo claro en la política externa del Presidente Uribe, desde un principio, fue la búsqueda de pleno apoyo de la Administración Bush a la política de Seguridad Democrática. La construcción de la política de Seguridad Democrática fue asociada de entrada a la lucha global contra el terrorismo, declarada por el gobierno Bush luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Y la política exterior del país se puso al servicio de ese objetivo.

De otra parte, en la etapa final de negociación del ALCA quedó claro que la estrategia brasilera de construir un

bloque de países suramericanos y, en lo posible latinoamericanos y del Caribe – a partir de fortalecer Mercosur y construir un acuerdo CAN/Mercosur para mejorar la capacidad negociadora frente a EUA y frente al NAFTA, encontró una respuesta eficiente: este país ofreció por fin concretar el TLC con Chile (luego de 10 años de negociación) y otro con los países centroamericanos miembros del Mercado Común Centroamericano, MCC, con lo cual se debilitó la estrategia negociadora de Mercosur.

Finalmente las negociaciones del ALCA llegaron a un punto de tensión y estancamiento durante el año decisivo de 2003. Ese fue el momento que aprovechó la Administración Uribe para solicitar a Estados Unidos la suscripción de un TLC bilateral, el 30 de abril de 2003.

La propuesta presentada por Colombia esperaba respuesta el 5 de mayo de ese año, durante la visita del presidente Bush a Cartagena, aunque finalmente no se logró ningún acuerdo. Según el Ministro de Comercio, Jorge Humberto Botero, el presidente Bush delegó el pronunciamiento oficial al Encargado de de la Oficina Comercial (USTR), señor Robert Zoellick, en una visita que haría a Colombia en el siguiente mes de agosto<sup>7</sup>.

En efecto, en agosto el señor Zoellick visitó al Presidente Uribe en Bogotá, pero el mensaje que presentó fue el de convocar un TLC plurilateral

5 Estados Unidos consiguió que el Gobierno Uribe estableciera, mediante el Decreto 2085, exclusión a las empresas farmacéuticas en la comercialización de medicamentos para proteger las pruebas de eficacia e inocuidad de los medicamentos, por cinco años, adicionales a los 20 reconocidos a las moléculas nuevas. Esto aumenta el monopolio de las farmacéuticas e incrementa los precios de los medicamentos en forma tal que lesiona los intereses de los usuarios y los sistemas de protección social. Por esa razón los acuerdos ADPIC de la OMC no reconocen tales derechos. Tampoco Ecuador y Perú, beneficiarios del ATPDEA, concedieron esa sobre protección.

6 Reporte de Clara Inés Rueda en *El Tiempo*, 26 de septiembre de 2005.

7 Declaraciones del Ministro Botero el 6 de mayo de 2003 a la *W Radio FM*.

entre los países andinos beneficiarios del ATPDEA y Estados Unidos, no bilateral, como lo solicitó el gobierno de Colombia. En la reunión entregó además un documento con los criterios básicos a negociar en el TLC, los cuales fueron reproducidos de forma ampliada el 18 de noviembre del mismo año en comunicación enviada por el señor Zoellick a la Cámara de Representantes de Estados Unidos anunciando la decisión de negociar el TLC.

El gobierno Uribe tuvo éxito en lograr el apoyo de la Administración Bush a su política de Seguridad Democrática, mediante la continuidad del Plan Colombia, al vincular la política exterior del país al apoyo de la política exterior del gobierno Bush. El mejor ejemplo de esto, fue el respaldo de Colombia a la decisión de la Administración Bush de intervenir militarmente en Irak sin contar con la aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Pese a esto Uribe no tuvo éxito en su solicitud de negociar un TLC bilateral: el gobierno de Estados Unidos respondió proponiendo el acuerdo plurilateral, desligando de entrada los compromisos en el campo político, de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, frente a los compromisos comerciales propios del TLC.

En todo caso, si bien el TLC no hacía parte del núcleo de política propuesto inicialmente por Uribe, el tema no fue en forma alguna novedoso o improvisado para los sectores empresariales y la dirigencia política tradicional de Colombia, como se verá más adelante.

La argumentación para aceptar las condiciones finales para la firma del TLC entre Colombia, México y Venezuela o Grupo de los Tres, G-3, en 1994, vigente desde 1995, fue la idea

del “regionalismo abierto”, según la cual, Colombia debería someter paulatinamente su estructura productiva a la competencia externa regional hasta llegar después a la liberación plena del mercado (Reina 1997: 79 ss). Concretamente, se argumentó que si Colombia tenía aranceles cero con México y éste aranceles cero con EUA, de hecho Colombia ya cumplía el objetivo de acceder al mercado estadounidense, considerado estratégico.

Más adelante, en la medida en que se consolidaron las decisiones unilaterales de apertura comercial y financiera profundizadas en 1991, y se acordó el propio G-3, el gobierno del Presidente Gaviria (1990-1994) se empeñó en hacer elegible a Colombia para ingresar al NAFTA o a un TLC bilateral con EUA.

En una famosa intervención de Gaviria ante el Congreso de la Asociación Nacional de Industriales, Andi, en Barranquilla en 1994, él advirtió que la integración con EUA era una decisión política, más no económica, que dependía de esa nación y que no se sometería a evaluación técnica alguna. Así, sentó un precedente de política que se ha mantenido inalterable hasta el presente. La excepción fue la administración Samper (1994-1998), en la cual el veto de EUA al Presidente por la filtración de dineros del narcotráfico en la campaña electoral, impidió de entrada cualquier avance en las relaciones bilaterales. No se trató de un cambio en la política por parte del gobierno colombiano sino de un bloqueo por parte de la administración Clinton.

El Gobierno Pastrana (1998-2002), igualmente hizo declaraciones a favor de un TLC Colombia-Estados Unidos pero no encontró eco en el

gobierno Clinton, empeñado como estaba en negociar el ALCA, pero además sin mandato del Congreso para comprometerse en cualquier TLC.

En suma, el Gobierno Uribe termina empeñado en negociar el TLC, pero no el TLC bilateral predicado por Gaviria, Pastrana y el propio Uribe: un TLC de algunos países andinos con EUA.

Cabe entonces hacer una precisión sobre los vínculos entre el TLC y los países andinos. En el TLC no participa Venezuela, éste no es país invitado por Estados Unidos. La excusa perfecta fue el hecho de no ser Venezuela beneficiaria del ATPDEA. El gobierno Chávez declaró su rechazo anticipado no sólo al TLC sino al ALCA<sup>8</sup>. Bolivia asiste a las negociaciones como observador, pues a juicio de EUA aún no es elegible al TLC y la inestabilidad política que soporta desde la caída del presidente Sánchez de Lozada, el 17 de octubre de 2003, impide la adopción de compromisos en el TLC.

La Comunidad Andina, CAN, es un proyecto de integración (no sólo de libre comercio) de carácter vinculante para Colombia, según el ordenamiento constitucional (CPN, Artículos 9 y 227)<sup>9</sup>. En consecuencia, el ordenamiento jurídico del TLC debe respetar la primacía de la legislación andina, so pena de ser declarado inconstitucional por la Corte.

Hagamos ahora una breve consideración sobre el amarre de la política exterior de la administración Uribe a los intereses de política exterior de

EUA, para efectos de negociar el TLC.

Es posible formular como hipótesis que la estrategia de negociación del TLC del presidente Uribe es tributaria de la historia de Colombia durante la segunda mitad del siglo XX, que tiene que ver con el relacionamiento externo privilegiado con EUA. Escapa al alcance de este ensayo discutir si durante la guerra fría, cuando Colombia sistemáticamente apoyó la posición de EUA en política externa, la alineación política internacional estuvo asociada, además de las afinidades ideológicas, a intereses económicos comerciales. Un indicador en ese sentido puede ser sugerido a partir de constatar la participación de Colombia al lado de EUA en la Guerra de Corea (1950-1953), en los debates políticos en las Naciones Unidas, en la expulsión de Cuba de la OEA y hasta en la Guerra de Las Malvinas (caso en el cual Colombia apoyó formalmente a EUA e Inglaterra en contra de la posición de Argentina y a casi la totalidad de América latina). Durante este lapso Colombia fue compensada, además de los programas de la Alianza para el Progreso, con el apoyo estadounidense al Pacto Internacional de Cuotas del Café y al manejo del financiamiento externo.

En cualquier caso, en el tercer año del gobierno Uribe se abrió campo, en la argumentación oficial, la tesis de que finalmente se había estableciendo una nueva alianza estratégica entre Colombia y Estados Unidos, a partir de afinidades políticas e ideológi-

8 En la IV Cumbre de Presidentes de las Américas, en Mar del Plata, realizada el 4 y 5 de noviembre de 2005, el Presidente Chávez además de proclamar el entierro del ALCA, libró un incidente verbal con el Presidente Fox de México, promotor del ALCA, que condujo al retiro mutuo de los embajadores.

9 Así se establece en el Preámbulo de la Carta Constitucional y en los artículos 9 y 227.

cas entre los dos gobernantes. Dichas afinidades se materializarían en acuerdos estratégicos en torno a la lucha contra el terrorismo (Plan Colombia y Plan Patriota) y la firma del TLC.

Así, en una expresión de claro optimismo, el embajador de Colombia en EUA, Luis Alberto Moreno, calificó los resultados del encuentro Bush-Uribe en el Rancho Crawford, en Texas, el 3 de agosto de 2005, como el inicio de una nueva relación estratégica de Estados Unidos y Colombia:

“Lo que empezó ayer es una nueva fase de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, una fase de lo que se llama una relación de tipo estratégico entre Colombia y Estados Unidos. Así lo anunció, como ustedes vieron, el propio presidente Bush en la rueda de prensa. Pero aquí lo que viene de esta relación estratégica es que parte de la base de los temas de comercio, de los temas de inversión, de los temas de energía y por supuesto todos los temas asociados a la seguridad, que son tan importantes para Colombia como lo relacionado con la lucha contra el narcotráfico, contra el terrorismo y lo que pueda hacer Colombia para ayudar y contribuir en este sentido en nuestra región”. “Por último, todo lo que tiene que ver con el tema de la creación de un consenso social que es algo (de lo) que ha venido hablando el

Presidente Uribe (y) que es necesario no solamente para nuestro país sino realmente para todas las Américas” (declaraciones de Moreno a la W Radio).

Aparte del entusiasmo del Embajador, lo que importa destacar aquí es que finalmente el gobierno Uribe está construyendo un discurso que daría sentido a su política externa y a la estrategia de negociación del TLC: Colombia buscaría ser formalmente reconocida como aliado estratégico fundamental de EUA en el hemisferio, para lo cual estaría dispuesta, bajo el liderazgo de Uribe, a incurrir en altos costos en el corto plazo, pero dicha alianza tendría un proyecto político estratégico, asociado al éxito de la política de Seguridad Democrática<sup>10</sup>.

El discurso, aún en construcción, sobre Colombia como aliado estratégico de EUA en el hemisferio, pretendió darle sentido a la política exterior de Uribe. Sobretudo cuando el péndulo político latinoamericano del último quinquenio se orienta hacia la izquierda luego de los triunfos de Lula (Brasil), Kirchner (Argentina), Tavaré (Uruguay), Chávez (Venezuela) y las posibilidades abiertas para López Obrador en México y Evo Morales en Bolivia. En ese contexto el Gobierno Uribe se presenta como el más fiel aliado de Bush en las Américas, razón que permitiría un tratamiento preferencial no sólo en el apoyo estadounidense al

<sup>10</sup>Un discurso similar al de la Administración Uribe expresó el entonces Presidente Menem en Argentina. Con él mismo tuvo éxito político relativo, pudo ser reelecto, pero finalmente su política económica fracasó estruendosamente y de “único aliado estratégico fuera de la OTAN” pasó el país a ser un paria de la comunidad financiera internacional, sin la menor contemplación solidaria por parte del sistema económico estadounidense. Ver al respecto, Frenkel (2003). Muy al contrario, Chile y México, a propósito de la discusión en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la autorización de invasión a Irak, mantuvieron posiciones abiertamente confrontadas con la Administración Bush. No fue ese un obstáculo a la ratificación posterior, por amplia mayoría, del TLC Chile-EUA. Y tampoco significó una ruptura comercial de EUA con México. Ver al respecto Jenkins (2003) <http://www.foreignaffairs-esp.org/20030701faenespessay12004/tony-jenkins/mexico-y-chile-vs-estados-unidos-una-victoria-pirrica.html>

Plan Colombia sino en las negociaciones del TLC.

Cumplidas XIII rondas de negociación del TLC, incluyendo la “Ronda Final” de Washington entre el 14 y el 22 de noviembre de 2005, queda claro que EUA no otorga un tratamiento de aliado estratégico preferencial a Colombia, sino que el TLC se negocia bajo los parámetros que el Congreso estadounidense le estableció al Ejecutivo (USTR) mediante la TPA<sup>11</sup>.

### Elementos de la estrategia Uribe de negociación del TLC

La estrategia de negociación del TLC del Presidente Uribe partió de asumir que el interlocutor fundamental era el Departamento de Comercio (USTR), en representación de EUA, y que la base de las negociaciones eran los TLC ya firmados por esa nación bajo la coordinación de esa institución. Los demás actores institucionales, políticos, económicos (gremiales y empresariales), tanto de EUA como de Colombia y los socios andinos, serían tratados como interlocutores secundarios, así-milables en última instancia a las lógicas políticas y de intereses económicos viabilizados por un acuerdo sustantivo con el USTR.

Al respecto el Gobierno colombiano no hizo más que seguir el protocolo institucional y confiar en que si esa estrategia había sido exitosa en anteriores TLC, lo sería también en el caso colombiano.

Con todo, debe reconocerse que en una primera etapa y hasta la IV Ronda

de negociaciones en Tucson, en noviembre de 2004, los negociadores colombianos intentaron conducir al USTR a discutir sensibilidades e intereses estratégicos de las partes, mecanismo mediante el cual Colombia pretendía lograr un reconocimiento de la especificidad de aliado estratégico de EUA en el hemisferio. EUA aceptó escuchar los argumentos políticos de las contrapartes andinas pero mantuvo sin modificar los textos presentados desde el primer momento de las negociaciones. No respondió siquiera las ofertas de las contrapartes. Establecido para entonces, luego de 6 meses de negociaciones, lo infructuoso del esfuerzo, los andinos, bajo el liderazgo de Colombia, adoptaron la táctica de aceptar los textos propuestos por EUA en Cartagena en mayo de 2004, y presentar textos alternativos o complementarios que pudieran ser negociados, ya sea de forma autocontenida en cada capítulo o como paquetes de intercambio entre capítulos. El efecto de la nueva táctica fue justamente que Colombia aceptó la arquitectura de los TLC estadounidenses firmados con anterioridad. Así las negociaciones se adecuaron al mecanismo “OMC plus”, absolutamente rentable a los intereses estratégicos del USTR: los TLC que suscribe EUA constituyen ganancias secuenciales frente a los compromisos adquiridos por las partes en la OMC, tanto en liberación comercial de bienes y servicios como en las disciplinas que favorecen la inversión estadounidense, los flujos de capitales y la propiedad intelectual<sup>12</sup>.

11 Para una discusión de los contenidos de las negociaciones en cada una de las rondas puede consultarse los informes del Ministerio de Comercio en la página [www.tlc.gov.co](http://www.tlc.gov.co). Igual pueden consultarse los informes de la participación de Bogotá en las rondas de negociaciones como observador de las mismas, elaborados por el suscrito, en la página [www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co), en el link Bogotá Internacional. Agradezco a Tomás Uribe la sugerencia sobre los límites del USTR para dar contenido político a las negociaciones del TLC.

12 Existe una extensa literatura que sustenta este aserto. Para el caso de Colombia puede consultarse los trabajos de Umaña (2004; 2005), Zerda (2005) y el Distrito Capital (2004), citados en la nota No 3.

Para lograr el apoyo o la comprensión interna de la estrategia adoptada, el equipo negociador colombiano adoptó en la primera parte de las negociaciones la táctica de “vamos al TLC que todos ganan”, hagan sus pedidos. Contrató una firma consultora-promotora que organizó eventos de sensibilización y captura de información, dando la sensación de participación y consulta a los diferentes actores de la sociedad interesados, especialmente los empresarios de los gremios cúpula. En esa etapa, para el discurso gubernamental sólo había ganadores en el TLC. Inclusive se intentaron estudios con modelos de equilibrio general que sugirieron, en el caso más optimista, una ganancia global de 180.000 empleos en cuatro años<sup>13</sup>. Posteriormente ante la precariedad de los estudios y la misma adversidad de los resultados, se optó por minimizarlos y hablar de beneficios de largo plazo en la inversión o en la consolidación de las instituciones (Kalmanovitz 2004).

Durante las siguientes rondas de negociaciones el equipo colombiano se aplicó a presentar concesiones sucesivas con la expectativa de lograr la comprensión y apoyo por parte del USTR. En la práctica las negociaciones se concretaron en limpiar textos hasta asimilarlos al lenguaje comprensivo del CAFTA-DR y el TLC Chile-USA. Los negociadores colombianos “entendieron” siempre las dificultades de EUA para hacer las ofertas y las justificaron públicamente. Primero fue el debate electoral en EUA (noviembre de 2004), el cual impedía, según las partes, llegar a compromisos que pudieran ser usados por el Partido

Demócrata en contra de la reelección de Bush. Reelecto Bush y con clara mayoría Republicana en las dos cámaras del Congreso, hecho celebrado como triunfo propio, Colombia aceleró las ofertas para concluir en febrero o marzo de 2005 las negociaciones. Luego se presentó un estancamiento atribuido al retiro del Representante de Negocios, Robert Zoellick, quien pasó a formar parte del Departamento de Estado. Resuelto este impasse, en adelante los negociadores colombianos encontraron que EUA no podría hacer tampoco concesiones sustantivas en los temas neurálgicos, en razón al ruido provocado por la resistencia de los diferentes actores sociales, económicos y políticos de EUA contra la aprobación del CAFTA-DR.

Mientras tanto, el equipo negociador colombiano debió enfrentar diferentes críticas de parte de grupos de interés expresados en los gremios de productores, congresistas, sindicalistas, organizaciones no gubernamentales, la Iglesia Católica, las comunidades indígenas, la Alcaldía Mayor de Bogotá y otras resistencias menos visibilizadas. Tal vez la crítica más difícil la debió resolver el Gobierno a su propio interior retirando al Ministro de Agricultura y disciplinando al Ministerio de Seguridad Social. Para intentar “destrabar” las negociaciones el Gobierno Uribe decidió, desde la Ronda de Cartagena II (5 a 12 de febrero de 2005), realizar diferentes ofertas de paquetes de intercambio en los temas sensibles de propiedad intelectual, agricultura y servicios financieros. Así, paulatinamente se pasó

<sup>13</sup> Esa fue la conclusión de Alejandro Gaviria, profesor de la Universidad de los Andes y ex subdirector del Departamento Nacional de Planeación durante la primera parte de la administración Uribe. Diario El País, Cali, 24 de julio de 2004.

del discurso de “todos ganan” al de “habrá perdedores y ganadores”.

Para evitar al máximo las disidencias, el Gobierno recurrió a prácticas políticas y publicitarias tradicionales. La más notable fue el fortalecimiento de la representación gremial del empresariado, el Consejo Gremial Ampliado, CGA, bajo la vocería de Luis Carlos Villegas, defensor acérrimo del TLC. A su vez el CGA aplicó una severa disciplina gremial según la cual ningún gremio podía sentirse perdedor, porque “nada está negociado hasta que todo esté negociado” el último día de firma del TLC. El intento de los pequeños empresarios, agremiados en ACOPI, de denunciar el TLC por los riesgos para sus empresas debido a las importaciones de bienes usados y remanufacturados, fue contestado suspendiendo a ACOPI de los proyectos de cooperación técnica, lo que significaba su asfixia económica<sup>14</sup>. El gremio posteriormente se disciplinó.

A partir de la V Ronda de Negociaciones, Guayaquil I (24 a 29 de octubre de 2004), cuando se hizo evidente que EUA haría ofertas arancelarias sustantivas en bienes industriales pero no hizo concesión alguna en bienes agrícolas, el presidente de la ANDI y del CGA, Luis Carlos Villegas, aseguró que mantendría la solidaridad del sector industrial con los gremios agrícolas y que no habría TLC si el campo no era ganador. De esa manera calmó los ánimos sobretodo de la bancada parlamentaria uribista presente en el Cuarto del Congreso y las Regiones (Pulecio 2004). La línea de conducta de disciplina gremial empresarial entorno

al CGA se mantuvo a rajatabla hasta la VII Ronda de Negociaciones, Cartagena II (7 al 12 de febrero de 2005). Allí se presentó el incidente en el cual el jefe del equipo negociador de Propiedad Intelectual por parte de Colombia, señor Madrid-Malo, debió renunciar por hacer ofertas a EUA aparentemente no autorizadas por el Jefe de las negociaciones y el Ministro de Comercio. Pero el incidente dejó en claro que el Gobierno no brindaba información transparente siquiera a los gremios del empresariado, menos al resto de la opinión. De hecho el referido señor Madrid-Malo, ante una interpelación del suscrito en el “Cuarto de al Lado”, el último día de la ronda, negó públicamente haber hecho esa o cualquier otra concesión, lo cual debió reconocer ocho días mas tarde.

El gremio de los industriales nacionales productores de medicamentos genéricos, ASINFAR, enfrentó públicamente las concesiones hechas en Cartagena II pero no contó para ello con la solidaridad del resto del empresariado, menos del CGA. A partir de Cartagena II la conflictividad interna del empresariado se exacerbó. El gobierno Uribe, con el afán de terminar negociaciones antes de que la campaña electoral del segundo semestre de 2005 y primero de 2006 afectara el proceso, comenzó a realizar concesiones sustantivas para “destrabar” las negociaciones. De esta manera el gobierno presionó a los empresarios que hacen parte de cada cadena productiva a ponerse de acuerdo en las ofertas, los plazos y los montos de desgravación. “Si no hay acuerdo en la cadena el Gobierno define”. Así los

<sup>14</sup>El incidente ocurrió a partir de la declaración de la Convención Nacional de ACOPI “EL TLC CADA VEZ CONVINCE MENOS. A partir de la IX Ronda de Negociaciones en Lima”, del 10 de mayo de 2005.

productores de materias primas y bienes intermedios, del sector agrícola en general o de la industria petroquímica, por ejemplo, que han sido largamente protegidos por aranceles, cuotas y en algunos casos precios de sustentación, son presionados por el resto de la cadena para la liberación inmediata. Los productores de bienes intermedios y finales adoptaron la posición aperturista por conveniencia, excepto cuando la empresa está integrada en toda la cadena. Cuando no hubo acuerdo, en efecto el equipo negociador informó las decisiones del Presidente Uribe como juicio inapelable<sup>15</sup>.

La lógica con la cual el empresariado colombiano fue conducido a “aceptar” hacer ofertas de liberación se deriva de las siguientes condiciones:

- i) Dada la fortaleza política del Presidente Uribe y la posibilidad real de la reelección en el 2006 por cuatro años más, los empresarios consideraron como inevitable el TLC. En esas condiciones no era dable, desde el inicio de las negociaciones, enfrentar públicamente la decisión presidencial. Lo único factible era participar en las negociaciones buscando una salvación temporal y estar dentro del grupo menos afectado. Para eso los gremios y las empresas competían entre sí haciendo alarde del uribismo más genuino.
- ii) Las empresas que de entrada se reconocieron perdedoras pero hacen parte de los niveles inter-

medios o finales de la cadena productiva, apostaron a obtener ganancias extraordinarias con el TLC mediante desgravación arancelaria inmediata en las materias primas y lejana en los bienes finales, con lo cual se incrementa en ese lapso la protección efectiva<sup>16</sup>. Posteriormente, cuando se libere el bien final, en diez o quince años, pueden aspirar a realizar alianzas con los inversionistas estadounidenses o a vender la cadena de distribución nacional. Ese fue el procedimiento adoptado también en la apertura comercial de los años noventa.

- iii) Algunos grupos económicos optaron además por aprovechar la oportunidad para salir de empresas y sectores no competitivos y, en compensación, demandar del Estado apoyo para incursionar de forma privilegiada en otros más dinámicos. Ese parece ser el caso de los negocios abiertos en etanol como combustible. En el pasado fue la transferencia de los grupos Santo Domingo y Ardila Lulle a las telecomunicaciones inalámbricas, radio y TV.
- iv) En general el empresariado reconoció que el TLC es un dato de la realidad, a corto o mediano plazo, y que en cualquier caso debe prepararse para competir en nuevas condiciones. Según la encuesta de opinión adelantada por la ANDI entre sus asociados existe creciente certeza de la

15 Las principales cadenas productivas que debieron negociar fueron las siguientes: algodón-textil-confecciones; química-petroquímica-plásticos; maíz-alimentos balanceados-avícola-porcicultura; trigo-molineros-panaderías; arroz-molinería; ganadería-lácteos; azúcar-confitería-galletería, entre otras.

16 Este aspecto de la explicación me fue sugerido en una conversación personal por Germán Umaña.

firma del TLC y aprestamiento para competir. El nuevo escenario será enfrentado con dosis alternas de reconversión productiva, aprovechamiento de nuevos nichos de mercado que pueden ser creados a nivel interno y externo, “joint venture” con capitales norteamericanos, desplazamiento hacia la red de distribución y liquidación de activos.

- v) Entre las medianas y grandes empresas que en todo caso se reconocen perdedoras, todavía existe la expectativa de compensaciones por parte del Gobierno Uribe. Buena parte de ellas están localizadas en los sectores agrícolas y productor de materias primas. A este grupo el Presidente ofreció compensaciones financieras<sup>17</sup> y antes políticas de competitividad asociadas a la Agenda Interna. Es claro que estos sectores cuentan con una sustantiva representación en el Congreso de la República, básicamente de filiación uribista, con alta capacidad de negociación interna.
- vi) Se deja de lado, un gran sector, muy difícil de medir y localizar, de pequeñas y microempresas urbanas y rurales, desinformadas e impotentes para adoptar

estrategias defensivas. El gran problema es que ésa es la principal fuente de empleo en Colombia. En contraste, las pequeñas microempresas no tienen representación gremial capaz de defender sus intereses en el TLC. No participaron siquiera en el denominado “Cuarto de al Lado” y menos en el Consejo Gremial Ampliado. Tampoco tienen peso específico en el Congreso de la República.

- vii) Finalmente, cabe destacar una gran argucia adoptada en las negociaciones para concitar el apoyo del empresariado o para desviar la atención de los sectores adversos al Tratado: las partes lograron centrar el interés de los empresarios en la discusión de los plazos para desgravar las distintas canastas de bienes. Pero reconociendo de entrada que todo estará desgravado en algún plazo “razonable”, seguramente no mayor a 18 años. Así han intentado confiscar el interés natural de la opinión pública nacional que estaba puesto en los efectos estructurales del TLC<sup>18</sup>.

De esa manera lograron “destrabarse” las negociaciones. En esencia EUA mantuvo estáticas hasta la XIII

17 Según informó El Tiempo, el 1 de diciembre de 2005, el Presidente Uribe se comprometió a tramitar una ley de ayuda interna a los sectores más afectados por el TLC. En la intervención el Presidente no explicó cuál sería la fuente de los recursos. El 12 de noviembre de 2005, en el Consejo Comunal que el Presidente realizó sobre TLC el suscrito le hizo notar al respecto que la liberación arancelaria tendría un costo para las finanzas del Estado, mínimo 340 millones de dólares, luego no era realista prometer compensaciones a los perdedores, menos para competir con la capacidad financiera del Tesoro de EUA.

18 Me refiero a los efectos sobre las instituciones nacionales (las modificaciones en las reglas del juego para la competencia de las empresas nacionales con las estadounidenses y el menor papel regulador del Estado); los efectos sobre los distintos sectores económicos, sociales y regionales perdedores y los costos sociales de la reestructuración; las asimetrías estructurales entre las partes y la carencia de compensaciones (como en el caso de los Fondos Estructurales existentes en la Unión Europea); o sobre las restricciones que el TLC le impone a la integración andina y de Colombia con América Latina y el Caribe, etc.

Ronda “final” de Washington III (14-22 de noviembre de 2005) sus ofertas y demandas, pero Colombia realizó sucesivos paquetes de ofertas que respondían a los consensos logrados o forzados internamente. Mientras tanto se hizo limpieza de textos para atender especificidades constitucionales de las partes, como en el caso de la institucionalidad de la Comunidad Andina, CAN. Pero en esencia el texto negociado es el mismo acordado en CAFTA-DR y en el TLC Chile-EUA. El límite de las ofertas y demandas de Colombia en las negociaciones ha sido establecido finalmente por el Presidente Uribe. El cálculo de los costos políticos de firmar el TLC es de la entera autonomía del Presidente. Debido a que los efectos económicos y sociales serán diferidos en el tiempo, por la gradualidad de los compromisos y plazos de gracia, al Presidente lo que realmente le preocupa son los efectos políticos de corto plazo.

A los grupos contestatarios del TLC el gobierno Uribe ha vacilado entre cooptarlos o estigmatizarlos: a los indígenas del Cauca, que realizaron una Consulta Popular sobre el TLC en el 2005, primero el Ministro de Agricultura los trató de terroristas y luego se les brindó información y formación.

Los mayores retos que tiene el Gobierno Uribe en el frente interno se concretan en la aprobación del TLC en el Congreso y el posterior control de constitucionalidad en la Corte Constitucional. En el Congreso las dificultades reales están en la propia bancada uribista, de gran raigambre en el sector agrícola y pecuario. El uribismo urbano, liderado por el ex ministro Hommes, es gran defensor del TLC. El centro de la polémica en este grupo

parlamentario, vocero de intereses posiblemente perdedores en el TLC y el gobierno Uribe, es la posibilidad que tendría el Congreso de establecer cláusulas de reserva y declaraciones interpretativas al Tratado. Este criterio es defendido por senadores como Carlos García y Luis Guillermo Vélez, con el respaldo jurídico del exmagistrado y expresidente de la Corte Constitucional Eduardo Montealegre. Si triunfa esta tesis y EUA logra sus cometidos básicos en el sector agrícola, incluyendo la no ampliación de la cuota azucarera, el desmonte del Sistema Andino de Franjas de Precios (ya concedido), la venta de cuartos traseros en la industria avícola, el TLC tendría dificultades en el Congreso, aunque nadie cree seriamente que éste impida su aprobación.

El otro tema pendiente es el control de constitucionalidad. Aquí los aspectos más sensibles se refieren a los mandatos constitucionales de privilegiar la integración andina, garantizar seguridad alimentaria a los asociados, mantener las competencias constitucionales de las entidades territoriales y los denominados derechos sociales garantizados en el bloque constitucional, esto es, los tratados internacionales que ha firmado Colombia y que consagran derechos sociales, los que pueden ser afectados por el TLC, como en el caso de incremento de precios de los medicamentos. Luego de aprobada la reelección presidencial por parte de la Corte Constitucional, en octubre de 2005, y de mantenerse el amplio apoyo político con que cuenta el Presidente Uribe, es claro que todos estos retos pueden ser sorteados. Todo depende de que se mantenga la popularidad del mandatario.

## Los intereses explícitos de EUA en el TLC

Los objetivos del TLC en la perspectiva de la administración Bush han sido claros y de conocimiento público desde el principio. Una descripción de los mismos se encuentra en la comunicación del señor Robert B. Zoellick, representante del USTR, del 18 de noviembre de 2003, dirigida a J. Dennis Hastert, vocero de la Cámara de Representantes. En ella Zoellick notificó al Congreso la decisión de iniciar negociaciones con cuatro países andinos: Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, beneficiarios del ATPDEA hasta 2006. Y los objetivos generales son los siguientes:

“Mediante el TLC con los países andinos vamos a fomentar el crecimiento económico y a crear salarios mejor pagados en EUA gracias a la reducción y eliminación de barreras al comercio y a la inversión entre los andinos y Estados Unidos (...) El TLC también nos va a permitir concentrarnos en los impedimentos al comercio, incluyendo la inadecuada protección a los derechos de la propiedad intelectual, altas tarifas a los bienes agrícolas, uso inadecuado de medidas sanitaria y fitosanitarias, prácticas restrictivas de licencias, trato discriminatorio relacionado con las inversiones y limitaciones en el acceso a la provisión de servicios.

En el TLC con los andinos también vamos a destacar los esfuerzos para fortalecer la democracia y el apoyo a los valores fundamentales en la región, tales como el respeto a los derechos de los

trabajadores reconocidos internacionalmente y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, mayor acatamiento a la ley, desarrollo sostenible e instituciones de gobierno responsables y transparentes” (...) “En adición, el TLC le va permitir darle momentum a la conclusión de las negociaciones del ALCA en enero de 2005” (...) “Excluyendo NAFTA, Colombia es el mayor comprador de productos agrícolas de EUA en el Hemisferio Occidental” (...) “Las ganancias en el acceso al mercado (andino) representan una gran oportunidad para un gran rango de exportaciones agrícolas e industriales. La apertura del sector de servicios tendría el mayor impacto en telecomunicaciones, bancos y en los negocios de seguros. Un aspecto de igual importancia del TLC será el fortalecimiento de la certidumbre y la seguridad para los negocios”.

También se propone el “combate al narcotráfico, construcción de las instituciones democráticas y promover el desarrollo socioeconómico (...) La experiencia ha demostrado que para combatir efectivamente el narcotráfico se requiere coordinación y estrategias efectivas entre los cuatro países andinos”<sup>19</sup>.

En realidad la estrategia estadounidense en el TLC se reduce a obtener de sus socios los compromisos que no logró en las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC (2001). Allí, como quedó dicho, los países en desarrollo tienen tratamiento asimétrico. Más importante, se construyen alianzas como la del Grupo Cairns para buscar

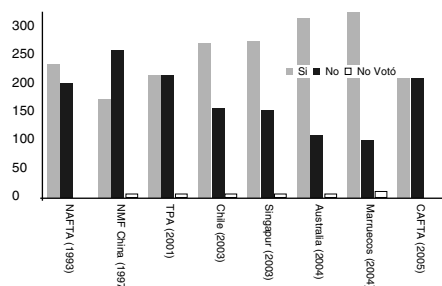
<sup>19</sup> Los objetivos específicos de las negociaciones son listados por Zoellick, y comprenden entre otros los siguientes: Eliminar las tarifas, aranceles y demás cargos, reconociendo períodos de transición para productos sensibles; eliminar las barreras no arancelarias a las exportaciones de EUA incluyendo agricultura y las restricciones comerciales a las nuevas tecnologías de

la liberación del comercio agrícola, o el Grupo de los 20 que en Cancún (2003) con el liderazgo de China, India, Brasil y Sudáfrica logró contener los intereses de EUA, UE y Japón, centrados en los temas de garantías a las inversiones, servicios y propiedad intelectual, sin ceder en liberación en flujo de bienes agrícolas y personas.

Por eso la estructura de los TLC firmados por Estados Unidos es en esencia una estructura “OMC plus”. Y cada TLC involucra un plus a ser negociado dependiendo de las condiciones del país o países vinculados y de las reacciones en el Congreso esta-

dounidense. A propósito del apretado margen con que fue aprobado en la Cámara de Representantes de EUA el CAFTA-DR, en de julio de 2005, ha surgido la hipótesis de que este es el último TLC que firmará EUA. “Es ahora o nunca”, porque, según esta argumentación<sup>20</sup>, habría surgido una ola proteccionista en EUA que va a cerrar las fronteras al comercio. Ese es el recurso al argumento del contrincante para hacer pasar como propios los intereses ajenos. Para valorar este argumento veamos los resultados de las votaciones en Congreso y Cámara de Representantes de EUA:

**Votaciones Acuerdos Comerciales Estados Unidos - Cámara**



Fuente: Congreso Estados Unidos www.senate.gov – www.house.gov

	SENADO			CAMARA		
	Si	No	No Votó	Si	No	No Votó
NAFTA (1993)	61	38	1	234	200	0
NMF China (1997)	22	77	1	173	259	3
TPA (2001)	55	41	4	215	214	5
Chile (2003)	65	32	3	270	156	8
Australia (2004)	80	16	4	314	109	9
Marruecos (2004)	85	3	2	323	99	12
CAFTA (2005)	54	45	1	217	215	2

Fuente: Congreso Estados Unidos www.senate.gov – www.house.gov

\* La votación por el no respeto a la condición de Nación Más Favorecida (NMF) de China, se considera como votación a favor del libre comercio con ese país. La propuesta de 1997 correspondía a una denegación de beneficios comerciales e implementación de trato discriminatorio.

la industria norteamericana; respaldo de los países andinos a los intereses de EUA en las negociaciones de la OMC en agricultura, incluyendo el mantenimiento de las exportaciones con programas de crédito y la ayuda alimentaria; acceso al mercado andino de textiles y maquinaria estadounidense; acatamiento andino a estrictas reglas de origen; reforzar el cumplimiento en los países andinos de las normas sanitarias y fitosanitarias, así como de las normas técnicas al comercio acordadas en la OMC; procurar el establecimiento en los andinos de estándares en los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, mayores los establecidos en la OMC; en patentes y protección de datos de prueba buscar que los países andinos adopten las prácticas existentes en EUA; buscar la criminalización y penalización de las prácticas que violen los derechos de propiedad intelectual en los países andinos.

<sup>20</sup> Como lo presentó Luis Carlos Villegas, presidente de la ANDI en el Senado, el 29 de Julio 2005. Ver los Anales del Congreso de la fecha.

Queda claro, primero, que el neoproteccionismo en EUA no se inició a propósito del CAFTA-DR. Según Krugman (1986), éste es importante desde los sesenta. Segundo, que EUA es un caso típico donde “la política es local”. La Cámara de Representantes, donde los congresistas responden a los intereses más desagregados de los lobby de empresarios y ciudadanos, tiende a ser más proteccionista que el Senado. Tercero, que el Congreso vota en cada caso respondiendo a intereses políticos y económicos. Las simpatías políticas de los demócratas por algunos procesos políticos pueden favorecer decisiones de libre comercio, lo que debe ser tenido en cuenta en el caso de Colombia, donde grupos importantes del Partido Demócrata han favorecido procesos como el Plan Colombia, ATPDEA o el proceso de paz de la Administración Pastrana, con condicionalidades. Un tema adicional que cabe destacar en la construcción de la estrategia negociadora de EUA es el juego institucional, democrático, de la decisión.

Como en todo proceso de integración o de liberación comercial existen sectores perdedores y ganadores, la forma de decidir cuales ganan y cuál debe ser la compensación o el costo para los perdedores es recurrir a las reglas tradicionales de la democracia estadounidense en temas de comercio.

En síntesis el sistema es el siguiente: el Congreso, en las dos cámaras, tiene el control de la política

comercial. No el Ejecutivo. El lobby de los sectores de empresarios, sindicatos, ONG, etc., está legalmente reglamentado y tiene en consecuencia mayor legitimidad para actuar, en países como Colombia donde no está reglamentado. En el caso de los TLC que negocia el Ejecutivo estadounidense, el 26 de julio del 2002 el Congreso expidió una Ley que establece taxativamente el margen de negociación del Ejecutivo y crea una comisión del Congreso de seguimiento y consulta: la ley es conocida como Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés), de carácter bipartidista<sup>21</sup>.

Con este instrumental político e institucional los negociadores estadounidenses llegan a las mesas de negociación del TLC “blindados” ante la contraparte: con habilidad argumentan que no pueden hacer concesiones porque están expresamente prohibidas por la TPA; o porque con seguridad en la votación en las dos cámaras no pasarían. Así pues la carga de hacer viable políticamente el Tratado queda en cabeza de las concesiones de la contraparte, los países andinos.

En cuanto a los perdedores, primero, en EUA tienen primero la opción de oponerse y enterrar el Tratado. En el caso del CAFTA-DR, si hubieran conseguido un solo voto adicional el Tratado habría fracasado. Segundo, pueden sus voceros en el Congreso, senadores y representantes, “negociar” compensaciones para conceder su voto<sup>22</sup>. En el debate para apro-

21 La autorización fue aprobada por un escaso margen de 215 a 212 votos, luego de que se aplicaran a fondo el lobby de los sectores empresariales, sindicales y la administración Bush. 190 republicanos y 25 demócratas apoyaron el TPA, mientras 183 demócratas, 27 republicanos y 2 independiente lo rechazaron.

22 Podemos anticipar desde ya que ese sistema no existe en el caso colombiano, porque el Presidente Uribe no dejó pasar la ley espejo del TPA que propuso la bancada liberal (Rodrigo Rivera) y el sistema de lobby es menos transparente. No es claro por lo demás que la propuesta de la Agenda Interna sirva para compensar a los perdedores. Al menos no está pensada en ese sentido. Y las decisiones de los congresistas oscilarán entre fidelidades caudillistas, intereses regionales y posiciones partidistas, como veremos adelante.

bar el CAFTA-DR quedó claro que el lobby de la Alianza Azucarera, con 22 millones de dólares bien distribuidos entre congresistas en el lapso 1990-2004, se opuso con éxito al Tratado<sup>23</sup>. Si bien el CAFTA-DR fue aprobado, el Ejecutivo estadounidense fue notificado de que en próximos TLC no puede hacer concesiones en azúcar de caña y remolacha, producida en 16 estados de la Unión, a menos que corra el grave riesgo de perder en la Cámara de Representantes. En este tema los países andinos fueron perdedores netos<sup>24</sup>.

El CAFTA-DR pasó finalmente en la Cámara porque el Presidente Bush se jugó a fondo allí toda su política comercial. Según la demócrata Nancy Pelosi, el lobby presidencial incluyó ajustes en las leyes de carreteras y energética, y compromisos en textiles y azúcar para próximos tratados, además contó con el eficiente apoyo del lobby de las empresas farmacéuticas, claras ganadoras del CAFTA-DR y del TLC, que invirtió 563 millones en el Congreso entre 1990-2004. Por eso también pasó el Tratado.

Los presidentes centroamericanos y de República Dominicana debieron hacer el respectivo lobby ante el Congreso estadounidense y enfrentarse a las organizaciones sindicales, de derechos humanos y ambientalistas, para explicar lo del fortalecimiento de la democracia, el trabajo infantil y los derechos humanos. Más importante aún, Salvador, Honduras y

República Dominicana mandaron tropas a Irak. Todo eso suma.

Finalmente y resumiendo, para EUA el proyecto bipartidista de respuesta competitiva frente a los retos contemporáneos de la globalización pasa por la estrategia de lograr algún tipo de ALCA y de forma subsidiaria de TLC convergentes. Ese es el espíritu de la ley bipartidista conocida como TPA. Pero el proceso no es lineal y el éxito político en el Congreso norteamericano hay que construirlo en cada caso. Esa es parte de la estrategia institucional de negociación estadounidense.

En una perspectiva más amplia, puede afirmarse que el ALCA y el TLC son mucho más que acuerdos de libre comercio de bienes y servicios de escala hemisférica. En lo fundamental responden al interés estratégico de los Estados Unidos de lograr una mayor competitividad de sus capitales (empresas) frente al reto de competitividad global que en el siglo XXI encarnan los capitales de Asia y la Unión Europea. El ALCA y el TLC significan, para las empresas norteamericanas, acceder a una mezcla de factores (recursos naturales, capital humano, capital físico e institucional) mucho más diversa, abundante y barata, disponible a escala hemisférica, mediante la cual esperan aumentar la productividad y competitividad sistémica (Pulecio 2002).

En consecuencia, el ALCA y el TLC hacen parte de una amplia estrategia de redisciplinamiento productivo (de la mano de obra y de las empresas),

<sup>23</sup> Citado en el semanario *Tiempos del Mundo*. Marchán (2005)

<sup>24</sup> El CAFTA-DR establece 164.000 toneladas de azúcar a exportar anualmente a EU, menos del 2% de la producción interna, con un valor de sólo US \$21.000 millones anuales, pero un aumento de 34% de las importaciones según el Departamento de Agricultura. Según datos del Centro de la Política Responsable (CRP, por sus siglas en inglés) los azucareros aportaron US \$22 millones en contribuciones a los partidos políticos en el lapso 1990-2004. La industria agroalimentaria, que se opone al proteccionismo de los azucareros porque demanda materias primas importadas más baratas y son claros ganadores en el CAFTA-DR, contribuyeron con US \$24 millones en el mismo lapso. Y como ya se dijo, el sector de la salud aportó más de US \$563 millones a favor del CAFTA-DR.

institucional y político (de gobiernos, partidos políticos, prácticas sociales y culturales, etc.) de las naciones americanas para la competitividad global, bajo la égida estadounidense. Esta realidad, no suficientemente reconocida por gobiernos, empresarios, sectores sociales y políticos, define los límites, los costos y las oportunidades del ALCA y de los TLC para América Latina.

### Conclusiones

- Las negociaciones del TLC revelan que en Colombia el Estado Nacional ha cedido protagonismo relativo frente a otros actores institucionales en las negociaciones de tratados comerciales. De forma notable los gremios cúpula de los empresarios han recuperado parte del espacio perdido durante la confrontación con el Gobierno Samper (1994-1998). Los gobiernos regionales, como es el caso de Bogotá, las Entidades Territoriales indígenas y afrocolombianas, y grupos contestatarios, han expresado gran activismo frente a las negociaciones, pero aún no tienen capacidad de incidencia en las mismas.
- En las negociaciones del TLC el papel decisivo lo juega el Presidente de la República, Álvaro Uribe, gracias a su popularidad y por su estilo administrativo intervencionista que establece límites a la institucionalidad vigente. Así, el Congreso de la República y las entidades territoriales han sido tratados como outsiders cuyo rol en las negociaciones puede ser acotado.
- El prestigio político del Presidente Uribe igualmente le ha permitido construir una posición negociadora hacia adentro en la cual se pasó del discurso “todos ganan” en el TLC, a otro, de “hay ganadores y perdedores”.

Los grandes grupos empresariales y los sectores más dinámicos fueron disciplinados por el Presidente Uribe: reconocieron la inevitabilidad del TLC y se aprestan a aprovechar las oportunidades, o a sobrevivir de las gabelas que pueden conseguir por la mayor protección efectiva durante el período de desgravación y las compensaciones o subsidios prometidos por el Ejecutivo.

- Los empresarios perdedores, de tamaño mediano y grande, cuentan aún con el espacio del Congreso, la Corte Constitucional y, posiblemente, la propia campaña electoral del 2006, para intentar legitimar sus intereses. Eso explica la premura de los negociadores colombianos por concretar el TLC antes de finalizar el 2005.
- Los pequeños y micro empresarios, que generan la mayor parte del empleo nacional, no lograron participar de las negociaciones internas y no cuentan con la capacidad de contestar políticamente el TLC en el Congreso. Serán los perdedores netos, tanto en el campo como en la ciudad.
- Dados los intereses revelados de Estados Unidos en el TLC, las concesiones que el Gobierno Uribe logre de los perdedores en el frente interno, en especial en el sector agrícola y de propiedad intelectual, se convierten en decisivas para viabilizar la aprobación del TLC en el Congreso norteamericano.
- La idea de formalizar una nueva etapa de relacionamiento estratégico privilegiado entre Estados Unidos y Colombia, a partir de las afinidades ideológicas y políticas de las administraciones Bush y Uribe, y de su voluntarismo político para negociar el TLC, tropieza con las dificultades propias de

la lógica de los intereses estratégicos del país del norte en contexto de globalización, cuyo agenciamiento pasa por el Congreso y no sólo por el Ejecutivo.

- Hasta la XIII Ronda de negociación del TLC en Washington “Ronda final”, en noviembre de 2005, ha fracasado la estrategia Uribe de negociación del TLC basada en el supuesto de que EUA otorgaría a Colombia un tratamiento preferencial de aliado estratégico en el TLC. Al negociar Colombia con el USTR como interlocutor pleno de EUA, terminó aceptando la estructura del TLC firmado con Chile y del firmado con Centroamérica y República Dominicana.
- Dado el nuevo clima político vigente en EUA después de la agitada aprobación del CAFTA-DR, y de los efectos políticos de los huracanes Katrina y Wilma, así como del desastre de la guerra en Irak, con toda seguridad es muy difícil lograr una aprobación del TLC en el Congreso estadounidense. En ese escenario, es más probable lograr la prórroga de las preferencias ATPDEA que la aprobación del TLC. (De hecho el ATPDEA deberá ser prorrogado para Bolivia que no hace parte del TLC). Esto es así, porque la lucha contra el narcotráfico concita el apoyo bipartidista en torno a un tema estratégico nacional, no siendo el caso del TLC. Si se logra ampliar la vigencia del ATPDEA, sin renunciar a las negociaciones del TLC, puede esperarse un clima más favorable a futuro ya sea por avances en la OMC o en el ALCA, o porque cambien favorablemente las condiciones políticas internas en EUA.
- EUA logró separar en las negociaciones con Colombia sus intereses estratégicos vitales, asociados a la lucha contra el narcotráfico y de seguridad nacional, de los intereses estrictamente comerciales.
- En adición, EUA consiguió fragmentar los intereses negociadores de los países andinos, a grado tal que la parte sustantiva de las negociaciones tuvo carácter bilateral y no plurilateral. Como además Bolivia y Venezuela no participan del TLC, el resultado neto será un congelamiento institucional de la CAN y su reemplazo paulatino por el TLC en el caso de firmarse por parte de Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela y Bolivia parecen más cercanos a una integración plena a Mercosur. Este evento no solo contraviene la Constitución Política de Colombia sino que pone en grande riesgo el mercado exterior al cual el país exporta bienes con mayor valor agregado.
- En lo corrido de las negociaciones del TLC por parte de Colombia se reitera la cultura de negociación de las relaciones internacionales a partir de los intereses y percepciones de los grupos élite del empresariado y la dirigencia política, con exclusión de la participación decisiva de la opinión pública y los partidos políticos. No obstante, en esta ocasión ha existido mayor flujo de información y mayor construcción de propuestas alternativas que en eventos pasados, como en el caso de la negociación de la deuda externa o del G-3.

### Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004. *Bogotá frente al TLC*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-DAPD.

Botero J, H. López. 2004. *Impacto del TLC sobre el Empleo*, Bogotá: CIDE, mimeo.

Cano C, L. J. Garay, F. Barbieri. 2004. *El Agro Colombiano Frente al TLC con Estados Unidos*, Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Cárdenas, Mauricio. 2004. *Impacto socio económico de un TLC, presentado en el Foro de Estudios y Críticas al TLC*, Bogotá: Fedesarrollo, septiembre 7.

Cortés, Miguel. 2004. *Modelo Prospectivo del Impacto de la Protección a la Propiedad Intelectual sobre el Acceso a Medicamentos en Colombia*, Bogotá: OPS - OMS - IFARMA.

DNP. 2003. "Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estado Unidos", *Estudios Económicos y Desarrollo Empresarial, Archivos de Economía* No. 229, Bogotá: DNP, julio.

Frenkel. 2003. *Globalización y crisis financiera en América Latina*, Revista de la CEPAL, No 80, agosto.

Jenkins, Tony. 2003. "México y Chile vs. Estados Unidos: ¿Una victoria pírrica?", en *Foreign Affaire en Español*, Julio-Septiembre, <http://www.foreignaffairs-esp.org/20030701faenespessay12004/tony-jenkins/mexico-y-chile-vs-estados-unidos-una-victoria-pirrica.html>

Marchán, Malena. *Tiempos del Mundo*, 21 de julio 2005.

Ocampo J, et. al. 2004. *Crecimiento de las Exportaciones y sus efectos sobre el Empleo, la Desigualdad y la Pobreza en Colombia*, Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes, enero.

Pulecio, Jorge. 2003. *El ALCA en la perspectiva de Colombia*, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.

Pulecio, Jorge. 2004. *Informe de la participación de Bogotá en la Ronda de Guayaquil*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Ramírez M, Martín P. 2004. "El Impacto Económico de un Acuerdo Parcial de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos", *Borradores de Economía*, Bogotá: Banco de la República - DNP. No. 326, noviembre 25.

Reina, Mauricio. 1997. "El Grupo de los Tres" publicado en Pulecio, J y A. Franco, Sociedad Civil e integración en las Américas. Una mirada al MERCOSUR, Bogotá. Fescol-U. Javeriana.

Rocha E, Perilla J. 2004. "Una aproximación a los efectos del ALCA sobre las importaciones de Colombia", *Archivos de Economía*, Bogotá: DNP, No. 388, mayo.

Umaña, Germán .2004. *El juego asimétrico del comercio. El Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*, Bogotá: CID (UNAL)-Corporación Viva la Ciudadanía.

Umaña, Germán, et al. 2005. Estudio de las barreras al comercio de bienes y servicios de Bogotá en el contexto de un Tratado de Libre Comercio con Estado Unidos, Bogotá: DAPD-CID (UNAL), en edición, XXX.

Zerda, Álvaro, et al. 2005. *Impactos del Tratado de Libre Comercio Colombia - Estados Unidos en el Sector Salud del Distrito Capital*, Bogotá: CID (UNAL) -Alcaldía Mayor de Bogotá, en edición.

