

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Edgar Vieira Posada (Editor)

Colección
Globalización e integración



40
AÑOS
1975 - 2015



Colegio de Estudios
Superiores de Administración



Editorial
CESA

40
AÑOS
1975 - 2015



**Colegio de Estudios
Superiores de Administración**

**EL TLC COLOMBIA ESTADOS UNIDOS.
UNA NUEVA RELACIÓN PARA EL SIGLO XXI**

Edgar Vieira Posada
(Editor)

**EL TLC COLOMBIA ESTADOS UNIDOS.
UNA NUEVA RELACIÓN PARA EL SIGLO XXI**

– CESA – Colegio de Estudios Superiores de Administración
– CEGLI – Centro de Estudios sobre Globalización e Integración
Colección Globalización e integración – Tomo IV

382.9 / V434t 2014

Vieira P., Edgar (Editor)

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI / Edgar Vieira P. (Editor). Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración -CESA-. Dirección de Comunicaciones y Marketing, 2014. 440 p.

Descriptores:

1. Comercio exterior. 2. Tratado de Libre Comercio. 3. Integración económica

© 2014 Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA–

© 2014 Centro de Estudios sobre Globalización e Integración –CEGLI

© 2014 Edgar Vieira Posada [edgar.vieira@cesa.edu.co]

ISBN: 978-958-8722-68-9

Editorial CESA

www.cesa.edu.co

Grupo de Investigación en Innovación y Gestión Empresarial

Centro de Estudios sobre Globalización e Integración –CEGLI

Línea de Investigación en Globalización y Gestión

Nombre del proyecto: Oportunidades en acuerdos de integración económica suscritos por Colombia e infraestructura necesaria.

Código: 40008

Bogotá, D.C., noviembre de 2014

Coordinación editorial:

Editorial CESA

Corrección de estilo: José Ignacio Curcio Penen

Diagramación: José Ignacio Curcio Penen

Diseño de portada: Jesús Chaparro Tibaduiza

Impresión: Imageprinting

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

CONTENIDO

PRÓLOGO	23
<i>José Manuel Restrepo Abondano</i> Rector del CESA	
PREÁMBULO	27
<i>Santiago Rojas Arroyo</i> Ministro de Comercio, Industria y Turismo	
PREÁMBULO	31
<i>Eduardo Muñoz Gómez</i> Director, Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales	
Cómo sacar provecho del acuerdo comercial entre Colombia y Estados Unidos	31
¿Por qué el TLC con Estados Unidos es una oportunidad para Colombia?	32
Razones por las cuales se negoció el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos	33
Más allá de la negociación: cómo asegurar un efectivo aprovechamiento del TLC con Estados Unidos	33
INTRODUCCIÓN	37
<i>Edgar Vieira Posada</i> (Editor)	
Estructura de la obra	46

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

CAPÍTULO I

QUÉ SE ACORDÓ Y PRINCIPALES CONTENIDOS

DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS 49

Hernando José Gómez Restrepo

Introducción 49

Temas transversales

Compatibilidad del TLC con la normatividad andina 50

Implicaciones del tratado para las Pymes 52

Anulación o menoscabo 53

Algunos temas particulares 54

Acceso a mercados 54

Productos usados o remanufacturados 55

Aplicación de Plan Vallejo, materias primas y zonas francas 57

Monopolio rentístico de los licores 57

Agricultura 59

Sector avícola 59

Azúcar 61

Arroz 61

Franjas de precios 62

Textiles y confecciones 64

Acumulación 65

Reglas de origen 65

Café 65

Cigarrillos 66

Inversión 67

Flujos de capitales 67

Excepción de orden público 67

Sanitario y fitosanitario 68

Acceso real 68

Contratación pública 69

Entidades Especiales (ISA, ISAGEN y CT) 69

Ecopetrol 70

Umbral diferencial a favor de Colombia 71

Contenido

Servicios transfronterizos	72
Reserva cultural	72
Agencia Comercial	75
Telecomunicaciones	76
Obligaciones a la telefonía celular	76
Propiedad intelectual	78
Patentes de segundos usos	78
Cambio de criterios de patentabilidad	79
<i>Linkage</i> (vínculo)	81
Datos de prueba	82
Protección a la biodiversidad	83
Conclusiones	84
Referencias bibliográficas	84
CAPÍTULO 2	
EL TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO	
DE LA POLÍTICA COMERCIAL ESTADOUNIDENSE	85
<i>Edgar Vieira Posada</i>	
Introducción	85
El complejo manejo de la política comercial estadounidense	86
Negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales	91
La política comercial de preferencias unilaterales de Estados Unidos	95
Los acuerdos comerciales de Estados Unidos con los mercados mundiales	98
Los acuerdos comerciales de Estados Unidos con América Latina	101
La negociación de mega acuerdos transcontinentales	106
Algunos elementos de política comercial de Estados Unidos	108
Intercambio comercial de Estados Unidos	108
Acceso a mercados	108
Aranceles	109
Nuevas regulaciones aduaneras sobre ingreso de mercancías a Estados Unidos	109
Comentarios sobre ciertos aspectos de política comercial del TLC con Estados Unidos	112

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Listas de apertura del comercio de bienes	112
Licencias de importación y contingentes de importación	114
Normas de origen	114
Medidas de protección de la producción agropecuaria colombiana	115
Salvaguardias	116
Propiedad intelectual	
Conclusión	117

CAPÍTULO 3

ACCESO AL MERCADO Y APROVECHAMIENTO COMERCIAL DE LAS NORMAS DE ORIGEN EN EL TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS	121
---	-----

Luis Antonio Loaiza Mendoza

Introducción	121
Objetivo comercial del TLC	122
Oportunidades y retos	123
Contenido del TLC	124
Aprovechamiento del TLC	125
Acceso a mercados	126
Normas de Origen	130
Criterios de Origen	131
Origen en TLC con Estados Unidos	133
Contenido del Capítulo cuarto. Normas generales	134
Reglas de Origen	134
Totalmente obtenida	134
Requisitos Específicos de Origen (REO)	135
Valor de contenido regional	136
Acumulación de origen	137
Regla de Mínimis	137
Lista de escaso abasto	137
Casos especiales	137
Procedimiento de Certificación de Origen	139
Verificación de origen	140
Obligaciones con respecto a las importaciones	141
Obligaciones con respecto a las exportaciones	141

Contenido

Origen en textiles y vestidos	142
Ámbito que cubre el Capítulo tercero	143
Flexibilidades	146
Asuntos conexos al Origen	149
Resoluciones anticipadas	149
ATPDEA <i>vs.</i> TLC	150
Conclusión	152
Referencias bibliográficas	153
 CAPÍTULO 4	
POTENCIAL DEL MERCADO NORTEAMERICANO PARA COLOMBIA	155
<i>Martín Gustavo Ibarra Pardo</i>	
<i>Juanita Cepero</i>	
<i>Patricia de Galofre</i>	
 El futuro del TLC entre Colombia y Estados Unidos	155
Remodelando una relación comercial	157
Nuevas empresas y productos exportados a Estados Unidos	159
Nuevas empresas	159
Productos nuevos que iniciaron exportaciones a Estados Unidos en 2012 y continuaron en 2013	160
Productos nuevos que iniciaron exportaciones a Estados Unidos en 2013	161
Origen, un factor a tener en cuenta	162
Una carrera con el mundo. Nuestra competencia	162
Países que pagan más impuestos en Estados Unidos	162
Acuerdos comerciales en Latinoamérica y per cápita exportadores	166
Potencial de integración regional y zonas francas	169
El camino correcto para Colombia	170
Selección de Estados (puertos) de alto potencial	171
Distribución del comercio según medios de transporte	173
Fletes a Estados Unidos: aéreo <i>vs.</i> marítimo	174
Productos de alto potencial exportador	177
Oportunidades por sector	178
Estados de Estados Unidos con mayor mercado para las oportunidades identificadas	183

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Transporte, flete y precios promedios para oportunidades identificadas	187
Fletes y aranceles de los principales países competidores de Colombia en Estados Unidos	189
Las oportunidades que se generan son de doble vía	190
Oportunidades por sector para Estados Unidos en Colombia	190
Top productos de la selección	195
Otras oportunidades del sector agropecuario para Estados Unidos en Colombia	196
Top del sector textil en Colombia	196
Conclusión	196
Referencias bibliográficas	197

CAPÍTULO 5

OPORTUNIDADES COMERCIALES EN ESTADOS UNIDOS

PARA EL SECTOR AGROINDUSTRIAL COLOMBIANO	199
--	-----

María Claudia Lacouture P.

Panorama general	199
Exportaciones agroindustriales de Colombia	200
Comportamiento del sector agroindustrial colombiano con Estados Unidos	202
Con el TLC Estados Unidos reconoce a Colombia como proveedor agroindustrial	203
Con la entrada en vigencia del TLC 44 productos del sector agroindustrial se exportaron por primera vez a Estados Unidos	205
Con la entrada en vigencia del TLC 164 empresas del sector agroindustrial exportaron por primera vez a Estados Unidos	206
Estados con mayor impacto en ventas de productos agroindustriales colombianos	207
Tendencias del consumidor	209
Productos verdes	209
Bienestar	209
Culto a los <i>snacks</i>	209
Solteros	210
Marcas blancas	210
Envejecimiento de la población	210

Contenido

Algunos productos colombianos con oportunidad de negocio	
Canales de distribución para productos agroindustriales en Estados Unidos	210
Promoción internacional de la oferta exportable	215
Negocios más estables con Estados Unidos	216
Referencias bibliográficas	217
CAPÍTULO 6	
PERSPECTIVAS DE LOS SERVICIOS EN EL TLC CON ESTADOS UNIDOS	219
<i>Gabriel Duque Mildenberg</i>	
Introducción	219
Los servicios y su importancia mundial, y en Colombia	221
Características y agrupamiento de los servicios	221
Expansión mundial y colombiana de los servicios	223
El proceso de negociación con Estados Unidos	226
Antecedentes; negociación	226
Equipo negociador	226
Coordinación interna y externa, y dinámica de negociación	228
Contenido del acuerdo en materia de servicios	230
Comercio Transfronterizo de Servicios	233
Telecomunicaciones	234
Inversión	235
Servicios financieros	236
Comercio electrónico	238
Oportunidades y trabajo interno requerido	239
Servicios de informática y de información	242
Tercerización de Procesos (<i>Business Process Outsourcing –BPO</i>)	243
Servicios de turismo de salud	244
Conclusiones	246
Referencias bibliográficas	249
CAPÍTULO 7	
CONDICIONES INTERCULTURALES DE ACCESO EN LOS DIFERENTES ESTADOS DE LA UNIÓN AMERICANA	251
<i>Juan María Andrade Pérez</i>	

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Introducción	251
La cultura y el contexto de los negocios en Estados Unidos	252
Características de la cultura de Estados Unidos	255
Dimensiones culturales	255
Individualismo/colectivismo	255
Distancia del poder	256
Masculinidad/feminidad	257
Aversión al riesgo	257
Contexto cultural de Estados Unidos	258
Composición étnica por regiones en Estados Unidos	259
Etiqueta y protocolo de los negocios en Estados Unidos	263
El comportamiento del consumidor y las diferencias en la actividad de marketing en Estados Unidos	265
El marketing en Estados Unidos	267
Conclusiones	270
Referencias bibliográficas	271

CAPÍTULO 8

LOS MECANISMOS DE LAS IMPORTACIONES AGRÍCOLAS

EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS 275

Felipe Jaramillo Trujillo

Introducción	275
Ámbito de aplicación	276
Normas generales para la liberación comercial	276
Los mecanismos para la liberación arancelaria	276
Desgravación arancelaria	276
Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP)	278
Los contingentes arancelarios	280
<i>Export Trading Companies</i>	287
Subsidios a la exportación agrícola	288
La salvaguardia especial agropecuaria	289
Mercancías cubiertas y niveles de activación	290
Aranceles adicionales a la importación	291
Comité del Comercio Agrícola	292

Contenido

Otros elementos del TLC que influyen en el comercio y la producción agrícola en el país	292
Conclusiones	293
Referencias bibliográficas	295
CAPÍTULO 9	
LAS MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL	
EN EL MARCO DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS	297
<i>Gabriel Ibarra Pardo</i>	
Introducción	297
Del mecanismo antidumping y de los derechos compensatorios	298
El <i>dumping</i>	298
Tipos de <i>dumping</i>	300
El <i>dumping</i> en economías de no mercado	300
El <i>dumping</i> de excedentes o cíclico	301
El <i>dumping</i> agresivo o estratégico	302
Requisitos para que proceda la aplicación de derechos antidumping	302
Los subsidios	303
El régimen de las medidas antidumping y compensatorias en el TLC con Estados Unidos	303
El monto de los derechos antidumping	305
La modalidad de los derechos antidumping	305
La imposibilidad de aplicar derechos por importaciones masivas	307
La aplicación y vigencia de los derechos provisionales	307
Razones por las cuales Estados Unidos no negoció un capítulo específico sobre derechos antidumping y compensatorios en el TLC	309
Las limitaciones de la <i>Trade Promotion Authority</i> en Estados Unidos	309
<i>Trade Promotion Authority/Fast Track</i>	310
Límites del Ejecutivo en Colombia	311
De las salvaguardias	311
La salvaguardia bilateral	314

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Finalidad	314
Requisitos	315
Modalidades	315
Duración y desmonte de la medida	316
Compensación	316
La salvaguardia global	317
Solución de controversias y escogencia del foro	319
Principales características del Sistema de Solución de Controversias del TLC con Estados Unidos	320
Escogencia del foro: un tema de amplio debate	321
Conclusiones	323
Referencias bibliográficas	324
Anexo I. Ejemplo de salvaguardia bilateral	327
Anexo II. Paralelo entre las medidas de defensa comercial consagradas en el TLC	329

CAPÍTULO 10

INVERSIÓN EXTRANJERA EN COLOMBIA: COMPORTAMIENTO, INCENTIVOS, ASPECTOS DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS Y SECTORES POTENCIALES	331
---	-----

Paola Andrea Calderón Manchego

Carlos Arley Montaña Herrera

María Alexandra Guerra

Introducción	331
Panorama de la Inversión Extranjera Directa en el mundo	332
Tendencias de la inversión extranjera entre Colombia y Estados Unidos	334
Marco para la inversión extranjera en Colombia	336
Convenios del gobierno para atraer la inversión	337
Acuerdos de Doble Tributación	337
Organismos internacionales	337
Indicadores	338
Incentivos adicionales	339
Sistema de Facilitación para la Atracción de Inversión (SIFAI)	340
Aspectos generales en cuanto a inversión según el TLC Colombia-Estados Unidos	341

Contenido

Servicios financieros	343
Propiedad intelectual	344
Solución de controversias de inversión	347
¿Qué es una controversia de inversión?	347
Aplicación de la solución de controversias	348
Las consultas	348
Solicitud de un panel	349
Funcionamiento del panel	349
Materia laboral	350
Medio ambiente	351
Sectores para invertir en Colombia	352
Sector automotriz	353
Cosméticos y artículos de aseo	354
Subcontratación de Procesos de Negocios (BPO)	355
Textil y confección	355
Agropecuario y agroindustria	356
Bienes y servicios petroleros	357
Turismo y hotelería	357
Software y servicios de TI	358
Guía para el inversionista extranjero en Colombia	358
Tipos de inversión extranjera en Colombia	358
Inversión Extranjera Directa (IED)	358
Inversión de portafolio	359
Registro de la inversión extranjera	360
Conclusiones	361
Referencias bibliográficas	362
 CAPÍTULO II	
LECCIONES DE LA PARTICIPACIÓN MEXICANA EN EL NAFTA	
Y ELEMENTOS A SER TENIDOS EN CUENTA POR COLOMBIA	365
<i>Elsa Margarita Torres de Villalba</i>	
Introducción	365
Influencia del ámbito y el entorno de cada país	
en los efectos del acuerdo	367
Efectos del acuerdo sobre la mano de obra	372

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Efectos del acuerdo en relación con el tamaño de las empresas y su acceso a financiación	373
Efectos en el sector agrícola	374
El acuerdo y las diferencias de desarrollo entre las distintas zonas geográficas	377
La reducción de la brecha salarial entre los miembros del acuerdo	378
El crecimiento de la Inversión Extranjera Directa y el reordenamiento sectorial	381
El desarrollo de las manufacturas como impacto de la IED	382
Integración económica y sincronización macroeconómica	386
Conclusiones	387
Referencias bibliográficas	393
CAPÍTULO 12	
EXPERIENCIAS DE CHILE EN EL APROVECHAMIENTO DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS	395
<i>Isabel Rodríguez Aranda</i>	
<i>Javier Recabarren Silva</i>	
Introducción	395
Factores de contexto: acuerdos asimétricos y verticales para América Latina	397
Por qué Chile mira a Estados Unidos	401
Características en torno a la firma del TLC en el año 2003	407
Evaluación del TLC con Estados Unidos a diez años de su firma	411
¿Qué más?	415
Reflexiones finales	420
Referencias bibliográficas	422
LOS AUTORES	431
Índice de Gráficas	
Gráfica 1. División política de Estados Unidos	36
Gráfica 2. Organismos de formulación de la política comercial de Estados Unidos	89

Contenido

Gráfica 3.	Importaciones para consumo por régimen de importación (2011)	99
Gráfica 4.	Países con Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos	100
Gráfica 5.	Mapa de los Estados Unidos. Selección de los diez Estados que más importaron en 2013	170
Gráfica 6.	Mapa de los Estados de Estados Unidos. Selección de los cinco Estados que presentaron el comercio más dinámico con Colombia en 2013	172
Gráfica 7.	Importaciones de Estados de Estados Unidos en 2013	183
Gráfica 8.	Exportaciones colombianas (sector agroindustrial)	201
Gráfica 9.	Sectores de crecimiento de las exportaciones del sector agroindustrial colombiano (2013)	201
Gráfica 10.	Evolución exportaciones agroindustriales de Colombia a Estados Unidos (2006-2013)	202
Gráfica 11.	Distribución regional de los nuevos productos agroindustriales exportados a Estados Unidos	206
Gráfica 12.	Distribución de los nuevos productos por Estado en Estados Unidos.	206
Gráfica 13.	Nuevas empresas agroindustriales exportadoras a Estados Unidos por departamento	207
Gráfica 14.	Composición del empleo según tipo de actividad Económica en el Reino Unido entre 1700 y 1998 (%)	223
Gráfica 15.	PIB según tipo de actividad económica (%)	224
Gráfica 16.	Inversión Extranjera Directa (IED). Ingresos por región 2012-2013	333
Gráfica 17.	Inversión Extranjera Directa (IED) en Colombia por sector	334
Gráfica 18.	Evolución de las exportaciones e importaciones de Chile hacia y desde Estados Unidos (2003-2012)	413
Gráfica 19.	Evolución de las principales importaciones desde Estados Unidos 2003-2012	414

Índice de tablas

Tabla 1.	Comercio exterior de bienes	41
Tabla 2.	Comercio en el marco de acuerdos comerciales recíprocos (2011)	105
Tabla 3.	Exportaciones a Estados Unidos	122
Tabla 4.	Contenidos del TLC con Estados Unidos	124
Tabla 5.	Excepciones al Trato Nacional	126

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Tabla 6.	Categorías de desgravación arancelaria	127
Tabla 7.	Capítulos relacionados con Origen	133
Tabla 8.	Oferta textilera y confeccionista	142
Tabla 9.	Ámbito subpartidas. Capítulo tercero	143
Tabla 10.	Mercancías excluidas del Capítulo tercero Anexo 3-C	144
Tabla 11.	Comparativo de reglas de origen entre ATPDEA y TLC	150
Tabla 12.	Exportaciones colombianas a Estados Unidos (algunos sectores)	151
Tabla 13.	Exportaciones colombianas a Estados Unidos 2012-2013 (con y sin petróleo, carbón y oro)	157
Tabla 14.	Productos de mayor crecimiento en valor neto	158
Tabla 15.	Productos de mayor contracción en valor neto	159
Tabla 16.	Número de nuevas empresas colombianas que exportaron a Estados Unidos en 2013 y número de empresas nuevas que iniciaron exportaciones a Estados Unidos en 2012 y continuaron haciéndolo en 2013	160
Tabla 17.	Selección de nuevos productos exportados en 2012 a Estados Unidos	160
Tabla 18.	Selección de nuevos productos exportados en 2013 a Estados Unidos	161
Tabla 19.	Sectores más protegidos en el mercado de Estados Unidos	163
Tabla 20.	Países que pagaron el mayor valor en aranceles para el año 2013	163
Tabla 21.	Países en los cuales la mayor parte del comercio con Estados Unidos está gravado	164
Tabla 22.	Países con aranceles promedio más altos en Estados Unidos	164
Tabla 23.	Variación porcentual del valor exportado a Estados Unidos entre 2012 y 2013	166
Tabla 24.	Per cápita exportador de países latinoamericanos a Estados Unidos que cuentan con TLC (per cápita exportador total y per cápita exportador de manufacturas para el año 2013)	167
Tabla 25.	Lista y cifras de las importaciones de 2013 de los diez Estados seleccionados	171
Tabla 26.	Participación de los cinco Estados seleccionados en el comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos	173
Tabla 27.	Participación en valor y peso exportado de Colombia a Estados Unidos seleccionados de Estados Unidos por vía aérea y marítima en 2013	174
Tabla 28.	Flete que los países seleccionados pagaron para llegar a los puertos de Texas en 2013 (US\$/kilo)	175

Contenido

Tabla 29. Flete que los países seleccionados pagaron para llegar a los puertos de Florida en 2013 (US\$/kilo)	175
Tabla 30. Flete que los países seleccionados pagaron para llegar a los puertos de California en 2013 (US\$/kilo)	176
Tabla 31. Flete que los países seleccionados pagaron para llegar a los puertos de Nueva York en 2013 (US\$/kilo)	176
Tabla 32. Flete que los países seleccionados pagaron para llegar a los puertos de Louisiana en 2013 (US\$/kilo)	177
Tabla 33. Evolución de las oportunidades identificadas por macro sectores	177
Tabla 34. Oportunidades identificadas en el macro sector maquinarias y equipos	178
Tabla 35. Oportunidades identificadas en el macro sector moda	179
Tabla 36. Oportunidades identificadas en el macro sector plásticos, cauchos y químicos	180
Tabla 37. Oportunidades identificadas en el macro sector metales y minerales	181
Tabla 38. Oportunidades identificadas en los macro sectores agropecuario y agroindustria	182
Tabla 39. Oportunidades varias identificadas	182
Tabla 40. Top 10 productos que representan una oportunidad para Colombia en California	184
Tabla 41. Top 10 productos que representan una oportunidad para Colombia en Texas	184
Tabla 42. Top 10 productos que representan una oportunidad para Colombia en Nueva York	185
Tabla 43. Top 10 productos que representan una oportunidad para Colombia en Florida	186
Tabla 44. Top 10 productos que representan una oportunidad para Colombia en Louisiana	186
Tabla 45. Importaciones estadounidenses por sectores según medio de transporte 2013	188
Tabla 46. Principales proveedores de Estados Unidos. Total de importaciones 2013 y su composición según medio de transporte	189
Tabla 47. Evolución de las oportunidades identificadas por macro sectores para Estados Unidos en Colombia	191
Tabla 48. Oportunidades identificadas en el macro sector maquinaria y equipo para Estados Unidos en Colombia	191
Tabla 49. Oportunidades identificadas en el macro sector moda para Estados Unidos en Colombia	192

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Tabla 50. Oportunidades identificadas en el macro sector plástico, caucho y químicos para Estados Unidos en Colombia	191
Tabla 51. Oportunidades identificadas en el macro sector agropecuario y agroindustria para Estados Unidos en Colombia	193
Tabla 52. Oportunidades identificadas en el sector farmacéutico para Estados Unidos en Colombia	193
Tabla 53. Oportunidades identificadas en el macro sector metales y minerales para Estados Unidos en Colombia	194
Tabla 54. Oportunidades identificadas en sectores varios para Estados Unidos en Colombia	194
Tabla 55. Oportunidades sobresalientes de la selección para Estados Unidos en Colombia	195
Tabla 56. Canastas de desgravación de bienes agrícolas	205
Tabla 57. Lista de clasificación sectorial de los servicios. Organización Mundial del Comercio	222
Tabla 58. Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos. Capítulos en materia de comercio de servicios	232
Tabla 59. Exportaciones de servicios de Colombia a Estados Unidos. Algunos sectores	241
Tabla 60. Contexto de los negocios	253
Tabla 61. Grupos étnicos en los Estados Unidos	260
Tabla 62. Índice de las dimensiones culturales de Hofstede	261
Tabla 63. Principales clases sociales	266
Tabla 64. Etapas del ciclo de vida productivo	267
Tabla 65. Niveles de activación salvaguardia agrícola	290
Tabla 66. Aranceles adicionales a la importación	291
Tabla 67. IED ingresos por región 2011-2013	332
Tabla 68. Flujo de Inversión Extranjera Directa en Colombia (IED)	335
Tabla 69. Flujo de Inversión Extranjera Directa de Colombia en el exterior	335
Tabla 70. Resumen de acuerdos de Chile antes de 2004	400
Tabla 71. Resumen de acuerdos de Chile posteriores al 2004	400

PRÓLOGO

*José Manuel Restrepo Abondano**

Con este Cuarto Tomo de la Colección sobre Globalización e Integración del Centro de Estudios sobre Globalización e Integración – CEGLI, el CESA prosigue en su empeño de contribuir a las acciones de internacionalización del país, entregándole a los sectores empresarial y académico, y a los funcionarios del gobierno, diferentes y pormenorizados análisis realizados por personas que participaron directamente en la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, y por quienes poseen amplia experiencia y conocimiento en el campo del comercio exterior, y en el aprovechamiento de las oportunidades y de los instrumentos puntuales del acuerdo comercial.

Es bueno recordar que el “Acuerdo de Promoción del Comercio entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, puesto en vigencia en mayo de 2012, tuvo primero un complejo trámite oficial antes de entrar en aplicación, ya que a pesar de haber finalizado las negociaciones entre los dos gobiernos desde el año 2006, fue casi seis años más tarde cuando los sectores vinculados al comercio internacional pudieron comenzar a interactuar con su contrapartes estadounidenses, una vez obtenida la ratificación en el Congreso de Estados Unidos.

Este Tratado de Libre Comercio de segunda generación por su amplitud temática, fue el primero negociado con el mundo desarrollado, aunque el TLC con Canadá acordado posteriormente haya entrado en aplicación un año antes. En el caso de las relaciones comerciales y de inversión con Estados

* Rector del CESA.

Unidos, para Colombia era muy importante poner en práctica la apertura económica que había realizado con quien ha sido tradicionalmente su primer socio comercial.

Si bien se había contado durante varios años con diferentes mecanismos de tratamientos preferenciales arancelarios para el ingreso al mercado estadounidense (tales como el Sistema General de Preferencias [SGP], mejorado con las leyes de beneficios unilaterales establecidos en el ATPA y el ATPDEA), con este acuerdo de promoción del comercio Colombia obtuvo un tratamiento estable y permanente para que sus empresarios entren a trabajar ese mercado sin estar sujetos a los avatares e incertidumbres de mecanismos temporales que en cualquier momento pueden dejar de funcionar.

El desafío es asegurar la diversificación de las exportaciones colombianas, las cuales siguen demasiado concentradas en bienes primarios, donde en cincuenta años se ha pasado de exportar fundamentalmente café, un poco de petróleo, y algo de cueros y banano, a vender principalmente petróleo con algo de café, oro, carbón y banano, y a la consolidación de un producto agroindustrial como las flores (más de 90% los seis productos), mientras muy pocas son las cifras de significación en la venta de manufacturas industriales.

Ahora bien, es preciso consolidar no solo el potencial en bienes agroindustriales (para 2013 superaron los US\$1.700 millones de exportación al mundo), sino diversificar la venta de bienes manufacturados, aprovechando la facilidad de realizar sin aranceles importaciones de equipos y de insumos necesarios para asegurar mejores condiciones de ingreso al mercado norteamericano. Todo ello complementado con un nuevo campo en el que se abren grandes posibilidades: la exportación de servicios representados en la tercerización de servicios, y en el turismo ecológico y de salud, acompañado de la llegada de inversiones con capital fresco y tecnología que mejoren las condiciones competitivas del país.

Para lograr lo anterior es indispensable que el empresario conozca y entienda los alcances y posibilidades que le ofrecen los diversos instrumentos y mecanismos incorporados en la negociación de un TLC. Tal es el propósito de la academia al abordar y explicar con este libro los principales contenidos del acuerdo establecido con Estados Unidos. Esta investigación, realizada por el Centro de Estudios sobre Globalización e Integración – CEGLI del CESA, y coordinada por el profesor Edgar Vieira Posada, se suma a las ya publicadas relativas a China y su área de influencia, al TLC con Canadá,

Prólogo

y a las transformaciones que condujeron a la globalización. Vendrán otras publicaciones sobre la Alianza del Pacífico, el TLC con la Unión Europea, con Corea del Sur y con el Gran Caribe.

El gobierno nacional, a través del señor ministro de Comercio, Industria y Turismo, Santiago Rojas Arroyo, abre el libro con algunas consideraciones sobre la política comercial adelantada en los últimos años y el papel que juega un acuerdo con el principal mercado de Colombia; por su parte, el director del Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales, Eduardo Muñoz Gómez, complementa dichas consideraciones mediante algunas reflexiones sobre los beneficios que se pueden alcanzar con el TLC Colombia-Estados Unidos. Y aunque el acompañamiento de los distintos organismos gubernamentales sigue siendo vital, corresponde ahora al empresariado empoderarse de estas condiciones favorables a fin de trabajar el mercado de Estados Unidos de América.

PREÁMBULO

*Santiago Rojas Arroyo**

Aprecio realmente el trabajo realizado en este libro, cuyos autores son colegas que gozan de un merecido prestigio por su competencia e idoneidad profesional. Sin duda será de utilidad práctica para empresarios, investigadores, profesores, estudiantes, funcionarios públicos y para las demás personas interesadas en estos temas. No sería extraño que este libro pasara a ser un “clásico” en las bibliotecas de los empresarios colombianos que ya exportan a Estados Unidos, o de aquellos interesados en hacerlo.

También hago un reconocimiento al Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA), auspiciador de esta publicación, el cual, a través del Centro de Estudios sobre Globalización e Integración (CEGLI), contribuye con sus investigaciones y publicaciones a la capacitación de estudiantes y empresarios.

A fin de entender y aprovechar plenamente las ventajas que concede el Tratado de Libre Comercio suscrito con Estados Unidos, los agentes económicos deben comprender a cabalidad las reglas acordadas, escritas muchas veces en un lenguaje jurídico técnico no necesariamente de fácil comprensión. Por eso este libro, desarrollado por verdaderos especialistas en un lenguaje asequible a la generalidad de las personas, está llamado a convertirse en un texto de permanente consulta para quienes desean ahondar en las cláusulas del tratado. De ahí su relevancia.

Antes de entrar a analizar la importancia del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, es conveniente recordar que desde finales de los años ochenta y comienzos de los noventa Colombia implementó

* Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

la llamada apertura económica, que, entre otras cosas, implicó rebajas a los aranceles existentes, que eran de los más altos en la región, y eliminó muchas de las restricciones administrativas para la importación de productos. En esa época se dieron los primeros pasos para abrirnos al mundo, pues el modelo existente, soportado en la protección a la producción nacional, mostraba signos de agotamiento, entre otras cosas, por lo poco que había contribuido a que Colombia fuera un país exportador y por la necesidad de modernizar la economía y promover una mayor inserción en el comercio internacional.

En esa década también entraron en vigencia acuerdos comerciales con países de la región: la Comunidad Andina (que profundizó de manera importante el esquema comercial), Chile y México, y en menor escala con Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

Posteriormente se progresó en la internacionalización de la economía colombiana con la entrada en vigencia de nuevos acuerdos de comercio como CAN-Mercosur, y mediante la ampliación de los acuerdos con Cuba y con el denominado Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras). Más recientemente se pusieron en vigencia acuerdos comerciales con países desarrollados como Canadá, la Asociación Europea de Libre Comercio, la Unión Europea y los Estados Unidos.

Adicionalmente, se han suscrito acuerdos con Corea del Sur, Costa Rica, Israel, Panamá y la Alianza del Pacífico, los cuales están en proceso de implementación, y existe otro en proceso de negociación con Japón.

En la actualidad Colombia tiene vigentes acuerdos comerciales con cerca de 50 países, entre ellos los más importantes del mundo desarrollado, lo cual significa acceso preferencial de las exportaciones colombianas a cerca de 1.400 millones de consumidores, buena parte de ellos con gran poder adquisitivo.

Significa también que están dadas las condiciones para que la producción colombiana pueda insertarse de mejor manera en las cadenas globales de valor o cadenas globales de producción, las que continúan transformando el comercio internacional de bienes, servicios, inversiones, *know how* y personas.

La UNCTAD sostiene en un estudio reciente que alrededor del 60% del comercio mundial corresponde al comercio de bienes y servicios intermedios que se incorporan en diversas etapas en los procesos de producción de bienes y servicios destinados al consumo final. En el mismo sentido, la CEPAL indica que alrededor del 56% del comercio mundial de bienes y el 73% del de servicios está constituido por bienes y servicios intermedios.

Preámbulo

Este auge del comercio internacional de bienes y servicios intermedios ha sido impulsado por varios factores, entre otros, por los rápidos avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, la disminución en los costos de transporte y, uno de los más importantes, los acuerdos de comercio que facilitan y promueven ese comercio y la inversión extranjera directa.

Las empresas colombianas tienen el marco propicio para insertarse en esas cadenas globales de valor, lo que no podrían hacer si no tuvieran acceso preferencial a otros mercados y/o no pudieran tener acceso a materias primas, insumos y bienes de capital en condiciones preferentes.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos forma parte de esa política que ha venido implementando Colombia desde hace ya más de 20 años de insertarse en las corrientes comerciales mundiales.

Pero, ¿por qué es importante el TLC con Estados Unidos para el comercio exterior colombiano? Son varios los argumentos para responder a este interrogante.

En primer lugar, el TLC crea un marco normativo permanente que brinda estabilidad y predictibilidad en las reglas del juego para el comercio de bienes y servicios, y para las inversiones entre los dos países, a la vez que se convierte en un instrumento que promueve la inversión extranjera de otros orígenes.

En segundo lugar, Estados Unidos es, y ha sido históricamente, nuestro principal socio comercial.

En el año 2013, estando vigente el TLC, exportamos a ese país US\$18.500 millones, mientras que al segundo destino exportamos en ese mismo periodo un poco más de US\$5.000 millones. Así mismo, diez años atrás exportamos a Estados Unidos US\$6.000 millones y a nuestro segundo destino cerca de US\$800 millones.

Por el lado de las importaciones se presenta una situación similar: en el año 2013 importamos de Estados Unidos más de US\$13.000 millones, mientras que de nuestro segundo proveedor importamos cerca de US\$9.000 millones. Igualmente, diez años atrás, sin ningún tipo de acuerdo comercial, Estados Unidos nos exportaba un poco más de US\$4.000 millones y de nuestro segundo proveedor recibíamos cerca de US\$800 millones.

Podemos agregar, como un valioso elemento adicional, la composición de la canasta importadora que en los últimos años ha estado constituida en un altísimo porcentaje por bienes de capital, materias primas y bienes intermedios, buena parte de los cuales son bienes no producidos en Colombia, con lo

que se genera muy poca competencia para nuestra producción. Más bien son importaciones que generan mayor productividad a las empresas nacionales.

Por su parte el sector agropecuario colombiano se beneficia de un mayor acceso al mercado estadounidense, no sólo por la eliminación permanente de aranceles sino también por el establecimiento de reglas de juego claras en materia sanitaria y fitosanitaria, lo que genera acceso real para nuestra producción agropecuaria y agroindustrial.

El esquema de desgravación arancelaria acordado para el ámbito industrial maximiza las oportunidades competitivas de nuestro aparato productivo y abre el acceso libre de aranceles para el 99% de los productos de exportación colombiana de manera inmediata.

Otro argumento en pro del TLC es que el sector de servicios se beneficia de reglas de juego claras para la inversión y el comercio; en términos generales, el mayor potencial de aprovechamiento del tratado en materia de servicios lo tienen la industria gráfica, el software y las tecnologías de la información, la tercerización de los procesos de negocios y el turismo de salud.

Así las cosas, desde el punto de vista del comercio de bienes y servicios no cabe duda de la importancia de suscribir un TLC con Estados Unidos.

De otro lado, Estados Unidos es, de lejos, el principal inversor mundial y Colombia necesita de la inversión extranjera directa para fomentar su capacidad productiva y seguir desarrollándose, por lo que el TLC ofrece un marco legal adecuado para estos propósitos.

Deseo resaltar que este tratado abre para Colombia el mercado más grande del mundo en bienes y servicios, con más de 310 millones de habitantes cuyo ingreso per cápita anual es cercano a los US\$50.000.

Por último, no debemos dejar de lado un argumento importante, pero que a menudo se olvida, relacionado con la importancia de este TLC: los consumidores colombianos serán los más beneficiados con el tratado, pues tendrán mayores opciones en términos de calidad y precio a la hora de escoger.

Todos estos elementos y muchos más se encuentran ampliamente explicados y sustentados en este libro, que debe ser de lectura obligatoria para quienes quieran entender los distintos aspectos del Tratado de Libre Comercio suscrito entre Colombia y Estados Unidos.

Bogotá, junio de 2014.

PREÁMBULO

*Eduardo Muñoz Gómez**

Cómo sacar provecho del acuerdo comercial entre Colombia y Estados Unidos

Mucho se ha dicho y escrito sobre el Acuerdo Comercial suscrito entre Colombia y los Estados Unidos. Aún hoy, a dos años de su entrada en vigor, algunos continúan debatiendo sobre la conveniencia de esta negociación para la economía colombiana.

Nos parece que insistir en ese debate es estéril. El país tomó una decisión que fue ampliamente discutida en su momento, quizás como pocas en la historia nacional, y el acuerdo pasó todos los trámites constitucionales y legales para que un instrumento de esa naturaleza entrara en vigor. Hoy la atención debe enfocarse, más bien, en cómo sacar el mayor provecho de las oportunidades derivadas de un arreglo comercial con la principal economía del mundo.

En efecto, el tamaño mismo de la economía estadounidense es una inmensa oportunidad. De acuerdo con datos de la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el PIB corriente de los Estados Unidos para el año 2012 fue de US\$15,68 billones, para un PIB per cápita de US\$49.922 en ese mismo año (MINCIT, 2014). Adicionalmente, los Estados Unidos son un gran importador de productos que provienen de todas las latitudes. En el año 2012 ese país importó del mundo bienes por US\$2,3 billones, muchos de los cuales producidos en Colombia.

* Director del Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales (CAAC).

¿Por qué el TLC con Estados Unidos es una oportunidad para Colombia?

Varios ejercicios realizados comprueban que en el mercado mundial las canastas exportadoras de Colombia y Estados Unidos no son similares y no compiten, esto significa que al ser economías con una estructura productiva diferente, surgen oportunidades de complementación entre ellas y una mayor integración.

Los consumidores son uno de los grupos más beneficiados con este tratado. En todos los segmentos de la economía los consumidores tendrán mayores opciones en términos de calidad y precio, con lo cual se incrementará el poder adquisitivo de los colombianos.

Este Tratado de libre comercio le permite a Colombia atraer inversión del mundo: la inversión norteamericana tendrá más garantías y podrá aprovechar las ventajas competitivas de Colombia para las ventas en el mercado de Estados Unidos; además, los inversionistas de terceros países verán a Colombia como un sitio propicio para producir o transformar materias primas con miras a exportar a los Estados Unidos.

El TLC con Estados Unidos representa la oportunidad de tener acceso al mercado más grande del mundo. Estados Unidos es un país que cuenta con una población aproximada de 308 millones de habitantes, con una alta capacidad de consumo. En efecto, el PIB de los Estados Unidos representa cerca de la tercera parte del PIB mundial. Pero este mercado no sólo es el más grande del mundo sino que establece, en buena parte, las tendencias del mercado y cuenta con una demanda altamente sofisticada. En otras palabras los productos que posicione Colombia adquieren el reconocimiento de haber logrado penetrar en un mercado sofisticado y competitivo, lo cual le abre las puertas al exportador para ingresar a terceros mercados.

El TLC garantiza un mayor acceso del aparato productivo colombiano para la adquisición de bienes de capital, fundamentalmente maquinaria y equipo importado de Estados Unidos, gracias a la eliminación inmediata de la gran mayoría de los aranceles (entre 5 y 20%). El efecto será un incremento de competitividad para todo el aparato productivo nacional, tanto industrial como agropecuario, y un beneficio especial para las Pymes.

Razones por las cuales se negoció el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos

Si bien antes de firmar el TLC con Estados Unidos Colombia se beneficiaba de los beneficios en regímenes como ATPA-ATPDEA, era deseable contar con unas reglas de juego más claras, mayor estabilidad y menores riesgos que generaran las inversiones necesarias para incrementar y diversificar efectivamente las exportaciones.

Aunque en los últimos años la economía colombiana ha venido creciendo a tasas que rondan el 4%, éstas no son suficientes para generar un cambio profundo en los niveles de desarrollo económico y social, y superar definitivamente la pobreza. En ese sentido se vio la necesidad de potenciar el motor de la economía acudiendo a los mercados internacionales, específicamente el mercado de Estados Unidos, a través de una mayor exportación de bienes y servicios.

Un propósito adicional de negociar un acuerdo comercial con Estados Unidos fue el de mitigar los riesgos de desplazamiento en los mercados de destino de las exportaciones del país (Muñoz, 2013).

Si bien no es un objetivo explícito en la política comercial de Colombia, un propósito de la negociación del acuerdo comercial con Estados Unidos fue facilitar a los empresarios la inserción en las cadenas globales de valor.

Las exportaciones de Colombia hacia Estados Unidos pudieron mejorar su posición en dicho mercado con el Tratado de Libre Comercio ya que se logró un acceso preferencial permanente.

Más allá de la negociación: cómo asegurar un efectivo aprovechamiento del TLC con Estados Unidos

No es suficiente con negociar acuerdos comerciales: el desafío es lograr su adecuado aprovechamiento, lo cual incluye la eliminación de aquellos obstáculos que dificultan el proceso de exportación para que los empresarios encuentren una vía expedita y ágil hacia los mercados de los socios comerciales.

En ese contexto, Colombia creó el Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales (CAAC) y su antecesora, la Oficina de Aprovechamiento

del Acuerdo con Estados Unidos con el propósito de identificar los sectores con mayor potencial exportador por región y los cuellos de botella que enfrentaban, a fin de generar planes de acción para resolverlos.

El ejercicio arrojó un total de 287 productos a 6 dígitos (92 del sector agrícola y agroindustrial, 195 del sector manufacturero) con mayor potencial para aprovechar el TLC con Estados Unidos. Asociados a estos productos se establecieron cuellos de botella o barreras de distinto orden, clasificadas en términos generales bajo cuatro campos: regulatorio, capital humano, infraestructura e institucional.

El CAAC terminó una etapa de actualización y evaluación de las barreras identificadas, y actualmente viene desarrollando acciones para su eliminación, las cuales incluyen diversos seminarios: sobre la nueva Ley de Inocuidad de Estados Unidos; sobre etiquetado; sobre mecanismos de escaso abasto para confecciones; sobre gestiones ante la DIAN y varios ministerios, y sobre socialización, además de varios proyectos, entre otros, para aprovechar el capítulo de compras públicas y para la formación de formadores.

La siguiente caracterización permite visualizar ejemplos de barreras existentes en los distintos sectores:

Capacitación: varios sectores requieren capacitación en temas como bilingüismo (turismo, salud), mano de obra calificada (textil y confección), etiquetado (cosméticos y productos de aseo), tendencias y diseño de moda (electrodomésticos), intercambios educativos y profesionales (educación superior).

Laboratorios: falta un inventario de los laboratorios existentes, además de la necesidad de alcanzar certificaciones especializadas como los contenidos de plomo en el calzado infantil (cuero, calzado y marroquinería), y los ensayos sobre mezclas y sustancias odoríficas (textil y confección), etc.

Certificaciones: existen carencias en materia de certificaciones sobre buenas prácticas (turismo), acreditación de centros hospitalarios (salud), biodiversidad (cosméticos y productos de aseo), etc.

Competitividad, innovación, asociatividad: existen necesidades en cuanto a la generación y el fortalecimiento de procesos de innovación (cosméticos y productos de aseo); el mejoramiento de la competitividad en los productos (textil y confección); el desarrollo de clústeres de diseño y programación (animación y videojuegos), entre otros.

Preámbulo

Acceso: se deben tratar diversos temas relacionados con el acceso a mercados, tales como el desarrollo de mecanismos para facilitar la adopción de nuevas tecnologías (cultivo de palma y sus procesos), importación de algunos insumos (cuero, calzado y marroquinería), e implementación de mecanismos como escaso abasto (textil y confección).

Temas aduaneros: incluye asuntos como la mejora de la eficiencia de las inspecciones en puertos y aduanas, el mayor uso de inspecciones no invasivas, las mejoras en los sistemas de información de la DIAN (cuero, calzado y marroquinería) y la cooperación aduanera para el control de origen y de las mercancías (textil y confección).

En esta gestión el CAAC interactúa de manera regular con representantes del sector privado y de las entidades involucradas del sector público, con los cuales promueve las acciones para resolver las barreras. Adicionalmente, el Centro ha invitado a la academia a participar activamente en el proceso, tanto en la formación integral de estudiantes como en el apoyo que brinda al empresariado.

Si bien es cierto que el aprovechamiento de acuerdos comerciales no se consolidará en el corto plazo, pues para ello requiere de acciones, medidas y políticas que implican tiempo para su diseño y desarrollo, e involucran decisiones de empresarios, sectores y regiones, con el acompañamiento del gobierno nacional, los análisis muestran que existen claras oportunidades en distintos productos y sectores; la tarea ahora es asegurar que los productores colombianos enfoquen sus esfuerzos a beneficiarse de ellas.

Referencias bibliográficas

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2014). “Perfil de Estados Unidos”. Bogotá: Oficina de Estudios Económicos. Disponible en [<http://www.MINCIT.gov.co/publicaciones.php?id=6824>], consultada el 10 de marzo de 2014

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2014). “Estados Unidos y Colombia: ¿oportunidades o riesgos?”. Bogotá: Oficina de Estudios Económicos. Disponible en [<http://www.MINCIT.gov.co/publicaciones.php?id=16563>], consultada el 12 de marzo de 2014.

Muñoz, Eduardo (2013). *Foro sobre acuerdos comerciales*. Bogotá: Universidad Central, 29 de octubre.

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Oficina de Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos (OATLC). “Estrategia para el aprovechamiento del TLC con Estados Unidos”. Consultada el 14 de marzo de 2014.

GRÁFICA 1
DIVISIÓN POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS
ESTADOS Y CAPITALES



Fuente: [<http://www.nationsonline.org/oneworld/>].

INTRODUCCIÓN

Edgar Vieira Posada

El Centro de Estudios sobre Globalización e Integración –CEGLI del Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA presenta a los sectores gubernamentales, académicos y empresariales esta cuarta obra de la Colección Globalización e Integración, con la cual se continúan los trabajos orientados a explorar condiciones y posibilidades en los tratados de libre comercio negociados por el gobierno colombiano en los últimos años. En la presente ocasión se trata del segundo de los TLC celebrado con un país desarrollado, Estados Unidos de América, luego de años de haber negociado condiciones de integración únicamente en el entorno latinoamericano y del caribe.

Este es el segundo TLC celebrado por Colombia con un país desarrollado, superado por la entrada en vigencia del tratado con Canadá ante la demora de ratificación por parte del Congreso estadounidense, que entró en vigor a partir del 15 de mayo de 2012 a pesar de haber finalizado la negociación entre los dos gobiernos desde el año 2006.

El tratado llevó 18 meses y catorce rondas de negociación, iniciadas en Cartagena el 18 de mayo de 2004, con la discusión de veintitrés temas en catorce mesas y la presencia de negociadores de Colombia, Perú y Ecuador hasta la treceava ronda, además de la realización, por separado, de la última ronda de negociaciones por parte de Colombia y Perú que fueron quienes terminaron negociando tratados de libre comercio con Estados Unidos.

Colombia y Estados Unidos cerraron negociaciones el 27 de febrero de 2006 y la suscripción del acuerdo por los dos gobiernos se produjo el 22 de noviembre de ese mismo año, seguida de la ratificación por el Congreso colombiano el 4

de julio de 2007¹, mediante las leyes 1143, llamada “Acuerdo de Promoción del Comercio entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, y 1166 del 21 de noviembre de 2007 (Rojas y Lloreda, 2013: 59).

En Estados Unidos, en cambio, la nueva composición del Congreso en las elecciones legislativas de 2007, con mayoría demócrata, produjo cuestionamientos sobre el acuerdo que demoraron años su ratificación. Históricamente una parte del Partido Demócrata no ha sido filosóficamente partidaria de algunos postulados de los TLC, motivada por los vínculos del partido con medios sindicales y su posición de defensa de temas laborales y ambientales. El “Plan de acción relacionado con los derechos laborales”, suscrito en abril de 2011 entre los dos gobiernos, contribuyó a destrabar el proceso; finalmente, el TLC con Colombia fue aprobado por el Congreso estadounidense el 12 de octubre de 2011 y entró en vigencia el 15 de mayo de 2012.

Para Colombia la negociación de un acuerdo de promoción del comercio con Estados Unidos era muy significativa, dados los vínculos comerciales mayoritarios mantenidos a través del tiempo con dicho país, y por ser uno de sus aliados políticos en el continente, en donde tantos otros países latinoamericanos han pasado a tener relaciones difíciles al adoptar concepciones políticas y modelos económicos diferentes.

Igualmente significativo para el país es lograr una relación estable y duradera en el tiempo para el comercio exterior y las inversiones con quien sigue siendo una potencia mundial, el primero en términos de producto interior bruto (PIB), el primero en importaciones tanto de bienes como de servicios y el segundo en exportaciones, en inversiones y de los más avanzados en el planeta en desarrollo tecnológico, gracias a la inmensa capacidad investigativa que le permite aportar el mayor número de premios nobel y un nivel tecnológico muy elevado en sectores como la tecnología de la información, la medicina, la industria aeroespacial y la tecnología militar, entre otros.

Estados Unidos es un inmenso territorio de casi diez millones de kilómetros cuadrados (9.826.675 km²), con una población que ya superó los 315 millones de habitantes (316.971.485 habitantes en 2013). Según el *Census Bureau* de 2010 las diez principales áreas metropolitanas de Estados Unidos

1 La ratificación por el Congreso colombiano se produjo con 85 votos a favor y 10 en contra en la Cámara de Representantes, mientras el Senado lo ratificó con 55 votos a favor y 3 en contra.

Introducción

son: Nueva York, Los Ángeles, Chicago, Filadelfia, Dallas, Miami, Houston, Washington D.C., Atlanta, Boston y San Francisco. El área metropolitana de Nueva York, con casi 19 millones de habitantes, es la más poblada del país. Los Ángeles y su entorno, con casi 13 millones, sigue en importancia a Nueva York. El área metropolitana de Chicago es la mayor de la región de los Grandes Lagos y se le estima una población de unos 9,5 millones de habitantes.

Estados Unidos es una república presidencial y federal, con democracia presidencialista como forma de gobierno, de acuerdo con los poderes conferidos por la Constitución, y de elección presidencial indirecta a través de un colegio electoral en el que tienen participación los dos partidos tradicionales, el Demócrata y el Republicano.

Como poder legislativo funciona un Congreso elegido por sufragio universal directo, compuesto por el Senado con 100 senadores de a dos por cada uno de los 50 Estados de la Unión y por la Cámara de Representantes con 435 miembros en número proporcional a la población de los Estados que representan, los cuales tienen voto, y cinco miembros sin voto en el pleno de la Cámara pero sí en los Comités, quienes representan al Estado Libre Asociado de Puerto Rico y al Distrito de Columbia, Guam, Samoa e Islas Vírgenes².

Las elecciones para el poder Legislativo se producen en años pares, donde los Representantes a la Cámara se presentan a elecciones cada dos años, mientras los Senadores lo hacen cada seis, pero se van renovando por tercios cada dos años. En la composición actual del Congreso los Republicanos mantienen el control en la Cámara de Representantes con 234 de los 435 escaños (eran 242 en 2010), frente a 201 escaños de los Demócratas (eran 193 en 2010), mientras en el Senado los Demócratas mantienen su mayoría con 53 escaños de los 100 posibles, más dos independientes, frente a 45 de los Republicanos.

Con relación al poder judicial existen tribunales federales y estatales, donde los tribunales federales tienen jurisdicción sobre cuestiones en las que Estados Unidos es parte como, por ejemplo, las violaciones de la Constitución o de las leyes federales, las controversias entre Estados o con otros gobiernos, los dere-

2 El Acuerdo de Promoción entre Colombia y Estados Unidos se aplica a todo el territorio de Estados Unidos, menos a las islas de Guam, Samoa e Islas Vírgenes (Rojas y Lloreda, 2013: 72).

chos de autor y los casos de jurisdicción en diferentes Estados, mientras que la mayoría de los asuntos son de competencia de los tribunales estatales. Como máxima instancia del sistema federal existe el Tribunal Supremo compuesto por nueve magistrados nombrados por el Presidente, y con capacidad de veto legislativo y de impugnación de acciones consideradas inconstitucionales. A su vez, cada Estado cuenta con una estructura judicial similar a la federal.

Estados Unidos es la primera economía en el mundo, con 25% de la producción global, absorbe un 16% del total de las importaciones mundiales, cuenta con más de 315 millones de consumidores con una renta per cápita de casi US\$50.000 (US\$49.922 en 2012), es el principal emisor (19%) y receptor de inversión internacional (15%), y el motor de su actividad económica es el consumo privado que representa un 70% del PIB. El sector agrícola, aunque poco relevante en términos relativos, es altamente productivo. Posee una economía muy avanzada tecnológicamente, bien diversificada y con un gran peso del sector servicios (más de dos tercios del PIB excluido el sector público).

En 2008 tuvo una grave crisis financiera originada en operaciones especulativas del sector financiero de Wall Street, con repercusiones mundiales en un entorno globalizado al frenar el crecimiento de las economías desarrolladas y aumentar los niveles de desempleo, no solo al interior de Estados Unidos sino en países europeos.

En efecto, el crecimiento del PIB de Estados Unidos, que había alcanzado en 2004 la cifra de 3,5% y en 2007 todavía era positivo con un 1,9%, en 2008 fue negativo en un -0,3% y en 2009 en un -3,1%, para presentar de nuevo cifras positivas en los años subsiguientes, en 2010 con un 2,4%, en 2011 con un 1,8% y en 2012 con un 2,2% (MinCIT, 2014).

En cuanto a la tasa de desempleo, ésta pasó de 5,0% en 2007, en vísperas de la crisis, a 7,3% en 2008 y subió a casi 10% (9,9%) en 2009, para luego comenzar a descender de manera sostenida a 9,4% en 2010, 8,5% en 2011, 7,9% en 2012 y 6,7% en 2013 (MinCIT, 2014).

Como consecuencia de la crisis financiera se adoptaron las siguientes medidas estructurales a mediados de 2010: crear una agencia de Protección al Consumidor Financiero; liquidar entidades con problemas por parte del Departamento del Tesoro Federal, la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (*Federal Deposit Insurance Corporation* –FDIC) y la Reserva Federal; llevar a cabo la mayoría de los contratos de derivados a través de cámaras de compensación; adquirir, por los bancos, solamente algunos tipos de derivados

Introducción

de menor riesgo; limitar las inversiones por cuenta propia de los bancos en instrumentos de inversión de fondos de cobertura (*hedge funds*), en capital privado o en fondos inmobiliarios al 3%; crear un Consejo de Supervisión de Servicios Financieros compuesto por un grupo de reguladores y presidido por el Secretario del Tesoro, como sistema de alerta temprana para vigilar el riesgo sistémico y el reparto de jurisdicciones entre la Reserva Federal, la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (*Federal Deposit Insurance Corporation* –FDIC) y la Agencia de Control de la Moneda (*Office of the Comptroller of the Currency* –OCC) (Oficina Económica de España, 2013: 20).

En su comercio exterior, Estados Unidos se ha visto superado por China en el monto de exportaciones al mundo, pero sigue siendo el mayor importador mundial con compras que superan los dos billones de dólares (US\$2.300.053 miles de millones en 2012). Otro cambio significativo ha sido el avance chino como proveedor del mercado estadounidense, que ha pasado del cuarto lugar en el año 2000 al primer lugar (del que desplazó al Japón) en el año 2010, con un 18,51% sobre el total de las importaciones estadounidenses, seguido por Canadá (14,1%), México (12,08%), Japón (6,37%) y Alemania (4,72%). La Unión Europea representó en su conjunto más del 16%, tanto de exportaciones como de importaciones de Estados Unidos.

Si se contrastan las exportaciones con las importaciones de *bienes*, la balanza comercial estadounidense frente al mundo ha venido siendo negativa entre 2010 y 2012, como se observa en las siguientes cifras:

TABLA I
COMERCIO EXTERIOR DE BIENES (US\$ MILES DE MILLONES)

	2010	2011	2012
Exportaciones	1.288.699	1.497.406	1.565.273
Importaciones	1.934.555	2.235.819	2.300.053
Balanza comercial	-645.856	-738.413	-734.780

Fuente: Bureau of Economic Analysis, 2013.

Sucede lo contrario con el comercio de *servicios*, donde la balanza para Estados Unidos es positiva, pues en 2012 las exportaciones de servicios sumaron US\$640.321,2 millones contra importaciones de servicios por US\$441.703,8 millones.

Desde hace más de una década se tiene balanza comercial positiva en el intercambio comercial entre Colombia y Estados Unidos debido a la alta participación de productos primarios minero energéticos (principalmente petróleo) en las exportaciones colombianas, US\$15.034.3 millones de US\$21.981.7 millones, lo que representa la elevada cifra del 68,4% de las exportaciones totales en el año 2013. Las importaciones colombianas Cif procedentes de Estados Unidos ese mismo año alcanzaron la cifra de US\$16.336.6 millones.

En 2013 la exportación de bienes industriales a Estados Unidos tuvo una participación inferior al 5%, con lo cual el reto de diversificación exportadora ofrecido por el TLC es grande, mucho más si se tiene en cuenta que la concentración en pocos renglones de exportación continúa siendo preocupante, como lo evidencian los resultados de dicho año, en donde las ventas al mercado estadounidense de seis productos primarios como petróleo, oro, flores, café, carbón y banano, representaron el 90,4% de las exportaciones totales, a pesar de haber transcurrido más de año y medio de entrada en vigencia el tratado.

Un elemento por aprovechar es el de la diversidad y características propias regionales existentes en el mercado de Estados Unidos. *Nueva York* es un importante nudo de comunicaciones, centro comercial y de servicios financieros, y tradicionalmente han florecido allí industrias como la de los bienes de consumo y la moda. *Los Ángeles* es centro importante de la industria audiovisual y del cine. *Chicago* se caracteriza por tener una industria comercializadora y transformadora agraria, siendo también un importante centro financiero del comercio de *commodities*. *Filadelfia* es un centro de servicios basados en la educación, la sanidad, los servicios para las empresas y la tecnología. El triángulo *Dallas-Fort Worth-Houston* concentra la mayor parte de la industria petrolífera y petroquímica norteamericana. *Miami* es uno de los centros financieros importantes del país y en sus alrededores se sitúan las sedes de gran parte de las multinacionales que operan en Latinoamérica. La capital, *Washington*, atrae a un innumerable número de asociaciones industriales y profesionales, y empresas de asesoría legal y relaciones públicas, y, además, tiene la sede de algunos de los principales centros de investigación. *Atlanta* es un nuevo centro industrial y de servicios. *Boston* representa una importante área de investigación científica y tecnológica con significativos centros universitarios, y *San Francisco* y su entorno cuenta con el centro de las nuevas tecnologías, *Sylicon Valley*, y es la mayor zona productora vitivinícola de Estados Unidos (Oficina Económica y Comercial de España, 2013).

Otra característica para aprovechar en el mercado de Estados Unidos es la importancia de la participación de la población de origen hispano que, con

Introducción

más de 50 millones de personas, constituye un mercado con propiedades parecidas a las del mercado doméstico, lo cual facilita las acciones de mercadeo y el contacto con los clientes. Dicha población se concentra geográficamente en la costa Oeste, en especial en la ciudad de Los Ángeles, en la ciudad de Nueva York en el Este del país, en la península de la Florida y en la zona fronteriza con México.

La puesta en marcha de un acuerdo de libre comercio con la primera potencia económica del planeta, que ha sido tradicionalmente el primer destino de las exportaciones colombianas, constituye un esquema estable, continuo y permanente en las condiciones de trabajo de este mercado, lo cual le permitirá al empresario proyectar a futuro sus acciones de comercio y de inversión. Aunque si bien no se trata de comenzar a disponer de condiciones favorables para el ingreso de productos colombianos, pues ya se contó durante décadas con el Sistema General de Preferencias (SGP), la Ley de Preferencias Comerciales Andinas –*Andean Trade Preferences Act* (ATPA)– y la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga –*Andean Trade Promotion and Drugs Erradication* (ATPDEA)–, es de destacar que a partir de la firma quedó incorporada en la negociación del TLC la totalidad del universo arancelario, es decir, las posibilidades en servicios, las reglas sobre la inversión y las normas sobre la propiedad intelectual en un tratado de duración indefinida, que elimina la angustia de no saber si se continúa disponiendo de tratamiento favorable o no, como ocurría con los mecanismos anteriores.

Pero también se debe señalar que mientras antes eran solo tratamientos favorables para la producción exportable colombiana, y no se sometía la producción nacional a ninguna competencia con la de Estados Unidos, ahora habrá que afrontar la competencia de la producción y los servicios de ese país en el mercado colombiano, ya que el TLC es de doble vía, a diferencia de los anteriores mecanismos de preferencias unilaterales no recíprocas.

Al negociar un TLC de segunda generación, de semejante magnitud y contenido, algunos han querido culpar a los TLC, y en particular a éste con Estados Unidos, de ser los culpables de los males que afectan al sector agropecuario colombiano. Es un juicio precipitado que aún no puede ser debidamente sustentado pues todavía no se ha dado el ingreso de volúmenes de comercio en un acuerdo que apenas comienza, además de que los productos que han ingresado al país lo han hecho de contrabando, representado el verdadero problema. De otra parte, los dificultades del sector agropecuario colombiano se deben a contratiempos estructurales sin solución en el país

durante más doscientos años por falta de medidas internas adecuadas. Es ésta una característica colombiana a superar: culpar a los demás de los inconvenientes que no se han podido resolver, cuando los males y su solución son exclusivamente internos.

De todos modos, un aspecto a evaluar es si en la negociación se tuvieron en cuenta las diferencias y debilidades del sector agropecuario, y la respuesta es en general positiva. Al establecer los productos colombianos que necesitan protección se incorporaron en un primer grupo los productos “hipersensibles” en renglones como los cuartos traseros de pollo, el arroz y el frijol, para los cuales el punto de partida de la desgravación arancelaria es alto (p. ej. 164,4% de arancel base en cuartos traseros de pollo fresco, 80% en arroz y 60% en frijol): hay contingentes que aumentan gradualmente la cantidad anual que puede ser importada (26.000 tons en cuartos traseros de pollo fresco, 79.000 tons en arroz y 15.000 tons en frijol) y hay largos plazos para la desgravación arancelaria (cinco años de gracia y 18 años de plazo para cuartos traseros de pollo fresco, 6 años de gracia y 19 años de plazo para el arroz, y 10 años de plazo para el frijol). Adicionalmente se cuenta con la posibilidad de invocar salvaguardias en caso del ingreso de volúmenes que afecten la producción nacional.

Y en un segundo grupo de productos “sensibles” quedaron con mecanismos similares, para dar tiempo a adaptarse para la competencia, renglones como la carne de bovino y de cerdo, los productos lácteos, las oleaginosas, el algodón y las glucosas que sustituyen el azúcar.

Ahora bien, es evidente que existen dificultades a superar y medidas a adoptar. Al analizar las dificultades de aprovechamiento de los acuerdos de integración económica negociados por Colombia, en una publicación anterior anotaba:

La inserción en los circuitos productivos mundiales requiere de un sustento importante representado en un mercado interno sólido y en una suficiente oferta exportable en condiciones competitivas, con el agravante, para un país mediterráneo como Colombia, que estos compromisos comerciales internacionales se adquieren disponiendo de unas condiciones de infraestructura inadecuada o inexistente, sin corredores viales adecuados, sin transporte férreo y sin puertos de aguas profundas, entre sus principales limitaciones (Vieira, 2011).

La dificultad, y a la vez el reto, del TLC con Estados Unidos es desarrollar una producción de bienes y servicios suficientemente competitiva como para lograr el aprovechamiento real y efectivo de las condiciones favorables

Introducción

establecidas en el tratado, con el acompañamiento de medidas de apoyo para el sector de las pequeñas y las medianas empresas (Pymes), las cuales se deben agrupar en consorcios exportadores, o actuar a través de comercializadoras internacionales en aquellos casos en que no les es posible desarrollar individualmente las labores de penetración del mercado estadounidense. Con la reestructuración de ciertos sectores productivos, la no insistencia en algunos productos con los cuales es imposible competir, como, por ejemplo, la producción agrícola colombiana de minifundio que enfrenta cultivos norteamericanos en tierras planas mecanizadas de altísimos rendimientos, con mecanismos internos de apoyo a sectores productivos que neutralicen dificultades puntuales para competir con la producción estadounidense, tales como la concepción con la que se creó originalmente Agro Ingreso Seguro, hoy convertido en el Programa de Desarrollo Rural con Equidad (DRE), con obras de infraestructura que faciliten la salida a puertos en condiciones más competitivas y permitan incorporar nuevas regiones del país a la producción para atender mercados internacionales, el TLC con Estados Unidos traerá a largo plazo más ventajas que desventajas para el país.

En los textos legales de los capítulos de este TLC están incorporados los siguientes temas: definiciones, trato nacional y acceso de mercancías al mercado (listas arancelarias de Colombia y de Estados Unidos), textiles y vestido, reglas de origen y procedimientos de origen, procedimientos aduaneros y facilitación del comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, defensa comercial, contratación pública, inversión, comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros, política de competencia, telecomunicaciones, comercio electrónico, derechos de propiedad intelectual, asuntos laborales, medio ambiente, transparencia, administración del acuerdo y solución de controversias.

La administración del Acuerdo, que se reúne por lo menos una vez al año, quedó a cargo de la Comisión de Libre Comercio y en ella participa un representante a nivel ministerial por cada país, que en el caso de Colombia es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Rojas y Llorente, 2013: 79). Adicionalmente, el gobierno nacional creó una Oficina de Aprovechamiento del Acuerdo con Estados Unidos, convertida en el actual CAAC, el cual tiene la responsabilidad de identificar sectores con potencial exportador a nivel regional, los principales problemas que enfrentan, y los planes y medidas para corregirlos, con el fin de potenciar el mejor aprovechamiento de las condiciones favorables y oportunidades que ofrece el TLC con Estados Unidos.

Estructura de la obra

La obra, que se inicia con unas breves reflexiones del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Santiago Rojas Arroyo, y del Director del Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales, Eduardo Muñoz Gómez, está dividida en doce capítulos. En el Capítulo 1 el ex jefe del equipo negociador por Colombia del TLC con Estados Unidos, Hernando José Gómez Restrepo, comenta aspectos muy particulares de algunos de los temas cruciales abordados en la negociación, dando a conocer las razones y motivos de muchas de las posiciones asumidas por los negociadores colombianos y de los resultados finales obtenidos; en este primer capítulo se describe y analiza la posición manejada por el equipo negociador con el fin de que en los primeros años de vigencia del TLC se tenga un conocimiento claro sobre cuáles fueron las negociaciones y cómo transcurrieron.

En el Capítulo 2, y con el fin de disponer de una apreciación del contexto en que se mueven las relaciones comerciales con Estados Unidos, quien escribe estas líneas analiza cómo está estructurada la política comercial estadounidense, quiénes son los responsables a nivel gubernamental, cuáles son las peculiaridades de algunos organismos, cuál la utilización de las distintas posiciones negociadoras en el ámbito multilateral o regional y bilateral, cuáles las características de la negociación de tratados de libre comercio en el mundo y algunas consideraciones sobre ciertos componentes del TLC con Colombia.

En el Capítulo 3 el consultor e integrante del CEGLI, Luis Antonio Loaiza Mendoza, comenta los contenidos y las condiciones de acceso establecidas en el TLC mediante las distintas canastas de desgravación, así como la importancia que han adquirido en el contexto de apertura mundial las normas de origen, precisando los diferentes contenidos normativos de este instrumento, que así como puede constituir una limitante, puede también ser pilar fundamental para el buen aprovechamiento del tratado con Estados Unidos.

En el Capítulo 4 el presidente de la firma consultora Araújo Ibarra & Asociados, Martín Gustavo Ibarra Pardo, junto con Juanita Cepeda y Patricia de Galofre, señalan las oportunidades identificadas en el mercado estadounidense con la aparición de nuevas empresas y de nuevos productos colombianos exportados a los Estados Unidos, con quiénes competimos en ese mercado, cuáles son los medios de transporte con sus respectivos fletes,

Introducción

y las oportunidades de doble vía que brinda el TLC para ciertos productos por sectores económicos.

En el Capítulo 5 la presidenta de Proexport, María Claudia Lacouture, analiza igualmente oportunidades, pero específicamente de productos agroindustriales, con lo ya realizado, y el potencial que se comienza a aprovechar a nivel de nuevos productos y de nuevos exportadores, las primeras compras en distintos Estados de la geografía estadounidense, las tendencias del consumidor, los canales de distribución y las oportunidades de ciertos productos en los Estados de la Unión, así como lo logrado desde la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos.

En el Capítulo 6 el ex viceministro de Comercio y Embajador ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), Gabriel Duque Mildemberg, aborda el nuevo tema de los servicios y hace un análisis sobre su importancia y expansión en el mundo y en Colombia, muestra algunos detalles del proceso de la negociación con Estados Unidos y los contenidos del comercio transfronterizo de servicios, así como las oportunidades en la exportación de servicios colombianos en algunos sectores.

En el Capítulo 7 el profesor e integrante del CEGLI, Juan María Andrade Pérez, trata el tema de las diferencias culturales en Estados Unidos, indicando cómo éstas deben ser tenidas en cuenta a fin de que no se constituyan en una limitante a la interacción de las empresas en un país de inmigrantes, cuya composición étnica difiere de un Estado a otro e incide en los protocolos de negocios y en los comportamientos del consumidor en ese país.

En el Capítulo 8 el negociador del TLC con Estados Unidos, Felipe Jaramillo Trujillo, atiende las inquietudes acerca de las competencias para el sector agropecuario, explicando cómo el ingreso a Colombia de los productos procedentes de Estados Unidos se hará en condiciones de desgravación gradual, según el grado de sensibilidad, con contingentes de importación en varios productos y el uso posible de una salvaguardia especial, sin subsidios a la exportación y con menores costos en la importación de productos requeridos por la producción agropecuaria colombiana.

Ante la llegada de productos a precios por debajo del valor normal o de salvaguardias para protegerse del ingreso de volúmenes que alteren las condiciones del mercado interno, así como el sistema de solución de controversias establecido en el TLC con Estados Unidos, en el Capítulo 9 el consultor Gabriel Ibarra Pardo explica los mecanismos de defensa comercial dispuestos

para afrontar situaciones de competencia desleal: la aplicación de derechos antidumping y los derechos compensatorios.

En el Capítulo 10 los integrantes del Centro de Comercio e Inversión de la Cámara de Comercio Colombo Americana, Paola Andrea Calderón, Carlos Arley Montaña y María Alexandra Guerra, se refieren al tema de la inversión extranjera, comentando su presencia en el mundo y en Colombia, el marco para invertir en el país mediante diferentes convenios y los aspectos centrales del TLC en este tema, la solución de controversias, los sectores para invertir y una guía al inversionista de los tipos de inversión extranjera en Colombia.

En el Capítulo 11, con una mirada retrospectiva del entorno colombiano en donde algunos sectores continúan aferrados al proteccionismo y miran con aprensión el libre comercio, la profesora e integrante del CEGLI, Elsa Margarita Torres de Villalba, explica la experiencia mexicana de ser el primer país latinoamericano en suscribir un TLC con Estados Unidos; y ante la necesaria competitividad que se habrá de lograr, analiza los principales resultados conseguidos por México en su pertenencia al NAFTA que pueden servir de lección para Colombia.

Finalmente, en el Capítulo 12 los profesores Isabel Rodríguez Arana y Javier Recabarren Silva de la Universidad del Desarrollo de Santiago de Chile realizan una evaluación de los intereses económicos y políticos que condujeron a Chile y a Estados Unidos a realizar la negociación de un TLC, con la reafirmación del modelo de liberalización de la economía chilena, la renuncia al posible ingreso al Mercosur y la presentación de las características de este tratado que ya tiene diez años de ejecución, el cual puede dejar varias lecciones para el aprovechamiento por Colombia de su TLC con Estados Unidos.

Corresponde al empresariado colombiano, con el apoyo gubernamental y el de la academia, hacer el mayor aprovechamiento del TLC con Estados Unidos, para lo cual esta obra espera contribuir facilitando el entendimiento y comprensión de los instrumentos y posibilidades que ofrece.

Bogotá, julio de 2014.

CAPÍTULO 1

QUÉ SE ACORDÓ Y PRINCIPALES CONTENIDOS DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS*

Hernando José Gómez Restrepo

Introducción

El capítulo no pretende ser un tratado comprensivo del contenido del TLC, pues para ello existen excelentes libros como el recientemente publicado por María Eugenia Lloreda y Santiago Rojas (Lloreda y Rojas, 2013). Su objetivo es destacar algunos de los temas más críticos de la negociación y analizar la forma en la cual se resolvieron. Por temas críticos me refiero a aquellos que por su potencial impacto en la economía colombiana debían tener especial atención y resolución por parte del equipo negociador del país. Algunos eran transversales y otros atañían a cada una de las mesas de negociación en particular. Naturalmente, además de los calendarios de desgravación arancelaria, los asuntos incluidos en este capítulo fueron los que tuvieron un

* Este capítulo se benefició de los informes que me presentaron los coordinadores de las mesas temáticas de negociación quienes realizaron una estupenda labor. Entre ellos incluyo material de Juan Carlos Botero (coordinación jurídica), Javier Gamboa (propiedad intelectual), Jairo Montoya (acceso a mercados), Gabriel Duque (servicios), Felipe Jaramillo y Andrés Espinosa (agricultura), Juan Lucas Restrepo (sanitario y fitosanitario), Nicolás Torres (inversión), Diego Prieto (telecomunicaciones) y Doris Jurado (compras públicas). El capítulo es una versión abreviada de una sección de un libro que el autor está preparando sobre el proceso y estrategia de la negociación del TLC con Estados Unidos. Como siempre, agradezco al exministro Jorge Humberto Botero su confianza, guía y apoyo en el proceso de la negociación.

mayor nivel de discusión y comentarios en los medios de comunicación y en los espacios abiertos de participación para la sociedad en el proceso de la negociación. Los temas incluyen muchas áreas, pero indudablemente fueron los de propiedad intelectual y de agricultura los que captaron una proporción considerable de la discusión.

Temas transversales

Los temas críticos transversales incluyeron la compatibilidad del TLC con la normatividad andina, las implicaciones del tratado para las Pymes y, por último, los temas de anulación y menoscabo.

Compatibilidad del TLC con la normatividad andina

Colombia quería que el sistema andino de integración, la Comunidad Andina (CAN), no estuviera sujeto a compatibilidad con el TLC, a diferencia de lo que sucedió en el CAFTA (el TLC de los centroamericanos con Estados Unidos); quería, además, que se respetaran las reglas establecidas en la Decisión 598 de la CAN, que definen las negociaciones con terceros países, y, por último, buscaba mantener el sistema de solución de controversias andino en cabeza del Tribunal Andino de Justicia, al cual acudían los países andinos para dirimir sus disputas comerciales.

Por su parte, Estados Unidos deseaba garantizar que el TLC primara sobre el ordenamiento jurídico andino, y que las relaciones entre las partes andinas del Tratado se rigieran por el TLC y no por la CAN.

Para armonizar estos dos puntos se le explicó a Estados Unidos que por ser el TLC un acuerdo bilateral no era jurídicamente posible establecer una jerarquía entre estos dos acuerdos comerciales. Se convino, entonces, que el TLC regulara las relaciones entre Estados Unidos y cada uno de los países andinos, mientras que la CAN continuaría regulando las relaciones entre los países andinos. Así mismo, se aceptó que la Decisión 598 fuera el marco jurídico que debían respetar los países andinos en su negociación con Estados Unidos.

Para ilustrar la manera como quedó planteado este tema en el acuerdo veamos los siguientes ejemplos.

Qué se acordó y principales contenidos del TLC con Estados Unidos

En el Preámbulo del TLC se reconoce que Colombia es miembro de la CAN y que la Decisión 598 requiere que cuando los países andinos negocien acuerdos de comercio se preserve el Ordenamiento Jurídico Andino en las relaciones recíprocas entre los países miembros del Acuerdo de Cartagena.

El artículo 2.3 del Capítulo de Acceso a Mercados sobre Eliminación Arancelaria dispone:

[...] 3. Para mayor certeza, el párrafo 2 no impedirá a Colombia otorgar un tratamiento arancelario idéntico o más favorable a una mercancía según lo dispuesto en los instrumentos jurídicos de integración andina, en la medida que las mercancías cumplan con las reglas de origen contenidas en esos instrumentos.

Por su parte el artículo 21.2 del Capítulo de Solución de Controversias, al determinar su ámbito de aplicación, establece:

[...] 2. Para mayor certeza, este Capítulo no es aplicable a disputas entre miembros de la Comunidad Andina con respecto a una violación a la legislación de la Comunidad Andina.

En el Anexo II del Capítulo de Servicios Transfronterizos se incluyó, como una medida disconforme de Colombia (la cual se aplica también al Capítulo de Servicios Financieros), la siguiente:

[...] 3. *Sector:* Todos los sectores.

Obligaciones afectadas: Nación Más Favorecida

Descripción: Inversión y Comercio Transfronterizo de Servicios

Colombia se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida que otorgue trato diferente a países bajo cualquier acuerdo bilateral o multilateral internacional vigente o suscrito con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de este Tratado.

En cuanto al contenido de las normas negociadas y su relación con el ordenamiento jurídico andino, se buscó durante toda la negociación que hubiera compatibilidad de las primeras con el segundo. Este objetivo se alcanzó y así quedó establecido en un análisis realizado por la propia Secretaría General de la CAN. En el documento SG/dt 337 del 28 de marzo de 2006 titulado “Elementos para una evaluación del tratado de libre comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos, frente al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina” se concluye que con un par de adecuaciones existe consistencia

entre la normatividad andina y lo acordado por los dos países andinos con los Estados Unidos. De esta manera se logró el pleno respeto a la normatividad andina y sólo se tuvieron que realizar algunas armonizaciones en unas normas puntuales, principalmente de propiedad intelectual.

Implicaciones del tratado para las Pymes

Otro tema transversal crítico se refería a las implicaciones del tratado para las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes). Los principales temores de las Pymes cuando entraron a la negociación se referían a su baja capacidad exportadora y a que se impusieran largos cronogramas de desgravación para insumos y maquinaria que les dificultara aún más su capacidad de adaptación a un escenario de libre comercio con Estados Unidos. Otra preocupación era encontrar vías concretas e institucionales para poder expresar sus temores en el proceso de negociación.

Para Colombia era claro que la legitimidad del TLC dependía de que no se percibiera como algo que iba a beneficiar únicamente a las grandes empresas, sino como un acuerdo comercial que abriría oportunidades reales para todos los niveles empresariales del país y, en particular, para las Pymes, las cuales estaban dispuestas a enfrentar la competencia si se les permitía el acceso a las materias primas a precios internacionales; el reto era responder a estas necesidades logrando un paquete equilibrado y equitativo para todo el aparato productivo nacional.

Por su parte, en un comienzo Estados Unidos no mostró interés alguno en este tema, pero el hecho de que el partido Demócrata recuperara la mayoría en la Cámara de representantes hizo que cambiara la perspectiva del gobierno a este respecto. En efecto, una crítica de los demócratas era que estos TLC favorecían a las multinacionales y no a los pequeños empresarios, incluidos los de Estados Unidos.

El liderazgo en el proceso de inclusión de los voceros andinos de las Pymes en el llamado cuarto de al lado de la negociación lo tuvieron los gremios colombianos, en particular la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales (ACOPI), tanto en la construcción de mecanismos de consulta, como en las propuestas. Fue así como se abrió un espacio de discusión en todas las rondas de negociación, donde se informaba de los avances en los temas de su interés y se escuchaban propuestas de los líderes gremiales. Esto sirvió para

alinear expectativas, seleccionar propuestas viables y mantener la prioridad del tema durante todo el proceso.

Las dos áreas fundamentales para las Pymes eran el cronograma de desgravación y la reserva Pyme en contratación pública. En cuanto a las listas de desgravación, se logró incluir el 81,8% de todos los productos en desgravación inmediata, siendo estos en un 92,5% insumos, maquinaria y equipo. Es decir que por la vía de reducción de costos se estaría incrementando la competitividad de las Pymes desde el día uno de aplicación del acuerdo. Por el lado de la reserva Pyme, arguyendo las diferencias de tamaño entre las Pymes colombianas y las estadounidenses, se logró que el umbral en Colombia fuera de US\$125.000, más elevado que el de Estados Unidos que para sus empresas lo tiene en contratos hasta de US\$100.000.

Otro logro fue la inclusión del seguimiento permanente al impacto de la implementación del tratado sobre las Pymes. Al respecto se decidió que esta función debía estar en cabeza de la Comisión Administradora del Tratado, que es un órgano de rango ministerial y el de mayor jerarquía para efectos de la administración del TLC. Vale la pena anotar que esta función de la Comisión se incluyó por primera vez en un TLC celebrado por los Estados Unidos y fue fundamentalmente el resultado de un esfuerzo conjunto de los gremios del sector y el gobierno colombiano. Finalmente, debo hacer un reconocimiento a Juan Alfredo Pinto, presidente en ese entonces de ACOPI, con quien, a pesar de su profundo escepticismo inicial, logramos concretar un excelente equipo de trabajo con los positivos resultados ya descritos.

Anulación o menoscabo

El tercer tema transversal a destacar se refiere al sistema de solución de diferencias del TLC en cuanto a anulación o menoscabo, términos utilizados para hacer referencia a la anulación o menoscabo de las ventajas de que goza, o espera gozar, un país gracias a la suscripción del tratado, causada por una modificación del régimen de comercio del otro país, y que no contravenga las obligaciones contenidas explícitamente en el TLC.

Para Colombia era necesario que este sistema fuera efectivo permitiendo, de ser necesario, adelantar acciones para garantizar el acceso real de sus productos y servicios al mercado estadounidense mediante la utilización de la figura de anulación y menoscabo, pero sin que ésta afectara la posibilidad

de adoptar medidas en el país en temas sensibles, de alto impacto social, tales como los relacionados con la salud pública.

Por su parte, Estados Unidos deseaba incluir la figura de anulación y menoscabo tal y como existe en los otros acuerdos comerciales suscritos por ese país, aplicable a los capítulos de Trato Nacional y Acceso a Mercados de Bienes, Textiles y Vestido, Reglas de Origen y Procedimientos de Origen, Contratación Pública, Comercio Transfronterizo de Servicios y Propiedad Intelectual.

Como los dos países estaban de acuerdo en la inclusión de la figura de anulación y menoscabo en el Tratado, inicialmente las negociaciones se centraron en los capítulos que ésta debía cobijar por temor a que se pudieran limitar de alguna manera las políticas de salud pública. Al final Colombia encontró una solución: aceptó que dicha figura se aplicara en los capítulos ya mencionados, pero quedó explícito en el Capítulo de Solución de Controversias, en el artículo 21.2, que ninguna de las partes podrá invocar esta figura con respecto a un beneficio bajo los capítulos de Comercio Transfronterizo de Servicios y de Propiedad Intelectual si la medida es objeto de una excepción general (art. 22.1) que incluye la de proteger la salud y vida de las personas y los animales, o para preservar los recursos vegetales.

Algunos temas particulares

Acceso a mercados

Uno de los temas que requirió más tiempo y análisis por parte del equipo negociador fue el de las ofertas de las canastas de desgravación de aranceles pues era un tema que preocupaba especialmente al sector privado. El objetivo del equipo negociador fue maximizar las ventajas comparativas del aparato productivo nacional, de manera que se facilitara el acceso a insumos, maquinaria y bienes importados en Estados Unidos, así como generar un espacio adecuado para la adaptación de los productores nacionales a la competencia estadounidense. Se buscó que la asignación de subpartidas a canastas de desgravación se hiciera con criterios claros y no que dependiera de la capacidad de influencia o gestión de los empresarios o de sus contactos dentro del gobierno. Fue así como se definieron unos criterios generales para seleccionar la canasta de cada producto, los cuales incluyeron aquellos

bienes con producción nacional significativa, el grado de valor agregado, el nivel de arancel que tenían en ese momento y las posibilidades efectivas de competencia inmediata de Estados Unidos en el producto.

En general, estos criterios buscaron otorgarle una adecuada protección a la producción nacional durante el proceso de transición al libre comercio. El resultado de esta metodología fue exitoso, quedando en liberalización inmediata el 81,8% de las subpartidas que usualmente tenían arancel de 0,5 o 10%; a cinco años el 8,8% que tenían arancel de 15%, y a diez años el 9,3% que tenían arancel de 20% o más. En general el aparato productivo sintió que con criterios objetivos sus productos habían quedado en una u otra canasta. El único sector que requirió de un tratamiento especial fue el petroquímico donde partidas sensibles como el polipropileno y el polietileno quedaron a siete años de desgravación.

Productos usados y remanufacturados

El tema de los usados y remanufacturados generó preocupación en el sector productivo y la opinión pública. Al analizar las negociaciones con otros países del hemisferio se veía que Estados Unidos exigía una apertura comercial para este tipo de bienes igual a la de los bienes nuevos. Una desgravación de los bienes usados iría en contravía con la política colombiana aplicada desde 1995, la cual sometía su importación al régimen de licencia previa y en general privilegiaba la maquinaria y los equipos no producidos en el país. En cuanto a los bienes remanufacturados, en Colombia no se tenía experiencia en el comercio internacional de estos y su negociación generó la prevención de importantes grupos del sector privado que los consideraba como una versión mejorada de bienes usados.

Estados Unidos expresó desde un primer momento su interés en abrir el comercio de bienes remanufacturados, especialmente de maquinaria y equipo, que es una industria de rápido crecimiento en ese país. Las bondades que le veían a este tipo de industria era su compatibilidad con la conservación del medio ambiente, que era intensiva en el uso de mano de obra, y que permitía ofrecer productos a precios competitivos y de alta calidad. Es una industria que beneficia particularmente a las Pymes.

La solución que se adoptó, después de un análisis de las sensibilidades de la industria colombiana por parte del Equipo Negociador, fue diferente para los bienes usados y los remanufacturados.

Como primer paso, el equipo negociador se concentró en lograr una definición clara y operativa de lo que significaba realmente “bienes remanufacturados”. Esta definición era vital para poder continuar con las negociaciones. Así, se acordó que las

Mercancías remanufacturadas son aquellas mercancías industriales, ensambladas en el territorio de una Parte, clasificadas en el Sistema Armonizado en los capítulos 84, 85, 87 ó 90 o la partida 94.02, salvo las mercancías clasificadas en las partidas 84.18 u 85.16 del Sistema Armonizado, que a) están compuestas total o parcialmente de mercancías recuperadas; b) tengan una expectativa de vida similar y gocen de una garantía de fábrica similar a la de una nueva (art. 4.23)

El bien remanufacturado es, entonces, un bien usado que ha sido desensamblado en cada una de sus partes, cada parte ha sido revisada y aquellas que no tienen una vida útil similar a la esperada de un bien nuevo han sido reemplazadas; así, el producto se ensambla con piezas recuperadas y nuevas, tiene una vida igual o similar a un bien nuevo y para su venta debe estar acompañado de una garantía también igual o similar a la de un bien nuevo. Esta precisión permite a la aduana requerir las certificaciones necesarias a fin de que se garantice el cumplimiento de tales condiciones.

Una vez aclarado el tema de la definición se procedió a definir la cobertura de los remanufacturados. Por un lado se acordó con Estados Unidos excluir los mismos productos (neveras y congeladores) que habían tenido ese tratamiento en el CAFTA (el TLC de Estados Unidos con los países centroamericanos). Por otra parte, se identificó una lista de 59 posiciones arancelarias de maquinaria y equipo que requerían de un tratamiento especial. Para estos se convino un plazo muerto de desgravación de cinco años, y cinco años adicionales de desgravación lineal, para un total de diez años.

Vale la pena anotar que durante el proceso algunos gremios y empresarios empezaron a superar la visión defensiva sobre los remanufacturados e identificaron que, por el contrario, la existencia de una industria de bienes remanufacturados abre muchas oportunidades de negocios y de exportación.

Con respecto a los bienes usados, Colombia logró mantener el esquema de licencia previa al que estaba sometido este comercio en ese momento mediante la Resolución 001 del 2 de enero de 1995. Con ello, el temor sobre la posible importación de bienes usados como la ropa, del cual hubo mucho despliegue en los medios de comunicación, o bienes de consumo durable, incluyendo los automóviles, quedó totalmente disipado.

Aplicación de Plan Vallejo, materias primas y zonas francas

El interés del sector empresarial colombiano con relación a los regímenes especiales de importación-exportación (Plan Vallejo y zonas francas) era garantizar que al momento de definir si un bien se iba a beneficiar o no del programa de eliminación de aranceles, se tuviera en cuenta únicamente si el bien cumplía con el régimen de origen. Es decir que los bienes finales elaborados con materias primas o insumos importados al país mediante la aplicación de estos instrumentos se pudieran beneficiar del programa de eliminación de aranceles.

En las primeras rondas de la negociación Estados Unidos manifestó que no estaba de acuerdo con el interés de Colombia, pues consideraba que permitir la utilización de los regímenes especiales podría favorecer la compra de materias primas o insumos de países que no eran parte del Tratado para ser incorporados en bienes finales que serían exportados a un país parte.

Colombia explicó, entonces, que si bien en la construcción de una Unión Aduanera la reflexión de Estados Unidos podía ser válida, en la creación de una zona de libre comercio tal posición no resultaba justificable, pues la diferencia existente entre los aranceles aplicados por Estados Unidos y por Colombia generaban de hecho una perforación en contra del aparato productivo colombiano dado que los aranceles de Colombia eran más altos que los que en promedio se aplicaban en Estados Unidos: 11% frente a 5%. Permitir la utilización de los regímenes especiales, por el contrario, corregiría esa situación. Esta posición fue respaldada por la *Chamber of Commerce* (Cámara de Comercio) de los Estados Unidos que representa los intereses del empresariado de ese país.

Finalmente, la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR, por su sigla en inglés) aceptó la utilización de los instrumentos de promoción de exportaciones siempre y cuando se cumplan las disposiciones de la OMC, es decir, no se conviertan en subsidios encubiertos a las exportaciones y no impliquen la obligatoriedad de participación de la producción local en el bien a exportar o exigencias de porcentajes mínimos de exportación, que es lo que se conoce como requisitos de desempeño (ver art. 2.4 sobre exención de aranceles aduaneros).

Monopolio rentístico de los licores

Los dos intereses específicos de Colombia con relación a este tema eran, por un lado, mantener el monopolio de licores como arbitrio rentístico y, por

otro, otorgar una protección arancelaria adecuada a los licores nacionales frente a los importados.

Para Estados Unidos el interés era que el monopolio establecido en Colombia no se convirtiera en una barrera de acceso al mercado para sus licores, que el impuesto al consumo a los licores importados fuera igual al de los licores nacionales, y que se eliminaran lo más rápidamente posible los aranceles a sus licores.

Con relación con el primer punto, Colombia explicó que el monopolio establecido en la Constitución para los licores como arbitrio rentístico no significaba un obstáculo al comercio y, en ese sentido, no sólo no se incluyó ningún compromiso por parte del país para eliminar tal monopolio, sino que se incorporó una medida disconforme para el Capítulo de Servicios Transfronterizos, la cual le permite a Colombia mantener contratos con los Departamentos a fin de distribuir licores en dichos entes territoriales. Igualmente, el Capítulo de Competencia no afecta el monopolio de los licores, pues éste aplica a los monopolios gubernamentales, que son los del Gobierno Central, y no a los de los Departamentos. Cabe anotar que a lo largo de todo el Tratado no se incorporó ningún compromiso de Colombia para eliminar el monopolio de licores como arbitrio rentístico.

Frente al tema del impuesto al consumo, no se asumió un compromiso distinto al ya contemplado en la OMC en el sentido de otorgar trato nacional a los bienes similares o directamente competitivos importados de Estados Unidos. Sin embargo, para evitar controversias al respecto, se incluyó una cláusula que expresamente excluye de la obligación de trato nacional todo lo relacionado con el impuesto al consumo de los licores por un período de cuatro años.

Y en materia de protección arancelaria los licores quedaron clasificados en Canasta C, es decir, a diez años, lo cual refleja los intereses de Colombia en la negociación. Hay que recordar que Estados Unidos solicitaba la desgravación inmediata de esas partidas arancelarias.

Los puntos anteriores se ven reflejados en los siguientes textos del Tratado: en el Anexo 2.2, se establece que los artículos 2.2 (Trato nacional) y 2.8 (Restricciones a la importación y exportación), no se aplicarán a:

[...] (b) las medidas relacionadas con la aplicación de impuestos a bebidas alcohólicas de conformidad con el *Impuesto al Consumo* previsto en la Ley n.º 788 del 27 de diciembre de 2002 y la Ley n.º 223 del 22 de diciembre de 1995, hasta cuatro años después de la entrada en vigor de este Tratado...

En el Anexo II del Capítulo de Servicios Transfronterizos, se incluyó una medida disconforme de Colombia.

En materia de desgravación arancelaria, el compromiso frente a los licores fue una desgravación a diez años para los productos sensibles como el ron, el whisky y el vodka. Los demás quedaron en liberación inmediata incluyendo los aguardientes y los vinos.

Agricultura

En este campo hubo tres sectores cuya negociación fue especialmente crítica: avícola, azúcar y arroz.

Sector avícola

Los cuartos traseros de pollo son sustancialmente más baratos en Estados Unidos que en Colombia. Debido a esto se buscó una protección extraordinaria para este producto en el curso de la negociación. El paquete al cierre de la misma, el 27 de febrero de 2006, cumplió con el objetivo propuesto: se acordó un contingente (o cupo de importación) de cuartos traseros de pollo de 26.000 toneladas, equivalente apenas al 3,5% del total del consumo nacional de pollo. La tasa de crecimiento de dicho contingente será de 5% anual, inferior al crecimiento de la industria nacional en ese momento, que superaba el 7% anual.

Las condiciones de desgravación arancelaria de los cuartos traseros de pollo, fueron una de las dos más favorables obtenidas por producto alguno en la negociación. El plazo de desgravación es de 18 años. Adicionalmente, para los cuartos de pollo frescos, refrigerados y congelados el arancel es de 164,4% (el más elevado de toda la negociación) con 5 años de gracia, y para los cuartos traseros sazonados, el arancel es de 70% (máximo nivel permitido por los compromisos de Colombia en la OMC y el tercero más elevado de toda la negociación) con 10 años de gracia (el plazo más largo de toda la negociación).

Se decidió que el mecanismo de administración del contingente será por subastas, lo cual conlleva a un extra-costos para el importador y, por ende, de manera implícita le impone a dicho contingente un arancel positivo y no cero como normalmente ocurre para los demás productos agropecuarios.

Además, el contingente será administrado y subastado por una compañía de comercialización internacional (*Export Trading Company*) de propiedad en partes iguales de los gremios agrícolas de los Estados Unidos y Colombia. Con esto se obtendrán recursos para el sector que ayudarán a mejorar su competitividad internacional.

Adicionalmente, la base del alimento balanceado de los pollos (maíz, soya, sorgo) podrá ser adquirido a cero arancel desde el día uno de la entrada en vigencia del TLC. Es evidente entonces el beneficio para la competitividad de este sector vía reducción de costos de producción.

Pero como no todo es blanco, tuvimos una sorpresa al recibir la versión de los anexos del tema agrícola, enviada por los negociadores de Estados Unidos luego de casi dos meses de espera. En uno de estos anexos al texto expresaban que el contingente y los mecanismos de protección negociados para los cuartos traseros de pollo sólo incluían aquellos que tuvieran hueso (*bone-in*).

En forma inmediata, el equipo negociador de Colombia dejó saber a su contraparte de Estados Unidos su total desacuerdo con esta interpretación de lo negociado; luego de varias discusiones telefónicas y presenciales con Estados Unidos durante otros dos meses, el día 7 de julio de 2004 se confirmó lo siguiente:

- El contingente y los mecanismos de protección para los cuartos traseros de pollo incluye la carne con hueso y sin hueso (*bone-in* y *bone-less*).
- El contingente y los mecanismos de protección sólo excluye productos procesados e industrializados elaborados con cualquier parte del pollo.

El gremio de los avicultores (FENAVI) manifestó su preocupación porque se excluiría del contingente y de los mecanismos de protección la llamada “carne mecánicamente deshuesada”. Este término se usa para productos tipo pasta o batido de pollo o similar, y de ninguna manera corresponde a un cuarto trasero de pollo deshuesado. La Aduana Nacional utilizará esta misma interpretación.

Fue así como se mantuvo la integridad de lo acordado al cierre de la negociación el 27 de febrero de 2006. La protección de 18 años para los cuartos traseros de pollo se mantiene y la negociación cerrada es clara en que el contingente y los mecanismos de protección acordados incluye todos los cuartos traseros, con hueso o sin hueso.

Azúcar

El azúcar es un producto de exportación netamente colombiano, mientras que es de importación en Estados Unidos y uno de los de mayor sensibilidad proteccionista. Esto se observó en la aprobación del TLC con Centroamérica donde se presentó una virulenta oposición para incluirlo, además de que ya había sido excluido de la negociación con Australia. La industria azucarera desplegó entonces un fuerte lobby en el Congreso estadounidense cuyo objetivo único era lograr una votación negativa para el acuerdo con el CAFTA: habría sido la primera vez que el Congreso rechazaba un acuerdo. Por fortuna el intento fracasó, lo cual, unido al incremento del precio internacional del azúcar en el año inmediatamente anterior y a la baja producción en Estados Unidos, redujo considerablemente la capacidad de cabildeo de esta industria.

Para Colombia el interés era conseguir el mayor nivel posible de cuota adicional de exportación, manteniendo el sistema de administración utilizado en la cuota OMC, es decir, mediante la utilización de certificados de exportación, que permiten que la renta se quede en el país vendedor. El mensaje de Colombia era que la oferta debía ser significativa si Estados Unidos esperaba flexibilidad de parte nuestra en los productos sensibles.

Estados Unidos quería eliminar el sistema de asignación de la cuota vía certificados y prefería un método de “primer llegado, primer servido”. De haberse impuesto esta tesis toda la renta quedaría en manos del importador, o sea, los comercializadores. Por ello fue crucial que el contingente de azúcar fuera administrado “a través de un sistema de certificados substancialmente similar” al actual (ver Capítulo dos, apéndice 1).

Al final del proceso la oferta fue de 50.000 toneladas, además de las 24.000 vigentes, con lo cual se logró triplicar la cuota de exportación. Adicionalmente, la cuota recibida es la mayor conseguida por país alguno que haya negociado un TLC con Estados Unidos. Fue así como se logró aumentar sustancialmente el acceso sin aranceles para el azúcar con el mecanismo más apropiado de administración del contingente.

Arroz

El arroz es quizás el producto con las más elevadas distorsiones en los mercados internacionales debido a las ayudas internas que los países desarrollados brindan a sus agricultores. Se calcula que por esta razón el precio en los mer-

cados internacionales está entre un 5 y un 10% por debajo de lo que debería ser su cotización. Por ello, y por razones históricas, este producto tiende a presentar elevados aranceles en la mayoría de los países, los cuales compensan con protección en frontera los precios internacionales distorsionados.

Estados Unidos mostraba un interés moderado en el mercado colombiano, pues el tipo de arroz que produce no es el de mayor preferencia en nuestro país. Sin embargo, este producto era altamente sensible en la negociación pues nuestros productores estaban afectados por el contrabando proveniente de Venezuela y las importaciones, formales e informales, muy competitivas de Ecuador.

Debido a esta situación se negociaron, entre otros, plazos amplios de transición y de gracia, así como respeto al elevado arancel base de 80% y el otorgamiento de un pequeño contingente. La exclusión técnica considerada por el sector no era posible, aunque Centroamérica buscó infructuosamente obtenerla; además, las próximas negociaciones con Corea hacían que este escenario fuera imposible de aceptar por Estados Unidos, pues generaba un precedente que no estaban en condiciones de permitir.

Ante esta situación se intentó valorizar al máximo la no exclusión técnica del arroz de forma que se consiguieron 19 años de desgravación, siendo el plazo más elevado para un producto agrícola, y dos años mayor al obtenido por Perú; 6 años de gracia y un contingente inferior al 3,5% de la producción local; se obtuvo también una salvaguardia de cantidades, con un disparador del 120%, con tres tramos y, como algo adicional, que solo se pensó disponible para los cuartos traseros de pollo, una administración del contingente por la vía de una *Export Trading Company*, quien lo subastaría y destinaría la mitad de las utilidades a actividades de mejoramiento para el gremio del sector.

Franjas de precios

Desde antes de iniciar la negociación Estados Unidos llevaba años argumentando que las franjas de precios eran incompatibles con las obligaciones en la OMC que prohíben los aranceles variables. Decía que al variar automáticamente los aranceles con el movimiento de los precios internacionales se aísla a los productores nacionales de las señales de los precios internacionales y se quitan oportunidades comerciales a los exportadores de otros países. Esta argumentación se hizo particularmente evidente durante la visita a Colombia, a finales de 2003, del Representante Comercial de los Estados

Unidos, Robert Zoellick, quien manifestó que una de sus expectativas no negociables en el TLC era la eliminación de todos los aranceles al finalizar el período de transición, incluyendo las franjas de precios.

En Colombia y en la CAN las franjas de precios surgieron como respuesta a la volatilidad de los precios internacionales que comenzó por afectar a los agricultores de varios subsectores, luego de la disminución de aranceles realizada durante el proceso de apertura económica de comienzos de los años noventa. La adopción de franjas de precios por la CAN y por Colombia fue copiada del concepto de Chile, donde se buscaba evitar que se trasladara a esos productos un exceso de volatilidad en los precios, pero permitiendo que las tendencias se reflejaran mediante un sistema de promedios móviles. Este instrumento es altamente valorado por el sector agropecuario, aun cuando algunas industrias consideran que tiene un sesgo proteccionista, pues se incluyen algunos productos relativamente elaborados. Colombia quería mantener las franjas de precios para algunos productos, a pesar de la advertencia de Estados Unidos de que si se deseaba cerrar exitosamente la negociación, no sería posible si había un escenario de esta naturaleza.

Este era el panorama al inicio de la negociación, donde se sabía que era poco probable poder modificar la situación original. Durante más de diez rondas de negociación el equipo negociador de Colombia mantuvo la defensa de las franjas de precios con argumentos y contraargumentos a la posición de Estados Unidos; entre ellos, Colombia insistió en que la franja de precios es equivalente a un arancel específico ampliamente utilizado por los países desarrollados, en particular por Estados Unidos, a lo cual los estadounidenses respondieron que si bien el equivalente en porcentaje varía, la cifra es fija en dinero, lo cual no es el caso en la aplicación de las franjas.

Estados Unidos también argumentó que el caso de la OMC, donde Argentina demandaba exitosamente las franjas de precios de Chile, demostraba que las franjas de Colombia eran incompatibles con nuestras obligaciones en la OMC. Colombia respondió que este argumento no era válido pues el caso de Chile es diferente, ya que no respetaba el nivel máximo de arancel consolidado e incluso podían coexistir varios embarques en un mismo día con aranceles diferentes.

Al final de todas estas discusiones, Estados Unidos reiteró que la eliminación de las franjas de precios al final del período de transición era un parámetro y no una variable de la negociación que, a su juicio, había sido conocida y aceptada por el gobierno de Colombia antes de iniciar el proceso

negociador. En vista de esto, el equipo negociador vio que no era posible cerrar la negociación incluyendo la permanencia de las franjas de precios, por lo cual, al interior del gobierno se planteó que se sustituyera la protección en frontera por ayudas internas, permitidas o consolidadas en la OMC, para los productores que así lo requirieran. De esta manera, lo que antes era un sobre costo que pagaba el consumidor o el transformador de materias primas en Colombia, ahora lo asumiría directamente el Gobierno.

Al cierre de la negociación se aceptó la eliminación de las franjas de precios y para ello se tomaron, como punto de referencia de inicio de la desgravación, los aranceles aplicados promedio 2001-2004. Este acuerdo metodológico fue un logro de gran trascendencia, pues Estados Unidos quería que el punto de desgravación fuera el Arancel Externo Común, es decir, únicamente la parte fija del arancel, desconociendo por completo la existencia de la porción variable. Esto hubiera implicado empezar a desgravar a partir de niveles mucho más bajos de los que finalmente se acordaron para beneficio del sector agropecuario.

Fue así como en el texto de acceso a mercados (Capítulo 2, Apéndice 1 de Colombia, Nota 2) quedó explícitamente acordado que no se le aplicarán las franjas de precios a Estados Unidos; no obstante, si durante el proceso de desgravación el arancel aplicado a terceros países, resultante de la utilización de las franjas de precios, es menor que el señalado por la lista de desgravación del TLC, se le aplicará a los productos provenientes de Estados Unidos el mismo arancel que a los demás países. En este sentido se seguirán aplicando las franjas de precios durante el período de transición de aplicación del TLC, siempre y cuando el arancel total sea inferior al señalado por la lista de desgravación de Colombia.

Textiles y confecciones

Los textiles y las confecciones tienen un capítulo propio en el tratado debido a que son bienes de alta sensibilidad política en Estados Unidos; sin embargo, se reconoce que el marchitamiento de esta industria ha sido de tal magnitud y velocidad, que su sensibilidad económica es cada vez menor. No obstante, en este capítulo se incluyen reglas de origen que tienden a ser más exigentes que las del resto del universo arancelario, lo cual hace que las exigencias de utilización de insumos regionales se pueda convertir en una barrera insalvable para reclamar el trato preferencial para algunas confecciones.

Acumulación

Aunque el capítulo prevé el mecanismo de listas de poco abasto, su trámite puede ser engorroso. Por ello se consideró oportuno incluir una cláusula de acumulación de origen con otros países de la región, en particular Chile, México y Centroamérica. México se mostró especialmente interesado, y para Colombia era una gran alternativa para surtirse de insumos a precios competitivos, en particular el índigo. Infortunadamente, Perú se opuso argumentando que no tenía negociado un acuerdo de libre comercio con México.

Dado que Perú y México se encontraban en plena negociación de un TLC, se acordó abrir la posibilidad de que en los seis meses siguientes a la puesta en aplicación del Acuerdo se adoptara, con los requisitos de cada país, la posibilidad de acumulación regional con algunos países del hemisferio, lo cual quedó consignado en el artículo 3.3.14 y, puesto que los TLC de Perú y Colombia son bilaterales con Estados Unidos, será más fácil lograr un acuerdo con Estados Unidos para poner en aplicación efectiva este artículo. No obstante, en la USTR ahora argumentan sus jurídicos que esto requeriría una adición al acuerdo y por ello debería ir a su congreso para aprobación.

Reglas de origen

Café

Colombia buscó una norma de origen para el café arábigo en grano verde y tostado que exigiera que se comercializara con preferencia arancelaria subregional. Pero, al mismo tiempo, Estados Unidos deseaba exportar este mismo tipo de café calificando origen con el proceso de tostado con café verde de terceros países, debido a que son tostadores del grano. Las cafeterías especializadas en la venta de café, por ejemplo *Starbucks*, argumentaron también que no poder importar café de orígenes diferentes al colombiano con preferencias arancelarias les afectaba seriamente su posibilidad de invertir en Colombia. Estas discusiones se adelantaron en la última ronda de negociaciones.

Al final se pactó la norma sugerida por Colombia según la cual el café tostado que circulará con preferencias arancelarias será elaborado con grano de café de los países parte. En otras palabras, el café de terceros países procesado en Estados Unidos no adquiere origen y, por ende, no tendrá preferencias arancelarias en Colombia. Esto se acompañó con el otorgamiento por parte de

Colombia a Estados Unidos de un contingente de café arábigo tostado elaborado a partir de café en grano no originario de la subregión. Este contingente inicia en 130 toneladas para el primer año de vigencia del Acuerdo, crece hasta 150 toneladas en el quinto año y se mantiene en este nivel para todos los años subsecuentes. Se estimó que las 150 toneladas equivalen a unos 2.500 sacos de café que, comparado con el volumen de producción y exportaciones de café de Colombia, es menos del 0,03%. Esto no representa amenaza alguna para la caficultura nacional y abre un espacio para inversiones en Colombia de cadenas de cafeterías especializadas en la venta de café, como ocurre actualmente con *Starbucks* cuya materia prima será mayoritariamente grano local.

Cigarrillos

El interés de Colombia era continuar incrementando las exportaciones de cigarrillos, con preferencia al mercado norteamericano, contando con una norma de origen flexible que le permitiera incorporar determinadas variedades de tabaco no originarios sin que ello implicara la pérdida del carácter originario de los cigarrillos. El argumento de Colombia era que a pesar de ser productor de tabaco, las cosechas del país no satisfacían las condiciones para elaborar el denominado *american blend* y por esto era necesario incorporar otros tipos de tabaco para conservar el sabor de cada marca.

Por su lado, Estados Unidos argumentaba que contaba con una producción importante de tabaco en rama y por esto no tenía ningún interés en acordar una norma de origen estricta en la que no se permitiera la incorporación de tabaco no originario.

Con la participación de los representantes del sector Colombia construyó diferentes alternativas de normas, partiendo de la más flexible que permitía la importación ilimitada de tabaco, pasando por plantear valores de contenido regional como los que se cumplían bajo el ATPDEA.

La norma que se acordó al final fue que mediante la aplicación de una cláusula (*de Mínimis*) se permite la incorporación de tabaco no originario y funciona de la siguiente manera: durante los cuatro primeros años se podrán incorporar tabacos de terceros países en los cigarrillos hasta por un 15% del valor ajustado del bien. Este porcentaje se reducirá durante los primeros cuatro años después de la entrada en vigor del acuerdo, hasta llegar a un porcentaje fijo de 10% del valor ajustado de la mercancía. Esta norma rige para las exportaciones de cigarrillos al mercado norteamericano una vez entrado en vigencia el TLC.

Inversión

Flujos de capitales

El interés de Colombia en este aspecto era mantener la posibilidad de adoptar medidas de control de flujo de capitales, aun cuando el TLC implicara que la transferencia de capitales es libre. Por esta razón el objetivo fue buscar que se incluyera un Anexo al capítulo de inversión con algunos elementos consagrados en otros tratados de libre comercio, como, por ejemplo, que el inversionista no pudiera exigir en un proceso de solución de controversias perjuicios relacionados con las oportunidades de negocios que hubiera podido perder por la medida.

La posición de Estados Unidos era que la transferencia de capitales fuera libre en virtud del TLC y se negaba a incluir un Anexo u otra figura que pudiera restringir esa libertad.

En la armonización de estos intereses opuestos Colombia logró mantener la facultad de imponer los controles al flujo de capitales que considere pertinentes, respetando los principios de trato nacional y nación más favorecida.

Sin embargo, si se llegan a adoptar esos controles, el inversionista de Estados Unidos puede incluir una reclamación, no antes de un año después de sucedidos los hechos, para solicitar la indemnización de los perjuicios, pero sin poder exigir el pago por el lucro cesante o las pérdidas de oportunidades de negocios.

La limitación del año para iniciar la reclamación no opera en los casos de pagos o transferencias de transacciones corrientes, pagos o transferencias asociadas con inversiones en el capital de sociedades, o pagos provenientes de préstamos o bonos, siempre que tales pagos sean efectuados de acuerdo con los términos y condiciones del acuerdo de préstamo o de la emisión de bonos. El resultado de la negociación quedó consignado en el Anexo 10-E.

Excepción de orden público

Colombia quería que el TLC reflejara la disposición constitucional consagrada en el artículo 100, la cual señala que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que los colombianos, pero no obstante “la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros”.

Estados Unidos se oponía a la inclusión de esta medida disconforme ya que le preocupaba que en la práctica se pudieran eliminar los derechos consagrados en el Capítulo de Inversión, y quedara incluida una excepción muy amplia que permitiera simplemente desconocer los derechos civiles de los extranjeros.

Estados Unidos aceptó finalmente la inclusión de esta excepción, pues Colombia explicó que era una obligación constitucional; se incluyó como una medida disconforme al capítulo de Inversión con el compromiso por parte de Colombia de adoptar los siguientes criterios: que la medida se aplique de acuerdo con los requisitos procedimentales establecidos en la Constitución Política de Colombia de 1991 y las normas que la reglamentan; que se aplique y mantenga únicamente cuando exista una amenaza genuina y suficientemente seria sobre uno de los principales intereses de la sociedad; que no se aplique de una manera arbitraria e injustificada; que no constituya una restricción disfrazada a la inversión, y que sea necesaria y proporcional a los objetivos que busca lograr. Vale la pena aclarar que estos requisitos ya se deben cumplir en Colombia para adoptar una medida de esta naturaleza, lo cual significa que no se introdujo nada diferente a lo ya establecido.

Al adoptar una medida cumpliendo estos requisitos no es necesario indemnizar a ningún inversionista; si, por el contrario, Colombia aplica el artículo 100 sin el cumplimiento de los requisitos anteriores, cosa que se puede hacer, deberá indemnizar al inversionista en los perjuicios causados por la medida.

En caso de controversia el asunto se podrá someter a un tribunal arbitral internacional y Colombia deberá probar que cumplió los requisitos exigidos por la norma. Todo esto quedó consignado como medida disconforme en el Anexo II del Capítulo de Inversiones.

Sanitario y fitosanitario

Acceso real

Uno de los principales objetivos para el equipo negociador, el gobierno y el sector privado, era mejorar el acceso real de nuestros productos agropecuarios a Estados Unidos. En ese momento se admitía que la mayor parte de los problemas para acceder a los mercados externos se debían al atraso y falta de recursos de nuestras entidades del sistema sanitario y fitosanitario (ICA e INVIMA), pero también se reconocía la dificultad de lograr un trámite oportuno y ágil a las solicitudes en las agencias del gobierno de Estados Unidos.

El equipo negociador estadounidense argumentó que no podía aceptar nada más allá del contenido general del capítulo, pero su alcance era muy limitado, ya que hacía referencia al acuerdo de la OMC y a constituir un comité sin alcance decisorio, más enfocado a consultas y cooperación, lo cual no era suficiente para el equipo negociador colombiano.

El interés de Estados Unidos en reabrir el mercado del pollo y de la carne fue la oportunidad para que Colombia exigiera una carta adjunta con compromiso que repercutiera favorablemente en el acceso real de nuestros productos agropecuarios a ese país.

La carta adjunta incluye tres elementos que ningún otro país había obtenido en una negociación con Estados Unidos en materia sanitaria y fitosanitaria, lo que permitirá una relación más fluida entre las entidades encargadas de estos temas en los dos países. Estos son:

- Incentivar activamente que el comité de asuntos de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) cree oportunidades de comercio real en productos agropecuarios de los dos países.
- Los dos países se comprometen a resolver en forma oportuna las solicitudes de registros sanitarios y otros trámites en sus agencias MSF, y a asignar a los representantes primarios ante el Comité MSF del Acuerdo la responsabilidad de velar por que ello ocurra.
- Ambos países podrán enviar evidencia científica a las agencias del otro para que esta sea tenida en cuenta en los análisis de riesgo que adelanten en productos de interés del otro país.

Contratación pública

Entidades especiales (ISA, ISAGEN y CT)

Tanto Colombia como Estados Unidos tenían mucho interés en lograr el acceso pleno a las contrataciones de las empresas de gobierno. Estados Unidos incluyó en su oferta una lista de empresas de gobierno relacionadas con la prestación de servicios públicos y, a cambio, le interesaba que Colombia incluyera en su oferta una lista similar. Sin embargo, este tipo de entidades tienen un tratamiento especial en Colombia, debido a que su contratación se realiza de acuerdo con las normas del derecho privado, cosa que no sucede en Estados Unidos.

La situación creaba un problema, ya que la inclusión de nuestras empresas de servicios públicos en el Capítulo habría forzado cambios en sus procedimientos de contratación que podrían repercutir en su competitividad, especialmente para aquellas que se encuentran en situación de competencia abierta. Fue así como la negociación que se presentaba se centraba en la inclusión o no de dichas empresas. Para Colombia resultaba claro que la intención era preservar la flexibilidad en la contratación de las empresas de servicios públicos, pero que al contratar como privados, no había ningún interés en discriminar a los proveedores estadounidenses. Para Estados Unidos este era también el principal interés, especialmente para ciertas empresas con altos volúmenes de contratación. Entonces se logró identificar el tema de trato nacional como el interés de ambas partes, que permitió encontrar una solución al problema.

Como resultado, y teniendo en cuenta que el único compromiso que podían asumir las empresas de servicios públicos en Colombia era el trato nacional, se creó una sección especial (Sección D del Anexo al Capítulo de Contratación Pública) en la cual se estableció que únicamente para las tres empresas listadas, Interconexión Eléctrica S.A – ISA, ISAGEN y Colombia Telecomunicaciones se daría trato nacional a los proveedores estadounidenses en sus respectivas contrataciones. Esta obligación es natural a la operación de dichas empresas, lo cual quiere decir que el compromiso en el TLC no afectará de ninguna manera sus operaciones o su competitividad y de esta forma se preservó el interés de Colombia en este tema.

Ecopetrol

El interés de Colombia consistía en establecer un régimen especial para Ecopetrol que le permitiera: i. Que las compras vinculadas a sus actividades de exploración y explotación de petróleo no estuvieran sometidas al capítulo de compras del Estado; ii. Que Ecopetrol adoptara algunas reglas especiales de procedimiento para sus compras administrativas, teniendo en cuenta su manual de compras, tales como plazos diferentes a los establecidos en el Capítulo de Compras Públicas del TLC, y iii. Que quedara establecido que si Ecopetrol llegaba a adoptar un régimen privado para su contratación, pasaría a la categoría de entidades especiales, como ISA, ISAGEN y Colombia Telecomunicaciones.

Pero Estados Unidos quería que Ecopetrol, como entidad del Estado colombiano, estuviera sujeta a las obligaciones del Capítulo de Compras del Estado.

Qué se acordó y principales contenidos del TLC con Estados Unidos

Teniendo en cuenta que el Capítulo de Compras del Estado no se aplica a las empresas industriales y comerciales del Estado en lo relativo a sus actividades industriales y comerciales, sino que se aplica únicamente a sus compras de índole administrativa, se definió que Ecopetrol sólo debe aplicar el TLC para este último tipo de compras, y no para las relacionadas con su actividad de exploración y explotación de petróleo.

También se logró un régimen especial en los siguientes aspectos:

- a) Ecopetrol no está sujeta al plazo que se debe otorgar para la presentación de ofertas que es de mínimo 40 días.
- b) Ecopetrol puede exigir experiencia previa con quienes va a contratar, tal como lo establece el TLC.
- c) Ecopetrol podrá utilizar la figura de la contratación directa para adquirir bienes o servicios, como repuestos, o la continuidad de un servicio existente, por ejemplo, en sistemas informáticos.

Las otras obligaciones del Capítulo se aplican a Ecopetrol, pero vale la pena aclarar que según el análisis realizado se ajustan al Manual de Compras existente en la empresa. De esta manera, como resultado de la negociación, quedaron ajustadas las disposiciones relativas a Ecopetrol en el Anexo 9.1 del Capítulo de Compras Públicas del Estado.

Finalmente, si Ecopetrol adquiere las características de empresas como ISA, ISAGEN o Colombia Telecomunicaciones, pasará a la categoría especial creada para ellas, y por lo tanto se eximirá de cumplir las obligaciones del Capítulo de Compras Públicas, salvo en lo concerniente a otorgar trato nacional a los proveedores de Estados Unidos. Esto fue precisamente lo que ocurrió cuando se vendió el 10% de la propiedad accionaria a los privados, con lo cual pasó a la categoría especial ya citada.

Umbral diferencial a favor de Colombia

Las compras de gobierno son consideradas por muchos como el mercado natural de las Pymes nacionales y regionales, motivo por cual Colombia tenía interés en reservar espacios de contratación para este tipo de empresas, convirtiéndose en uno de los principales actores en la negociación del Capítulo de Contratación Pública.

Los umbrales son los montos que fijan el piso del valor de los contratos cubiertos. Aun cuando el umbral establecido para los dos países fue de US\$64

mil, se acordó que en el caso de Colombia el umbral fuera de US\$125 mil, que fija un tope para el desarrollo de programas destinados a promover a las Pymes nacionales a través de contratación pública. Esta reserva le permitirá al Gobierno Nacional desarrollar políticas públicas para el fomento de las Pymes, cosa que viene haciendo un gran número de países. Para Estados Unidos este tema es de la mayor importancia en las negociaciones comerciales, y generalmente es mantenido por fuera de los compromisos de trato nacional y no discriminación.

La política de Estados Unidos es reservar todos los contratos por debajo de los US\$100 mil para que sean desarrollados por sus Pymes. Sin embargo, a raíz del TLC, cuando una adjudicación no se otorgue a una pequeña empresa estadounidense, los proveedores colombianos podrán presentar sus ofertas y ganar contratos, lo cual abre muchas oportunidades pues tal situación ocurre con frecuencia, lo que significa un margen de asimetría a favor de Colombia.

Otros temas que mejoran esta asimetría son las reservas específicas sobre la contratación de servicios con alta participación de Pymes como, por ejemplo, los servicios de arquitectura e ingeniería, los servicios sociales, educativos y de salud, los servicios de impresión, y el umbral diferencial de US\$250 mil para las entidades públicas de mayor contratación como el Sena, Colciencias, el Inpec, Coldeportes, el ISS (hoy Colpensiones) y Ecopetrol.

Servicios transfronterizos

Reserva cultural

El proceso de negociación de las diferentes entradas contenidas en los anexos de medidas disconformes de Colombia se logró a través de un arduo proceso de trabajo y consenso con el Ministerio de Cultura y el sector privado del país. Por primera vez los miembros privados del sector cultural se unieron en una Coalición para la Diversidad Cultural con representantes, entre otros, de sectores relacionados con la televisión, el cine, las artes, la música, los diarios, las revistas, la radio y la publicidad. Por su parte, Estados Unidos buscaba eliminar cualquier protección para el sector cultural colombiano debido a sus intereses en la industria del entretenimiento.

Después de cada ronda de negociación y antes de iniciar una nueva se adelantaron reuniones sectoriales dedicadas únicamente a discutir el tema cultural, donde se informaba a cada integrante de la Coalición acerca de

Qué se acordó y principales contenidos del TLC con Estados Unidos

los avances de la negociación, se señalaban los puntos sensibles presentados en la mesa, y se analizaban y evaluaban diferentes opciones y alternativas buscando siempre encontrar posiciones que fueran satisfactorias para cada una de las partes.

La discusión con los canales privados de televisión fue más compleja ya que, aunque se promovía la existencia de una cuota de pantalla significativa, también estaba de por medio el interés de los canales de proteger la producción nacional como negocio. La demanda por protección se obtuvo en la negociación a plena satisfacción de los interesados.

Después de numerosas discusiones, viciadas en muchos casos por una fuerte desinformación a nivel local, y en algunos otros desorientadas por la manipulación de la información en comerciales difundidos por los canales privados, se logró incluir en el acuerdo una serie de entradas que preservan la discrecionalidad del Estado hacia el futuro para desarrollar políticas de apoyo al sector cultural colombiano. Las políticas de fomento a la cultura de ese entonces incluían incentivos fiscales o contributivos y garantías diseñadas por el Gobierno. Este conjunto de beneficios se podrán mantener y no serán otorgados a los proveedores provenientes de las otras partes con las que se negoció el acuerdo. También se podrán diseñar políticas que permitan generar mayor desarrollo en otros sectores culturales de interés.

Entre los principales acuerdos y logros alcanzados vale la pena mencionar los siguientes:

- Se acordó un listado de industrias y actividades culturales, el más amplio hasta el momento en un TLC, que incluye las publicaciones, la música, el cine, el video, la televisión abierta, la televisión por cable y satelital, la radio, las artesanías y el diseño de joyas, las artes escénicas y las artes visuales que se podrán beneficiar de las medidas de promoción y protección que se adopten.
- Para todas las industrias y actividades se acordó una reserva frente a la disciplina de Trato de Nación Más Favorecida, lo cual le permitirá a Colombia profundizar sus relaciones comerciales con respecto a la cultura mediante acuerdos de coproducción o cooperación cultural, sin tener que extenderle esos beneficios a Estados Unidos.
- De la misma manera, se hizo claridad sobre el trato preferencial que las industrias y actividades culturales colombianas recibirán en los programas

de apoyo del gobierno, entendido dicho trato como el otorgamiento de subsidios, préstamos favorables, ayudas del gobierno, garantías, seguros, fondos de inversión, beneficios tributarios (cuando no apliquen a bienes) y contribuciones parafiscales; una definición más amplia sobre el tema que lo pactado en acuerdos anteriores.

- Se acordó una excepción para la distribución, venta al por menor y exhibición de artesanías colombianas; asunto que aparece por primera vez en un TLC con Estados Unidos.
- Igualmente, se acordó una cuota de pantalla de cine en salas de cine o exhibición del 15% y de cine en televisión abierta del 10%; ambas sin precedentes en un TLC con Estados Unidos.
- Los porcentajes mínimos de programación de producción nacional, previstos en el Anexo I, se aplicarán a 2 canales o al 25% de los canales (lo que sea más alto) por cada prestador de servicios de televisión cuando exista multicanalidad. Es la reserva más amplia en esta materia en un TLC con Estados Unidos.
- Sobre la televisión comunitaria se acordó salvaguardar un espacio de exigencia de hasta 56 horas semanales de programación de producción propia, buscando a futuro poder aumentar la exigencia actual de 14 horas, en la medida que se considere viable.
- Para la música, las artes visuales, el diseño de joyas, las artes escénicas y el sector editorial, se reservó la posibilidad de establecer incentivos condicionados, mediante la exigencia de incorporar contenidos domésticos para acceder a apoyos del gobierno en el desarrollo y creación de bienes y servicios culturales.
- En materia de publicidad se reservó la posibilidad de establecer cuotas de hasta 20%, en cualquier medio diferente de periódicos y diarios, en la ordenación de piezas publicitarias de producción y creación nacional. Los precedentes existentes se limitaban a la publicidad en televisión con porcentajes más elevados.
- Se reservó la posibilidad de tomar medidas en reciprocidad cuando a nivel estadual se descubra alguna medida que discrimine a inversionistas o prestadores de servicios colombianos en materia de audiovisuales, música y publicaciones.
- Colombia logró preservar los elementos básicos del modelo de televisión nacional, el cual incluye la discrecionalidad sobre el número de operadores de televisión abierta, las restricciones a la inversión extranjera y los

requisitos de contenido nacional (70% en horario triple A) que son los más altos que ha logrado un país que haya adelantado una negociación con Estados Unidos. Solamente se hizo una concesión en la cuota de pantalla (mínimo de producción nacional) para los fines de semana y festivos, pasando de 50 a 30%, pero únicamente cuando las concesiones de ese momento terminaran, es decir, a finales de enero de 2009.

- Hacia el futuro, y tomando en consideración los desarrollos tecnológicos que se están dando, Colombia logró que, a través de un proceso de consultas con la otra parte, los contenidos de producción nacional puedan estar disponibles permanentemente a los nacionales colombianos.

Agencia Comercial

Con relación a la Agencia Comercial, el Código de Comercio de Colombia contemplaba que una vez terminado el contrato de agencia se debía cancelar al agente, por concepto de cesantías, una suma equivalente a la doceava parte del promedio de la comisión, regalía o utilidad recibida en los tres últimos años, por cada uno de vigencia del contrato, o el promedio de todo lo recibido, si el tiempo del contrato era menor. Además, se debía cancelar una suma como indemnización de perjuicios. En materia de exclusividad, el Código de Comercio presumía la exclusividad del contrato, salvo pacto en contrario.

Colombia quería mantener la figura como estaba establecida en el Código de Comercio ya que eliminarla o restringirla podía significar un costo económico muy elevado para algunos sectores, en especial el de servicios, entre ellos, por ejemplo, las agencias de viajes.

Por su parte Estados Unidos tenía interés en que se reformara la figura de la agencia comercial en Colombia, principalmente porque deseaba eliminar lo relativo a las cesantías, limitar el concepto de indemnización por terminación de contrato y suprimir las restricciones por exclusividad.

Frente a estas dos posiciones, el tema era muy sensible.

En el acuerdo final se diferenció la figura de la agencia comercial en materia tanto de servicios como de bienes. Para servicios se decidió que se podría mantener sin modificaciones, es decir, que no se debían incluir cambios al Código de Comercio en ese sentido. Para los contratos de agencia en bienes se acordó que se reformaría la legislación pertinente dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del TLC en los siguientes términos: se eliminaría la figura de las cesantías para los contratos suscritos a partir de

la entrada en vigencia de la ley, es decir, respetando los derechos adquiridos antes de la modificación legal; la indemnización por terminación de contrato se podría dar con base en los principios generales del derecho, y en materia de exclusividad, a partir de la expedición de la nueva ley se debía presumir la inexistencia de exclusividad en el contrato, a menos que se pactara en contrario. Lo anterior quedó plasmado en el Anexo 11-E del Capítulo de Servicios Transfronterizos del tratado.

Telecomunicaciones

Obligaciones a la telefonía celular

Como los servicios comerciales móviles dominaban el mercado global de las telecomunicaciones básicas, el interés de Colombia se centró en aplicar las obligaciones del capítulo a todos los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones. La propuesta de Estados Unidos se basaba en la competencia bajo la cual funcionaban los servicios móviles en ese mercado. Los negociadores estadounidenses argumentaban que el alto nivel de competencia en el que operan dichos servicios en Estados Unidos no justificaba regularlos por la vía de un capítulo de telecomunicaciones como el pactado bajo el Acuerdo de Promoción Comercial entre ambos países. Su propuesta consistía en excluir a los operadores de servicios comerciales móviles de las obligaciones de reventa, paridad y portabilidad, aplicables a todos los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones, y de las obligaciones adicionales relativas a los proveedores importantes de servicios públicos de telecomunicaciones, a saber:

- Tratamiento de los proveedores importantes;
- Salvaguardias competitivas;
- Reventa;
- Desagregación de elementos de la red;
- Interconexión;
- Suministro y fijación de precios de servicios de circuitos arrendados;
- Coubicación, y
- Acceso a postes, ductos, conductos y derechos de paso.

Para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por las partes en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la

OMC, Colombia propuso a Estados Unidos varias opciones con relación a los operadores de servicios comerciales móviles. Dada la sensibilidad que representaba el tema para la industria de las telecomunicaciones americana, Estados Unidos solicitó que este tema se tratara en la mesa de líderes, es decir la mesa de los jefes de los equipos negociadores

Varias empresas de Estados Unidos escribieron a la USTR solicitando que se incluyeran obligaciones para las empresas de servicios de telefonía celular argumentando que se estaba abusando de las tarifas de conexión para llamadas entre los dos países. Desde la mesa de líderes Colombia continuó explorando nuevas opciones. Finalmente, Estados Unidos cedió aceptando la obligación de aplicar a estos operadores salvaguardias a la competencia, consistentes en que las partes se comprometen a impedir a los proveedores dominantes el empleo de prácticas anticompetitivas como la aplicación de subsidios cruzados y el uso de información obtenida de los competidores con resultados anticompetitivos.

La aceptación de Estados Unidos de cumplir con este compromiso se resalta como un logro por parte de Colombia, ya que es la primera vez que ese país acepta la aplicación de obligaciones para sus servicios móviles en el marco de un Acuerdo de Libre Comercio. Los argumentos de legitimidad expuestos por Colombia fueron contundentes. Estados Unidos aceptó que la industria móvil venía superando en mercado a la industria de la telefonía fija y que había adquirido obligaciones en el marco de la OMC, relacionadas con la interconexión y las salvaguardias a la competencia, que no podía desconocer en este contexto. En ese sentido, el pie de página n.º 4 del capítulo de telecomunicaciones, aclara que esta exclusión es sin perjuicio de cualquier derecho u obligación que la parte pudiera tener bajo el AGCS y que no se debe interpretar en el sentido de impedir a una parte imponer las referidas obligaciones a los proveedores importantes de servicios móviles.

Los anteriores elementos contribuyeron al acercamiento de los intereses de las partes y al acuerdo de aplicar a todos los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones la obligación de interconexión y la obligación de aplicar salvaguardias a la competencia a los proveedores de servicios comerciales móviles.

Propiedad intelectual

Patentes de segundos usos

Las llamadas “patentes de segundo uso” son aquellas que otorgan algunas legislaciones sobre nuevos usos a productos o procedimientos que ya gozaron de patente. De manera general este fenómeno se presenta cuando a un producto o procedimiento ya patentado le son atribuidos otros usos en virtud de modificaciones menores, caso en el cual la compañía considera que estas nuevas aplicaciones tienen el mérito suficiente como para que les sea concedida una nueva patente.

La figura de patentes de segundo uso es común en el sector de los farmacéuticos, ya que ante la dificultad de encontrar nuevas moléculas con actividades terapéuticas de interés, los laboratorios desarrollan investigaciones sobre moléculas ya conocidas con el fin de analizar si, con algunas variaciones menores, pueden resultar de ellas otros usos benéficos para diferentes síntomas o enfermedades.

Un ejemplo clásico es el producto Viagra producido por Pfizer, cuyo ingrediente activo, Sildenafil, se utilizaba con fines cardiovasculares. El laboratorio que lo producía encontró que un gran número de pacientes con afecciones cardíacas que utilizaban el producto presentaban mejoras en la disfunción eréctil que también los aquejaba.

Estados Unidos presentó un texto en la sección de patentes que establecía (Numeral 2 Propuesta de Estados Unidos):

Each Party shall make patents available for the following inventions:

- (a) plants and animals, and
- (b) diagnostic, therapeutic, and surgical procedures for the treatment of humans or animals.

In addition, the Parties confirm that patents shall be available for any new uses or methods of using a known product.

Colombia se opuso a las patentes de segundos usos con base en las siguientes consideraciones:

- El artículo 27 del acuerdo de los ADPIC en la OMC dispone que las patentes se podrán obtener para productos o para procedimientos, en todos los campos de la tecnología. ADPIC no menciona usos.

Qué se acordó y principales contenidos del TLC con Estados Unidos

- En el mismo sentido, el artículo 14 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina prevé la patentabilidad de productos y procedimientos en todos los campos de la tecnología.
- Adicionalmente, el artículo 21 de la mencionada Decisión dispone que no hay lugar a patentes de productos o procedimientos por el hecho de atribuírsele un uso distinto al originalmente comprendido por la patente original.
- El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, mediante la Sentencia 89-AI-2000 (caso Pfizer-Perú), determinó que los usos en general no son patentables, haciendo una interpretación de la Decisión 344. A este respecto, el Tribunal manifestó que:
 - [...] no puede desprenderse del texto de este artículo, la posibilidad de patentamiento de otra clase o naturaleza de creaciones distintas a las invenciones, como por ejemplo los usos o, concretamente los segundos usos.
 - El mencionado precedente judicial señaló que los segundos usos no cumplen con el requisito de la novedad, ya que encontrándose en el estado de la técnica, se asimilan a los simples descubrimientos. Por lo tanto, conceder protección a los segundos usos: “[...] resultaría atentatorio tanto al propósito señalado (incentivar la investigación) como a la misma función social asignada al Derecho de propiedad Industrial”¹.
 - Otorgar protección a los segundos usos implicaría una limitación al derecho otorgado sobre la patente de producto o procedimiento inicial, toda vez que ésta comprende todos los usos posibles.

El resultado de la negociación fue el retiro de la propuesta de Estados Unidos en esta materia.

Cambio de criterios de patentabilidad

Los criterios de patentabilidad son los factores mínimos que se deben cumplir para que una autoridad administrativa otorgue una patente. En este caso, nuestro interés era que dichos criterios se mantuvieran tal como están incorporados en el acuerdo de los ADPIC de la OMC y su desarrollo en la Decisión 486 de la Comunidad Andina.

1 Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia 89-AI-2000.

De conformidad con la Decisión 486 estos son:

- a) Novedad: una invención se considerará nueva cuando no está comprendida en el estado de la técnica.
- b) Altura inventiva: una invención tiene altura inventiva cuando para una persona del oficio normalmente versada en la materia técnica correspondiente, esa invención no hubiese resultado obvia ni se hubiese derivado de manera evidente del estado de la técnica.
- c) Aplicación industrial: una invención cuenta con aplicación industrial cuando su objeto puede ser producido o utilizado en cualquier tipo de industria, entendiéndose por industria la referida a cualquier actividad productiva, incluidos los servicios.

La solicitud de Estados Unidos en relación con la interpretación del criterio de aplicación industrial fue la siguiente: “Each Party shall provide that a claimed invention is industrially applicable if it has a specific, substantial and credible utility”.

Hay que tener presente que la norma andina, el artículo 19 de la Decisión 486 establece:

[...] Artículo 19. Se considerará que una invención es susceptible de aplicación industrial, *cuando su objeto pueda ser producido o utilizado en cualquier tipo de industria*, entendiéndose por industria la referida a cualquier actividad productiva, *incluidos los servicios*.

Para armonizar los intereses, pues había quienes pensaban que por esta vía se estaban ampliando los criterios de patentabilidad, los andinos solicitaron la inclusión del artículo 27.1 de ADPIC y de otra parte se opusieron a la inclusión de este asunto dentro del capítulo de propiedad intelectual, toda vez que se deseaba evitar malas interpretaciones con relación a que se estaban realizando cambios en los criterios de patentabilidad.

Al final se acordó el siguiente texto con Estados Unidos:

[...] 1. Cada parte otorgará patentes para cualquier invención, sea de producto o de procedimiento, en todos los campos de la tecnología, siempre que sea nueva, entrañe una actividad inventiva y sea susceptible de aplicación industrial. A los efectos del presente Artículo, una Parte podrá considerar las expresiones “actividad inventiva” y “susceptible de aplicación industrial” como sinónimos de las expresiones “no evidentes” y “útiles”, respectivamente.

Qué se acordó y principales contenidos del TLC con Estados Unidos

Este texto es en su contenido el mismo del artículo 27.1 de ADPIC, con la diferencia de que la nota de pie se incorpora al cuerpo del texto.

Adicionalmente, en relación con el criterio de aplicación industrial, el texto negociado en el artículo 16.9.11 incluye una nota de pie y establece lo siguiente:

[...] 11. Cada Parte dispondrá que una invención reclamada es aplicable industrialmente si posee una utilidad específica, sustancial y creíble.

N. de P. 16. Para mayor claridad, este párrafo es sin perjuicio de lo establecido en los Artículos 16.9.1-16.9.2.

A diferencia de lo pactado en el Acuerdo del CAFTA, esta obligación cuenta con una nota que hace referencia a que lo pactado se debe entender que es sin perjuicio de las obligaciones generales del capítulo en materia de criterios de patentabilidad y de exclusión de la materia patentable. Lo que se buscó con esta nota fue dejar en claro que los criterios y las exclusiones de patentabilidad siguen siendo iguales a las establecidas por el Acuerdo de los ADPIC. Como resultado de la negociación no quedó pactado ningún cambio en los criterios de patentabilidad.

Linkage (vínculo)

El *linkage* es la vinculación de la autoridad sanitaria con los titulares de patentes con el fin de que éstos puedan objetar el otorgamiento de permisos de comercialización a productos que violen a primera vista sus derechos.

Estados Unidos solicitó a los andinos la incorporación de esta figura con el fin de que fuera implementada de manera similar a lo desarrollado en su territorio. El texto planteado inicialmente fue:

Where a Party permits, as a condition of approving the marketing of a pharmaceutical product, persons, other than the person originally submitting safety or efficacy information, to rely on evidence of safety or efficacy information of a product that was previously approved, such as evidence of prior marketing approval in the territory of the Party or in another territory, that Party shall:

(a) implement measures in its marketing approval process to prevent such other persons from marketing a product covered by a patent claiming the product or its approved method of use during the term of that patent, unless by consent or acquiescence of the patent owner; and

(b) provide that the patent owner shall be notified of the identity of any such other person who requests marketing approval to enter the market during the term of a patent notified to the approving authority as covering that product.

Al representar éste uno de los intereses más importantes de la negociación en el campo farmacéutico, no era viable su exclusión de la mesa de negociación. No obstante, la redacción incorporada era inaceptable, pues la entidad encargada de los registros podría quedar con la función de protección de patentes que claramente no le correspondía. Los andinos, a diferencia de cualquier otro tratado bilateral negociado por Estados Unidos, lograron la inclusión de una aclaración a manera de pie de página en la cual se establece que la autoridad sanitaria no hará determinaciones sobre infracción o validez de patentes.

Así mismo, Colombia, a diferencia de Perú, logró un entendimiento adjunto en el que se aclaró que nada de lo establecido en la disposición prejuzga la manera en la que el Gobierno hará la implementación efectiva del *linkage*, lo cual brinda a las autoridades nacionales un margen de maniobra importante con el fin de que estos procedimientos administrativos se adapten a las realidades nacionales y sean lo más expeditos posible, con el fin de resolver así la situación jurídica de los productos que se pretende comercializar a la mayor brevedad posible.

En el resultado final de la negociación se evitó la innecesaria vinculación de la entidad encargada de los registros sanitarios a la protección de las patentes.

Datos de prueba

Los datos de prueba corresponden a la información que se presenta ante la autoridad regulatoria para demostrar que un producto farmacéutico es seguro y eficaz. La protección de estos datos la había adoptado Colombia desde el año 2002, por ello en la negociación los dos objetivos eran no incrementar el periodo de protección (cinco años) e incluir un mecanismo que acelerara la llegada al país de nuevos productos farmacéuticos.

Estados Unidos pidió el estándar internacional negociado por ellos en otros acuerdos comerciales.

Se aceptó la propuesta de Estados Unidos y, a semejanza del CAFTA, se incluyó por solicitud de los andinos la figura del agotamiento. Esto quiere decir que las nuevas entidades químicas contenidas en productos farmacéuticos y agroquímicos que quieran ser comercializadas en Colombia y gozar

de protección de datos deberán ser ingresadas al país a más tardar cinco años después de haber sido comercializadas en el primer territorio.

También se incluyó una carta adjunta en donde se manifiesta que las excepciones pactadas en materia de salud pública incluyen los datos de prueba.

Vale la pena mencionar que en una reunión que contó con la asistencia del entonces Presidente de la República, Alvaro Uribe, realizada el 16 de febrero de 2006, los negociadores de propiedad intelectual de Estados Unidos ratificaron que en el marco del Tratado no existiría ningún problema con el Decreto 2085 de 2002 si Colombia lo seguía aplicando tal y como actualmente lo hace, en relación con el ámbito de la información que da derecho a la protección de datos de prueba.

Y en cuanto a la aplicación de la figura del agotamiento, sin necesidad de cambiar ninguno de los procedimientos que actualmente están vigentes, los delegados de Estados Unidos manifestaron que no había razón para que se objetara la inclusión de dicha figura en las normas colombianas de datos de prueba.

En definitiva, el resultado de la negociación quedó igualmente al alcance del Decreto 2085 de 2002, con el beneficio del agotamiento del derecho en cinco años, lo cual tendrá como efecto un estímulo a traer más rápidamente medicamentos innovadores al país. Esto, además, quedó ratificado y aclarado a favor de Colombia con el protocolo modificatorio del 28 de junio de 2007.

Protección a la biodiversidad

Es importante anotar que la biodiversidad no se afectó por cuenta de la negociación de propiedad intelectual como pretendían afirmar algunos críticos. Por el contrario, lo que se negociaron fueron herramientas con el fin de evitar la apropiación indebida de nuestros recursos naturales y los conocimientos tradicionales asociados a estos.

Estados Unidos no tenía interés en traer este tema a la mesa de negociación, y solo aceptó su inclusión dentro del paquete final de cierre de la negociación.

En el proceso, los andinos presentaron una propuesta que tenía como fundamento la legislación andina en materia de patentes y de acceso a los recursos genéticos.

Al cierre de la negociación Estados Unidos presentó un documento que incluía algunos compromisos para las partes en esta importante temática, en donde se reconocían principios internacionales que rigen el acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales, tales como el consen-

timiento previo informado y la distribución equitativa de beneficios. Además, se incluyó un mecanismo de intercambio de información para evitar el otorgamiento de patentes indebidas sobre recursos genéticos o conocimientos tradicionales asociados.

Vale la pena resaltar que esta es la primera vez que un país obtiene un compromiso de este tipo en una negociación comercial con Estados Unidos, la cual servirá, además, para contrarrestar la biopiratería.

Conclusiones

El objetivo de este capítulo fue analizar los temas más críticos de la negociación y los acuerdos logrados en cada uno de ellos. Se quiso mostrar que en todos los casos se acordó una redacción del texto que salvaguardó el interés nacional en sus aspectos más sustantivos. Un caso especial fueron las franjas de precios, una precondition de Estados Unidos para comenzar la negociación, por lo cual los esfuerzos de los negociadores colombianos se concentraron en incluirlas en el arancel base para el inicio de la desgravación. Así mismo, se evidenció cómo, entendiendo los intereses de Colombia y Estados Unidos en cada asunto específico, fue posible, con conocimiento y creatividad, encontrar soluciones que se expresaron en modificaciones al texto que Estados Unidos había acordado con otros países o en nuevas cartas adjuntas que hacen parte integral del tratado. El reto fue inmenso, pero se demostró una vez más que el resultado de una negociación es 90% su preparación previa y 10% la discusión en la mesa.

Referencias bibliográficas

Comunidad Andina. Secretaría General (2006). *Elementos para una evaluación del Tratado de Libre Comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos, frente al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina*. Lima: Comunidad Andina (CAN) abril 22. SG dt 337 Rev. 1.

Lozano, María Clara y Barbosa, Juan David (eds.) (2011). *Acuerdo de Promoción Comercial Colombia y Estados Unidos*, 1.^a ed., Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Rojas, Santiago y Lloreda, María Eugenia (2013). *Las reglas del juego del TLC*. Bogotá: Editorial Planeta.

CAPÍTULO 2

EL TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA COMERCIAL ESTADOUNIDENSE

Edgar Vieira Posada

Introducción

Para el buen aprovechamiento de las condiciones acordadas en el TLC suscrito entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos es conveniente conocer la manera como la primera economía del mundo dirige y orienta su política comercial, considerando en primer término los principales aspectos institucionales que caracterizan su manejo, los cuales comprenden instrumentos recientes de regulación y vigilancia de su comercio internacional ante la ocurrencia de actos de terrorismo que inciden en la movilidad de las mercancías.

De igual manera, es importante comprender la diferente estrategia negociadora de Estados Unidos tanto en los foros multilaterales como en los regionales o bilaterales donde se acuerdan las condiciones de realización del comercio internacional de bienes y de servicios, la existencia de mecanismos preferenciales unilaterales que precedieron la apertura del mercado estadounidense para los productos colombianos y la competencia que se habrá de afrontar ante la negociación hecha por el gobierno norteamericano, principalmente en los últimos años, de otros tratados de libre comercio con países de diferentes lugares del planeta.

Finalmente, apreciar las ventajas de que dispondrá el empresario colombiano al eximirse de restricciones que afectan a otros proveedores y el logro

de un mecanismo estable y permanente como es el acuerdo comercial entre las dos naciones.

El complejo manejo de la política comercial estadounidense

El manejo de la política comercial estadounidense responde a un complejo equilibrio de fuerzas políticas y económicas representadas principalmente en el ejecutivo y en el legislativo. Si un presidente en ejercicio cuenta con mayoría de su partido en la Cámara de Representantes y en el Senado le será mucho más fácil llevar a cabo una política comercial de negociaciones con organismos intergubernamentales y con gobiernos de otros países afín con sus promesas de campaña. Pero si, como ocurre la mayoría de las veces, no tiene mayoría en alguna de las cámaras, o incluso en ninguna, tendrá que aplicar una estrategia de negociación para asegurar apoyo bipartidista, al menos en sus proyectos principales.

Al interior del Congreso estadounidense es usual desarrollar acciones de *lobbying* por parte de grupos económicos que llegan a caracterizar la posición que se podrá esperar de parlamentarios de determinados Estados, según los intereses económicos prevalecientes. Esto reduce la confianza en los países que van a negociar un acuerdo comercial con el gobierno de Estados Unidos, por el temor a que dichos intereses alteren y modifiquen el contenido inicialmente acordado entre negociadores de los gobiernos involucrados.

La anterior situación motivó la puesta en marcha desde 1974 del mecanismo de la Vía Rápida (*Fast Track*), de acuerdo con el cual el Congreso puede autorizar al ejecutivo para adelantar determinadas negociaciones de política comercial con un país o grupo de países por un tiempo determinado; una vez se disponga del texto del proyecto de tratado y sea presentado al Congreso, éste solo podrá rechazar el conjunto de la negociación, pero no podrá intervenir en alterar o modificar componentes puntuales de lo negociado¹.

1 La idea de un mecanismo de Vía Rápida es anterior a 1974, pues ya desde los años sesenta el presidente Kennedy había conseguido, mediante la aprobación del Congreso de la Ley de Comercio de 1962 (*Trade Expansion Act*), una mayor autoridad del ejecutivo para establecer acuerdos comerciales sin la intervención permanente del poder legislativo, la cual necesitaba para lograr un acuerdo con la Comunidad Europea. Igualmente, se evidenció la necesidad del mecanismo durante las negociaciones multilaterales de la Ronda Kennedy (1964-1967), ante la incorporación de enmiendas

El mecanismo de la Vía Rápida es la manera de brindar confianza a quienes negocian con Estados Unidos y asegurar que lo negociado será lo que se apruebe por el Congreso; es por eso que muchos países han preferido no negociar mientras el ejecutivo estadounidense no cuente con estas facultades. Así le ocurrió a Chile, país que había sido invitado públicamente por el presidente Bill Clinton en la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, a negociar su ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), el cual Estados Unidos deseaba hacer extensivo además de México a otros países; sin embargo, ante la pérdida de la mayoría en el Congreso norteamericano y al hecho de no ser renovada la facultad del *Fast Track*, ni Chile ni ningún otro país se atrevió a negociar la vinculación.

Previamente a la autorización de la Vía Rápida (*Fast Track*) por el Congreso, existe una fase política de negociaciones internas con el fin de establecer las *líneas rojas* que pueden restringir el margen de acción de los negociadores, según lo definan los miembros del Congreso y del ejecutivo con los gremios de los sectores económicos y grupos de presión o *lobbies*.

El mecanismo del *Fast Track* fue sustituido a partir del año 2002 por la “Autoridad de Promoción del Comercio” (*Trade Promotion Authority Act* – TPA), en la que el Presidente debe consultar el avance de las negociaciones que vaya realizando el ejecutivo con comités del Congreso, pero se mantiene el principio de no alterar el contenido de lo negociado. Con base en el TPA fue que el gobierno norteamericano negoció, en la primera década del siglo XXI, tratados de libre comercio con Chile, Singapur, Centroamérica, Perú y Colombia, como se analizará más adelante.

El Acuerdo de Promoción del Comercio entre Colombia y Estados Unidos fue negociado bajo la vigencia del TPA, concedida mediante el *Trade Act* de 2002, que permitió la aprobación final por el Congreso, el cual emitió el *Public Law 11242, The United States-Colombia Trade Promotion Agreement Implementation Act* y la ley de implementación correspondiente. Verificado el cumplimiento de procedimientos internos necesarios para implementar el TLC, los gobiernos acordaron ponerlo en vigencia a partir del 15 de mayo de 2102 (Rojas y Lloreda, 2013: 70-71).

por el Congreso estadounidense que anularon concesiones hechas por los negociadores de Estados Unidos en el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (*General Agreement on Trade and Tariff* – GATT (Destler, 1992).

Otra peculiaridad del manejo de la política comercial estadounidense es que la negociación de los acuerdos comerciales y la participación en organizaciones globales de política comercial, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), no está a cargo del Departamento de Estado o del Departamento de Comercio, sino de la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (*Office of the United States Trade Representative* –USTR), existente desde 1962, fecha hasta la cual fue responsable el Departamento de Estado².

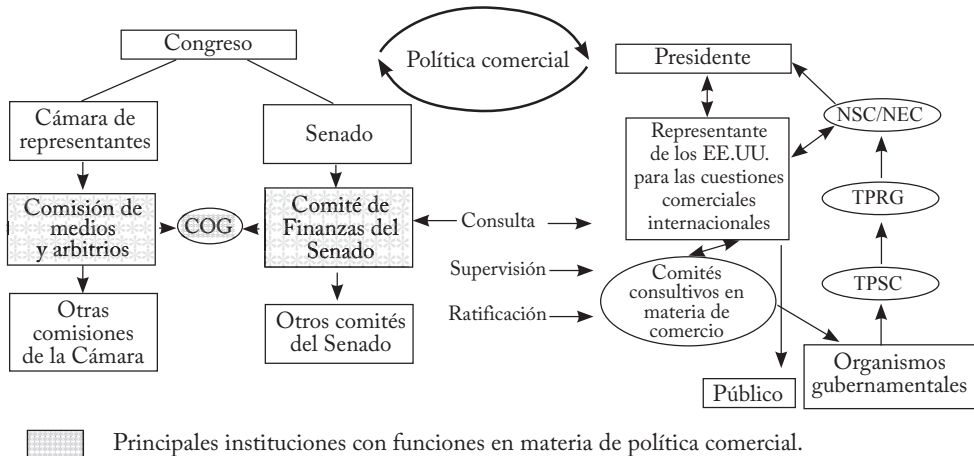
El Departamento de Estado tiene a su cargo los Asuntos Exteriores, con directores generales para cada región del mundo, mientras que el Departamento de Comercio maneja competencias en desarrollo económico y tecnológico, defensa de la competencia, Pymes, turismo y comercio exterior, en lo concerniente al control de exportaciones, la promoción de las mismas y las medidas de defensa comercial.

Otros departamentos relacionados con la gestión económica son: el Departamento del Tesoro, con competencias en fiscalidad, financiación internacional, deuda pública, tesoro y supervisión de instituciones financieras; el Departamento de Agricultura, con competencias en recursos naturales y medio ambiente, seguridad alimentaria y programas de mercadeo; el Departamento de Transporte en sus diferentes modalidades; el Departamento de Seguridad Interior, con funciones de preservación de la seguridad nacional, reducción del grado de vulnerabilidad del país y minimización del daño ante posibles ataques o desastres naturales.

La USTR hace parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos y actúa como vicepresidente del Consejo de Administración de la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (*Overseas Private Investment Corporation* –OPIC), como miembro de la Junta Directiva del Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos (*U.S. Export-Import Bank*) y también como miembro del Consejo Nacional Asesor sobre Políticas Monetarias y Financieras Internacionales (*National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies*) (USTR, 2014).

2 Creada en el gobierno de John F. Kennedy, la USTR participó en Ginebra-Suiza en las negociaciones de la Ronda Kennedy (*Kennedy Round*) del Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (*General Agreement on Trade and Tariff*–GATT), organismo predecesor de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que le reemplazó a partir de 1995.

GRÁFICA 2
ORGANISMOS DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL
DE ESTADOS UNIDOS



Nota: COG: Grupo de Supervisión del Congreso; NSC/NEC: Consejo de Seguridad Nacional/Consejo Económico Nacional; TPRG: Grupo de Examen de la Política Comercial; TPSC: Comité Técnico de Política Comercial.

Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base de la información facilitada por las autoridades de los Estados Unidos 2012, p. 16.

La USTR administra y coordina la posición gubernamental en comercio internacional y las inversiones de Estados Unidos a través de dos Grupos compuestos por 19 agencias y oficinas federales: el Grupo de Examen de la Política Comercial (*Trade Policy Review Group* –TPRG) y el Comité Técnico de Política Comercial (*Trade Policy Staff Committee* –TPSC). El órgano de máximo nivel es el Consejo Económico Nacional (*National Economic Council* –NEC), dirigido por el presidente de Estados Unidos (USTR, 2014), el cual tiene a su cargo la función de coordinar y asesorar al presidente sobre la toma de decisiones de política económica en la esfera nacional.

El presidente tiene la obligación de informar cada año al Congreso sobre la aplicación del programa de acuerdos comerciales y sobre el programa de política comercial, el cual es elaborado por la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) con las prioridades de política comercial de la Administración para el año (OMC, 2012: 17). Mediante los estudios respectivos presentados al presidente y al Congreso, la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos

(*United States International Trade Commission*) colabora en la evaluación del impacto para la economía estadounidense de lo acordado comercialmente con un tercer país. En el caso colombiano, la *U.S. International Trade Commission* realizó el estudio titulado *U.S.-Colombia Trade Promotion Agreement: Potential Economy-wide and Selected Sectoral Effects. Investigation* n.º TA-2104-023 de diciembre de 2006.

En cuanto al Congreso, se estableció mediante la Ley de Comercio Exterior de 2002 el Grupo de Supervisión del Congreso (COG), con autorización para asesorar al presidente y al representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR), con respecto a cuestiones de política comercial. Según la OMC,

El Grupo imparte orientaciones con respecto a las estrategias y posiciones de negociación, la elaboración de acuerdos comerciales, y el cumplimiento y la aplicación de disposiciones de esos acuerdos. Además, la Ley de Comercio Exterior de 1974 prevé que la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y el Comité de Finanzas del Senado designen, cada uno de ellos, cinco miembros para que presten su asesoramiento sobre política comercial y negociaciones (OMC, 2012: 16).

Sobre políticas para el aumento de las exportaciones, la actual administración Obama, mediante la “Iniciativa Nacional de Exportación” establecida en 2010, se propuso la meta de duplicar las exportaciones en cinco años a través de la promoción y eliminación de obstáculos al comercio, el aumento del acceso al crédito, el cumplimiento de las normas comerciales y la aplicación de políticas de fomento al crecimiento. Igualmente, mediante la “Iniciativa de Reforma del Sistema de Control de las Exportaciones”, busca

... armonizar las definiciones, normas y políticas que afectan al control de las exportaciones y crear una lista de control única a cargo de un único organismo que cuente con su sistema de información único y permita centralizar las actividades encaminadas a la observancia (OMC, 2012: 7).

Con respecto a las importaciones y asuntos aduaneros, ellos están a cargo del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras (*U.S. Customs Border Protection* – CBP), organismo del Departamento de Seguridad Interior (*U.S. Department of Homeland Security*), que también atiende la ejecución de las leyes comerciales de Estados Unidos.

Negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales

La realización de actividades de comercio internacional está regida por acuerdos globales o multilaterales negociados por los países en la Organización Mundial del Comercio (OMC) o por acuerdos de carácter regional o bilateral. En las negociaciones en la OMC las decisiones son tomadas por los países miembros por consenso, lo cual les garantiza aceptación y legitimidad, pues son fruto de negociaciones entre todos, a diferencia de otras organizaciones internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, en donde se delega la autoridad en una junta directiva o en un presidente ejecutivo (Rojas y Llorente, 2013: 89).

Existe un claro pronunciamiento del gobierno estadounidense a favor de las reglas multilaterales del comercio mundial, según se establece en el Programa de Política Comercial, en el cual se indica que los Estados Unidos están

... decididos a preservar y potenciar la función irremplazable de la OMC como foro primordial para la liberalización multilateral del comercio y para la elaboración y aplicación de normas sobre el comercio mundial y como principal baluarte frente al proteccionismo (USTR, 2102).

Pero no se puede desconocer, en las estrategias de poder, que de parte de países desarrollados como Estados Unidos existe

... una estrategia consistente en imponer una disciplina más amplia y exigente a sus socios comerciales de la que podría conseguirse, al menos en un futuro cercano, en la OMC, o dirigida a consolidar posiciones que están intentando imponer a nivel multilateral frente a otros importantes miembros de la OMC (Gibbs, 2007: 14).

La política comercial del gobierno estadounidense ha combinado negociaciones de tipo multilateral inicialmente en el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT, por su sigla en inglés) y luego en el organismo que le sustituyó, la Organización Mundial del Comercio (OMC), con negociaciones de tipo regional o bilateral como el ALCA a nivel hemisférico, el NAFTA con Canadá y México o el TLC con Colombia.

Se debe tener presente que las negociaciones del comercio internacional, tanto en el comercio de bienes como de servicios y en las normas de propiedad intelectual, se hacen bajo el principio de la Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), establecida desde el antiguo GATT, mantenido por la

OMC e incluido en los acuerdos multilaterales de servicios y de propiedad intelectual. Según el principio de la NMF, cualquier ventaja o privilegio concedido a un país debe ser extendido a todos los demás, con lo cual se logra multilateralizar las negociaciones.

Pero igualmente se debe tener presente que TLC negociados mediante acuerdos regionales o bilaterales constituyen una excepción a la NMF, puesto que las ventajas otorgadas en esos casos son solo para los países integrantes de esas zonas de libre comercio. Así lo reiteran Rojas y Lloreda:

El principio de NMF permite ciertas excepciones. La excepción general del artículo XXIV del GATT permite que los países suscriban acuerdos de libre comercio de mercancías a través de los cuales se otorguen ventajas entre sí, y por ende, se discrimine contra terceros (Rojas y Llorente, 2013: 34).

Al generalizarse el proceso de globalización desde la década de los años noventa, en el que uno de los objetivos principales fue la universalización de los mercados, se pensó que el mundo iría acordando mayores reglas de juego multilaterales (universales) que regionales. Así lo indicaba en ese momento la culminación de la Ronda Uruguay con la firma de acuerdos mayoritariamente obligatorios en abril de 2004, y el reemplazo del limitado GATT por una OMC en 2005 con mayor cobertura de miembros, mayores acuerdos y reglamentos y con la incorporación de nuevos temas en servicios y propiedad intelectual. Estos dos últimos temas de particular interés para Estados Unidos y los países desarrollados en general, dada la mayor importancia adquirida por el intercambio de servicios con relación al intercambio de bienes, y dada la conveniencia de limitar los efectos de la piratería universal en un contexto de apertura de mercados.

Pero, lamentablemente, la mundialización de los mercados con reglas uniformes no se ha logrado todavía, ante la demora en la culminación de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha iniciada en noviembre de 2002. Mientras tanto, se ha asistido a la explosión de la negociación y firma de acuerdos regionales y bilaterales (unos 2.300 para 2013 según la OMC), lo cual trae aparejadas dificultades para su administración por las autoridades aduaneras ante un número de compromisos tan diversos, y para el aprovechamiento de sus oportunidades por los empresarios que se ven enfrentados a una maraña de acuerdos comerciales superpuestos o colaterales en lo que algunos autores han denominado el *spaghetti bowl*.

Igualmente, hay mayor vulnerabilidad para un país en desarrollo en la negociación de un acuerdo de libre comercio de manera bilateral con un país

desarrollado, que en la negociación multilateral en el marco de la OMC, como lo evidenciaba el documento de Naciones Unidas al considerar:

Las negociaciones de un ALC son menos transparentes y más políticas que las rondas multilaterales de la OMC. Por esta razón son más vulnerables a ser “capturadas” por los sectores que tienen intereses vitales y que pueden obtener beneficios inmediatos, concedidos a cambio de concesiones recíprocas más amplias que pueden afectar adversamente a un amplio grupo de interesados menos informados, y de este modo restringir el ámbito para las políticas de desarrollo (Gibbs, 2007: 62).

Autores tan reconocidos en temas de internacionalización como Baghwatti y Panagariya, piensan que con los TLC se ha estado socavando la regla de oro del comercio internacional de la cláusula de NMF de hacer extensiva cualquier concesión ofrecida por un país a otro a los demás integrantes del GATT (hoy OMC), pues con la proliferación de acuerdos regionales y bilaterales se fragmenta el sistema de intercambio mundial en una multiplicidad de definiciones, de reglas y de variedad de aranceles que lo hacen más engorroso (Baghwatti y Panagariya, 1996).

De forma similar se pronunció el entonces presidente de Bancoldex en su libro sobre los aspectos legales del TLC con Estados Unidos, en donde al comentar la compatibilidad del TLC con la OMC considera que

Desde el punto de vista legal, la multiplicidad de acuerdos regionales erosiona el principio de NMF. En la medida en que los acuerdos regionales se convierten en la regla, el principio de NMF de la OMC se vuelve la excepción. Puesto que la base del sistema multilateral de comercio es este principio, su erosión amenaza todo el sistema multilateral (Rojas y Llorente, 2013: 93).

En el caso particular de Estados Unidos, la firma de un acuerdo de libre comercio por parte de un país en desarrollo con la primera potencia económica del planeta se enmarca en dos circunstancias: la primera, estar negociando con una potencia que ejerce su poder exigiendo puntos de vista que pueden no estar incorporados en una negociación multilateral, y la segunda, que de todos modos, las negociaciones de acuerdos regionales o bilaterales deben respetar lo pactado en los acuerdos multilaterales obligatorios de la OMC.

Esta es la razón por la cual el análisis de la política comercial comprende ambas circunstancias, pues pueden existir determinados intereses en una negociación multilateral que no sean tenidos en cuenta en la negociación bilateral; especialmente cuando ciertos temas no tienen todavía suficientes

mandatos multilaterales obligatorios por no haber avanzado suficientemente en su conclusión, lo que da pie para ser exigidos en una negociación bilateral sin contravenir el respeto debido a principios los multilaterales, pero asumiendo compromisos para los cuales los países en desarrollo gozan de mayores plazos y de mejor trato a nivel multilateral³.

Esta situación fue comentada en la década anterior en un documento de las Naciones Unidas en el que se manifestaba que

... muchos Acuerdos de Libre Comercio (ALC) suponen compromisos adicionales que pueden reducir severamente el “espacio para políticas” permitido por los acuerdos de la OMC. Dichos compromisos afectan negativamente la capacidad de los países en desarrollo para intentar alcanzar sus objetivos de desarrollo (Gibbs, 2007: 65).

Es el aprovechamiento en la práctica de que aún no existe compromiso multilateral para ir más allá en

... la profundización de los mismos –la modalidad denominada OMC plus–. Con ello, Colombia asumió compromisos que no se hubieran dado de seguir su curso la negociación multilateral en la que posiblemente se obtendrían mejores resultados a consecuencia del trabajo mancomunado de los países en desarrollo en defensa de sus intereses (Vieira, 2011: 154).

Es el caso de los subsidios agrícolas, en donde la demora en la negociación de la Ronda de Doha para acordar tiempos y cifras para el desmonte total de los subsidios a las exportaciones agropecuarias, tal como se acordó a nivel multilateral en el marco de la OMC desde julio de 2004, dejó un margen para que se acordaran directamente condiciones en este campo.

En el TLC entre Colombia y Estados Unidos se acordó eliminar el uso de subsidios en las exportaciones agrícolas (art. 2.16), pero, al no existir todavía compromisos precisos en un acuerdo multilateral de la OMC, ambas naciones trabajarán conjuntamente sobre condiciones en esta materia.

Queda así planteado que ante la existencia de escenarios de negociación de acuerdos comerciales multilaterales, regionales o bilaterales, es preferible para

3 Esta observación es independiente de su plena validez jurídica, puesto que “los textos legales del TLC no pueden violar las normas de la OMC pero pueden ser más profundos y, por lo tanto, otorgar mayores beneficios a sus partes, sin la obligación de extenderlos a los demás miembros de la OMC” (Rojas y Llorente, 2013: 96).

los países en desarrollo el de la negociación de reglas multilaterales. Entre varios autores críticos de la forma como se desarrolló la globalización, Joseph Stiglitz la privilegia por encima de los acuerdos bilaterales:

Tras el fracaso de Cancún, Estados Unidos anunció que iba a impulsar acuerdos comerciales bilaterales. Estos acuerdos socavan la evolución hacia un régimen de libre comercio multilateral [...] El equilibrio de poder en las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y los países en vías de desarrollo es aún más desproporcionado y los acuerdos firmados hasta el momento así lo reflejan. Estados Unidos ha conseguido ciertas disposiciones en los acuerdos bilaterales que no logró en las conversaciones de la Ronda de Doha, como reforzar los derechos de propiedad intelectual y la liberalización del mercado de capital (Stiglitz, 2006: 136).

Lo analizado llevó a considerar, en una investigación hecha sobre integración regional en América Latina, que pueden existir consecuencias negativas para los países en desarrollo de verse obligados a aceptar en los TLC condiciones que no están aceptando negociar en otras instancias como las multilaterales de la OMC (Vieira, 2008).

En términos prácticos se debe reconocer que ambos tipos de negociación, la multilateral y la bilateral, tienen como objetivo final lograr la liberalización del comercio mundial, y que en la regional o bilateral “es más fácil su negociación que en la multilateral en la que participan tantos países con intereses diversos y por ser más fácil también abrir la economía en ciertos temas de manera regional que multilateral” (Rojas y Lloreda, 2013: 93).

La política comercial de preferencias unilaterales de Estados Unidos

Varios países en desarrollo, al igual que Colombia, se beneficiaron durante años de los tratamientos preferenciales unilaterales sin reciprocidad para la exportación de productos, como ocurrió con el Sistema General de Preferencias (SGP), mecanismo negociado en el marco de la UNCTAD desde los años sesenta por el recién formado Tercer Mundo, con miras a diversificar la exportación a mercados del mundo desarrollado de productos de poco valor agregado por productos transformados. El SGP fue puesto en aplicación por Estados Unidos en 1971.

Ello se desarrolló en aplicación de la Cláusula de Habilitación del GATT, según la cual “un país desarrollado puede establecer preferencias arancelarias a los países en desarrollo, sin extenderlas a los demás países desarrollados” (Rojas y Llorente, 2013: 34).

El mecanismo evolucionó hacia preferencias unilaterales, también sin reciprocidad, a nivel regional, como la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (LBERA), la Ley sobre Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (CBTPA), la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA) y la Ley sobre Oportunidades Hemisféricas para Haití, mediante el Fomento de la Asociación (HOPE) (OMC, 2012: 23).

La apertura comercial obtenida en la negociación del TLC con Estados Unidos no establece por primera vez facilidades de acceso a dicho mercado, puesto que desde épocas anteriores Colombia contó con tratamientos preferenciales otorgados unilateralmente a productos colombianos sin compromisos de reciprocidad, como se dijo inicialmente, a través del SGP, mecanismo reemplazado en 1990 por las preferencias establecidas en la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (*Andean Trade Preferences Act* –ATPA), y desde 2002 en la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (*Andean Trade Promotion and Drugs Erradication* –ATPDEA).

El ATPA aprobado por diez años por el Congreso estadounidense en diciembre de 1991 a favor de Colombia y de tres países andinos (Ecuador, Perú y Bolivia), fue un componente comercial de la guerra emprendida por Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, con el cual buscaba el desarrollo de cultivos alternativos a las drogas, y en el que Colombia quedaba sometida a una evaluación anual sobre la forma como iba desarrollando ese compromiso. El mecanismo resultó muy complejo de aprovechar pues, una vez aprobada la ley en el Congreso, había que hacer el trámite para ser designado país “beneficiario” y someterse a una calificación anual del grado de colaboración en la lucha antidrogas, evaluación que implicaba cuatro alternativas: recibir “certificación” total, “certificación condicionada por razones seguridad nacional”, o “descertificación” sin o con aplicación de sanciones.

Colombia fue certificada por razones de seguridad nacional en los años 1995 y 1998, y descertificada en los años 1996 y 1997. Aunque no fue descertificada con sanciones directas al intercambio comercial, la sola posibilidad de recibirlas en cualquier momento hizo que, a pesar del plazo de vigencia del ATPA de una década, el mecanismo resultara muy inestable pues el país quedaba expuesto a varias sanciones, entre las cuales la posible suspensión del otorgamiento del tratamiento preferencial, lo que le quitaba al empresario la posibilidad de proyectar sus acciones en un horizonte superior al del SGP que se concedía de año en año.

En el ATPDEA que le sucedió luego de una suspensión de meses mientras el Congreso aprobaba una ley que reintrodujera el tratamiento preferencial unilateral (Título XXXI Ley de preferencias arancelarias andinas y de erradicación de drogas), se agregó no solo el condicionamiento de lucha contra las drogas sino también contra el terrorismo, dados los recientes acontecimientos de los atentados de septiembre de 2001. Y no se consiguió estabilidad pues se fue prorrogando por períodos cortos de tiempo, ante el interés del gobierno colombiano de que el Congreso norteamericano procediera más bien a dar su visto bueno al TLC concluido con Colombia desde 2006, lo cual no ocurrió hasta el año 2011.

A pesar de disponer de apertura para más de 6.500 productos, el aprovechamiento fue bastante escaso, pues transcurridos diecisiete años, y cuando ya habían finalizado las negociaciones del TLC entre los dos gobiernos, las exportaciones colombianas a Estados Unidos, con base en estos mecanismos de preferencias unilaterales, se concentraban en pocos renglones como petróleo, flores, confecciones y plásticos (*Portafolio*, 2008). En los últimos años, entre 2008 y 2010, disminuyó la participación de las exportaciones colombianas realizadas con cargo a las preferencias del ATPDEA, al pasar del 38% en 2008, al 23% en 2009 y 2010 (USITC, 2012).

Con el ATPDEA se logró la inclusión de unos 700 productos adicionales a los existentes en el ATPA, que era más restrictivo, pues entre otras, no incorporaba el petróleo, solo permitía exportar la capellada libre de arancel pero no el zapato terminado y restringía muchas categorías de confecciones. La inclusión en el ATPDEA del petróleo, lo convirtió en el principal producto colombiano que aprovechaba la preferencia y hubo algún mejoramiento para las confecciones que en el anterior mecanismo tenían muchas limitaciones.

Colombia contó con el tratamiento preferencial unilateral hasta el 31 de julio de 2013, de acuerdo con la última autorización del Congreso de Estados Unidos otorgada al mecanismo del ATPA/ATPDEA entre octubre de 2011 y diciembre de 2013, con beneficios para el libre ingreso de buena parte de sus productos al mercado estadounidense.

Con la puesta en vigencia del Acuerdo de Promoción Comercial Colombia-Estados Unidos el 15 de mayo de 2012 Colombia dejó de ser beneficiaria de las preferencias unilaterales.

Así, se pasó de un mecanismo unilateral de duración limitada, a “un tratado internacional de carácter bilateral que genera derechos y obligaciones para las partes y que tiene como objetivo el establecimiento de una zona de libre comercio” (Rojas y Lloreda, 2013: 71). Colombia se aseguró, entonces, de que

se mantuvieran y ratificaran las concesiones existentes en los mecanismos ATPA/ATPDEA, al exigir “la preservación de los beneficios del ATPDEA como piso de la negociación con los Estados Unidos de América”, según posición negociadora del Ministro de Comercio, Industria y Turismo de la época, Jorge Humberto Botero (*El Tiempo*, 25 de octubre de 2004).

Un aporte importante era que los mecanismos de preferencias unilaterales del ATPA/ATPDEA restringían el acceso de ciertos renglones en sectores de interés para Colombia, como los productos de cuero o las confecciones, o los aceptaban con prerrequisitos exigidos, lo cual tiende a despejarse con el TLC que incorpora de manera definitiva y estable, duradera en el tiempo, productos como las flores, o nuevos renglones de confecciones como las líneas de confecciones para el hogar (toallería, mantelería, cortinería, etc.).

Otra consecuencia importante con el cambio de mecanismo de comercio consistió en que mientras Colombia gozaba de tratamientos preferenciales unilaterales no afrontaba un intercambio de doble vía, como sucede ahora con el TLC, cuando a la vez ingresarán de manera libre productos estadounidenses al mercado colombiano. Ahora se asiste a una competencia abierta y generalizada donde unos productos constituirán competencia para sectores productivos nacionales, mientras que varios insumos y bienes intermedios representarán una oportunidad para el empresario de abaratar costos de producción y mejorar sus niveles de competitividad al poderlos importar sin el pago de aranceles.

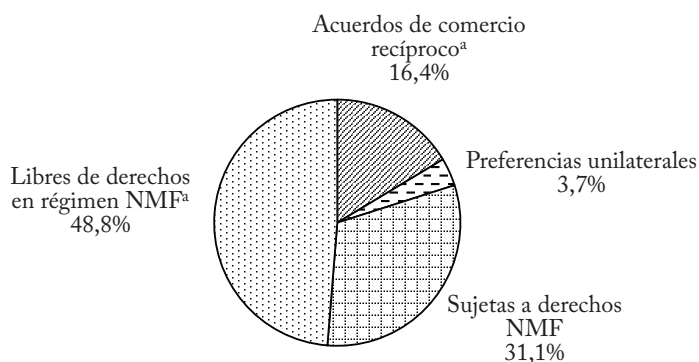
Los acuerdos comerciales de Estados Unidos con los mercados mundiales

Estados Unidos demoró la negociación de acuerdos comerciales como mecanismo de penetración de mercados mundiales, prevalido de su condición de potencia económica; en cambio, esos mecanismos tuvieron mayor auge en otras áreas como Europa y América Latina, donde comenzaron a ser utilizados desde la década de los años cincuenta. Pero la llegada de la globalización a partir de los años noventa, con la consiguiente generalización de negociaciones de apertura comercial a través del planeta, llevó a reaccionar a Estados Unidos que comenzó a generalizar la celebración de acuerdos comerciales.

La situación descrita ocasionó que el intercambio comercial realizado por Estados Unidos corresponda todavía principalmente a productos que ingresan bajo condiciones arancelarias en régimen de NMF, es decir, en los términos de aplicación de la cláusula NMF que sirve para las negociaciones en el GATT/OMC, antes que por los mecanismos de preferencias unilaterales

(SGP, ATPA, ATPDEA) o de acuerdos comerciales recíprocos, tal como se evidencia en esta gráfica preparada por la Secretaría de la OMC.

GRÁFICA 3
IMPORTACIONES PARA CONSUMO POR RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN (2011)



a “La expresión ‘acuerdos comerciales recíprocos’ abarca el comercio amparado por ese tipo de acuerdos, y la expresión ‘libres de derechos en régimen NMF’ comprende todas las importaciones libres de derechos en régimen NMF, aunque los acuerdos comerciales recíprocos pueden prever concesiones a tipos nulos respecto de importaciones que ya están libres de derechos en régimen NMF.

Nota: A efectos estadísticos, el comercio no abarcado por el régimen NMF se redondea a cero.

Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base del sitio Web de datos comerciales de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC).

El primer acuerdo de libre comercio lo tuvo con *Israel* desde 1985, entendible dadas las relaciones políticas muy estrechas con este aliado internacional del *Medio Oriente* y los grandes intereses económicos al interior de Estados Unidos de los grupos judíos.

El siguiente TLC lo realizó en *América del Norte* con *Canadá* y *México*, sus vecinos de frontera y para quienes el intercambio con Estados Unidos es ampliamente mayoritario, con los cuales puso en ejecución en 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte-TLCAN (NAFTA, por su sigla en inglés), que ya cumplió veinte años de aplicación⁴.

4 Para autores como Julián Tole, el TLCAN fue el inicio formal del modelo *alternativo* de integración escogido por Estados Unidos para sus relaciones con América Latina, “que no se erige sobre una estructura institucional supranacional fuerte, ni defiende objetivos políticos visiblemente asentados, sino que es un proceso que formaliza mediante normas internacionales las relaciones económicas de facto entre los tres Estados parte” (Tole, 2013: 118).

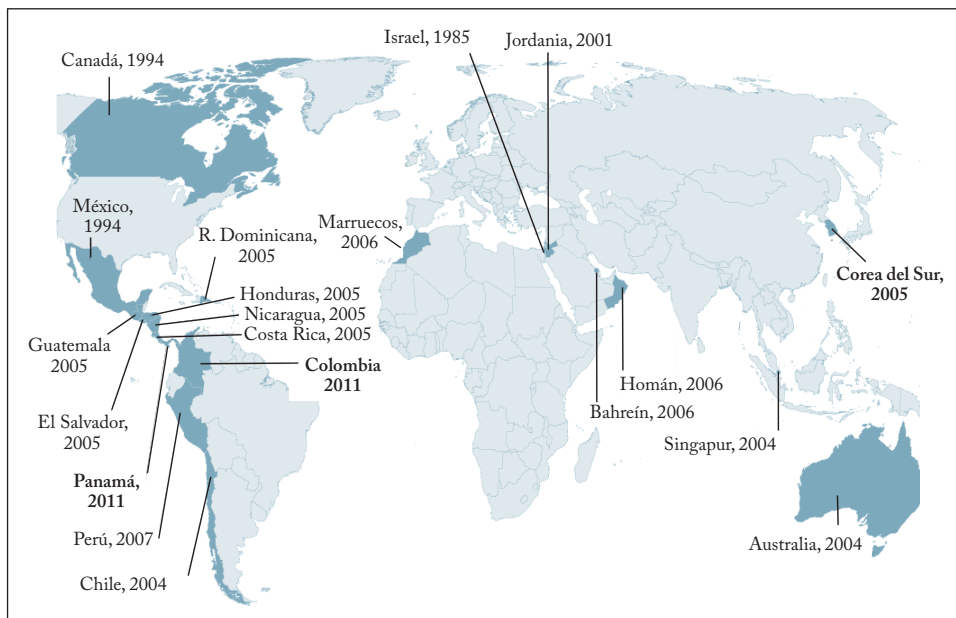
El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Los demás acuerdos negociados con otros países, solo se concretaron en el presente siglo XXI, comenzando por el otro aliado estratégico en el *Medio Oriente*, vecino de Israel, *Jordania*, con TLC en vigor desde 2001. A éste le siguieron los acuerdos logrados con otros países árabes como *Marruecos* y *Bahrein* en 2006, y *Omán* en 2009.

Y así se continuó con naciones del *Asia Pacífico* como la pequeña pero competitiva ciudad-Estado de *Singapur*, con quien Estados Unidos suscribió un acuerdo de libre comercio en 2004, *Corea del Sur* con quien negoció entre 2006 y 2007, pero para el cual solo logró la ratificación del Congreso estadounidense en octubre de 2011, y *Malasia* con quien inició negociaciones en 2006 sin que a comienzos de 2014 éstas hubieran finalizado.

Con la vecina *Oceanía*, Estados Unidos negoció un acuerdo de libre comercio con *Australia*, el cual está en vigor desde 2005, en el que más del 99% del comercio entre los dos países quedó sin gravamen.

GRÁFICA 4
PAÍSES CON TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS
(AÑO EN QUE SE APROBÓ)



Fuente: [http://ep01.epimg.net/internacional/imagenes/2011/10/13/actualidad/1318488212_524782_1318538296_sumario_normal.png].

Los acuerdos comerciales de Estados Unidos con América Latina

La historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se remonta al momento en que las naciones latinoamericanas obtuvieron su independencia, y aunque ha tenido períodos tumultuosos por el directo intervencionismo estadounidense, traducido inclusive en la ocupación e invasión de países, principalmente a comienzos del siglo XX, sin embargo, ellos no son objeto de este escrito que se centra en el análisis económico del contexto de globalización contemporánea, el cual se generaliza entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa.

En ese contexto de globalización, hay que tener en cuenta los antecedentes de la *Iniciativa para las Américas*, conocida también como *Iniciativa Bush* por haber sido lanzada durante la presidencia de George Bush padre el 27 de junio de 1990, la cual tenía como objetivos reforzar los *programas de ajuste estructural* en América Latina y asegurar a largo plazo mercados en un mundo cada vez más competido por la consolidación del bloque de integración de la Unión Europea y el surgimiento de nuevas naciones industrializadas en el sudeste asiático. Igualmente, contribuían a esta nueva orientación de la política comercial estadounidense las limitaciones para avanzar en las negociaciones multilaterales del GATT, sumadas al interés de incorporar los servicios, las adquisiciones gubernamentales, la inversión y los denominados *nuevos temas* (Tole, 2013: 120).

La propuesta de la Iniciativa de las Américas generó inicialmente una gran expectativa en la región. Colombia fue el primer país latinoamericano en proceder, en julio de 1990, a suscribir un Acuerdo Marco Bilateral para trabajar con iras a una mayor apertura de los mercados y lograr de esta manera calificar más adelante para realizar la negociación de un TLC con Estados Unidos (Reina, 1991). Pero la Iniciativa no se concretó pues aún no estaban dadas las condiciones en América Latina, y en particular en Colombia, para cumplir con tantas exigencias de Estados Unidos sobre apertura de los mercados, fomento de la inversión, creación de fondos ambientales, reducción de deuda y reglamentaciones en temas nuevos como propiedad intelectual.

Lo que sí concretó Estados Unidos fue el ofrecimiento de preferencias unilaterales sin reciprocidad para ingresar a su mercado con la mejora del SGP tradicional, y su ampliación para los cuatro países involucrados en el problema de las drogas, a través de la ATPA. De igual forma procedió Estados Unidos con relación a los países centroamericanos y del Caribe, al hacer

permanente la Iniciativa del Cuenca del Caribe (ICC), aunque sin garantías de permanencia (Rojas et al., 1993: 313).

Fue en el gobierno siguiente, bajo la presidencia de Bill Clinton, que se convocó, en la Primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, a los 34 gobiernos del continente americano, exceptuada Cuba por razones políticas, a la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas (*ALCA*), manteniendo la congruencia con las reglas multilaterales de la OMC. Se generalizaba en ese momento en el mundo y en nuestro continente el entorno de globalización o apertura de los mercados mundiales con la aplicación de un modelo neoliberal de apertura económica, y se pensó que este entorno permitiría el aprovechamiento de los mercados en el continente americano bajo una sola reglas de apertura comercial.

Todos los gobiernos respondieron favorablemente a la convocatoria del presidente Clinton y establecieron los mecanismos y lugares para negociar en diez años dicho tratado. Sin embargo, el proyecto de un solo tratado hemisférico fracasó desde 2003 al no aceptar varias naciones latinoamericanas, lideradas por Brasil, continuar la fase final de negociación mientras Estados Unidos no definiese su posición respecto al otorgamiento de subsidios a sus exportaciones agrícolas, lo cual se consideró imposibilitaba afrontar la apertura de mercados.

Como la respuesta de Estados Unidos fue que ese tema no lo abordaría en la instancia regional de la negociación del ALCA, sino que lo haría en la instancia mundial de la OMC, fracasó esta posibilidad y en el continente se pasó a la negociación de distintos tratados de libre comercio de manera bilateral o entre grupos reducidos de países, por aquellos países que estaban a favor del libre comercio⁵.

5 Aunque el texto de la Declaración final de la Octava Reunión Ministerial, celebrada en noviembre de 2003 en Miami, trataba de mantener abiertas las negociaciones, en la Cuarta Cumbre de las Américas, celebrada en noviembre de 2005 en Mar del Plata, Argentina, año en que debería haber entrado en vigencia el ALCA, quedó evidenciada la existencia de dos grupos con concepciones opuestas, uno de los cuales se contraponía a la negociación de un libre comercio hemisférico, por considerar que “todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías” (Cuarta Cumbre de las Américas, 2005).

Además del primer TLC negociado con *México* en los años noventa (el NAFTA que también incluía a Canadá), se intentó también hacerlo con *Chile* en esos años, pero el vencimiento que ya se comentó de la facultad para negociar rápidamente mediante el *Fast Track*, impidió que se hiciera bajo el gobierno del presidente Clinton, de forma que se debió esperar hasta el 2004, durante la presidencia de George W. Bush, para firmar el TLC entre ambos países. Dado el posicionamiento de Chile en diferentes mercados de distintos continentes, la negociación con Estados Unidos pasó a ser la apertura de un mercado más y no la apertura “del” mercado, como sucede con otras naciones latinoamericanas como Colombia.

Fracasada la negociación del ALCA, Estados Unidos procedió a la negociación de diferentes tratados de libre comercio con grupos de países latinoamericanos o con otros países de manera bilateral. En grupo adelantó la negociación con los cinco países integrantes del Mercado Común Centroamericano (hoy Sistema de Integración Centroamericana –SICA): Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras; negociación a la que se sumó posteriormente República Dominicana, quien no pertenece a CARICOM y prefirió no hacerlo de manera individual sino junto a sus vecinos centroamericanos. De esta forma se firmó en mayo de 2004 el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (*Central America Free Trade Agreement – Dominican Republic –CAFTA-RD*, por sus siglas en inglés).

Su puesta en marcha la realizó cada país en diferentes momentos de acuerdo con la fecha de ratificación del tratado por el respectivo congreso, y es anecdótico el hecho de que fuera en Costa Rica, el país más abierto al libre comercio de la región, donde la demora en ponerlo en aplicación fue mayor, al verse obligado el gobierno a realizar un referendo ante la fuerte oposición de sectores importantes de la población que veían con preocupación la exposición de sectores como las telecomunicaciones, los seguros y la energía a una competencia abierta con Estados Unidos. El referendo escasamente tuvo a su favor el 51,62% y el tratado apenas comenzó a aplicarse en ese país en 2009.

Con el TLC lograron los centroamericanos y República Dominicana darle continuidad a las preferencias unilaterales que ya recibían en el mercado estadounidense mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (*Basin Caribbean Initiative –BCI*).

Por esa misma época, en 2004 comenzaron las negociaciones entre *Panamá* y Estados Unidos de un Acuerdo de Libre Comercio, las cuales concluyeron el 19 de diciembre de 2006. El Congreso de Estados Unidos apenas ratificó el ALC en octubre de 2011, tras la adecuación de sus disposiciones a las peticiones de los congresistas de respeto de las normas laborales y medioambientales.

En el caso de los países miembros de la CAN, fracasada la negociación del ALCA en noviembre de 2003, los delegados de Colombia, Perú y Ecuador manifestaron a la delegación estadounidense su interés en negociar un acuerdo de libre comercio, a lo cual recibieron respuesta favorable con la sugerencia de que ojalá se incorporara igualmente Bolivia. De esta manera el gobierno estadounidense procuraba realizar una sola negociación con los cuatro países andinos y dejaba de lado al otro socio andino, Venezuela, que ya mostraba posiciones anti estadounidenses bajo el gobierno de Hugo Chávez iniciado en 1999.

Bolivia no mostró interés en participar, por lo cual la negociación de un TLC comenzó por parte de los gobiernos de Colombia, Ecuador y Perú. Pero al producirse en Ecuador el ascenso al gobierno del presidente Correa, este país no continuó con las negociaciones, las cuales fueron culminadas por las delegaciones de Colombia y Perú.

Perú y Estados Unidos firmaron el 12 de abril de 2006 un *Trade Promotion Agreement*, por el cual se liberalizó significativamente el comercio de bienes y servicios entre ambas partes. Luego de la aprobación por la Cámara y el Senado del Congreso estadounidense en 2007, el tratado entró en vigor en el año 2009.

Las negociaciones del ALC con *Colombia* concluyeron igualmente en 2006, pero a finales en el mes de noviembre, y como hubo ya oportunidad de explicarlo en la Introducción del libro, se presentó una larga espera hasta octubre de 2011 para que fuera ratificado por el Congreso de Estados Unidos y entrara en vigencia el 15 de mayo de 2012.

Sin incluir a Panamá, cuyo acuerdo apenas entró en funcionamiento en 2011, y el de Colombia apenas ratificado por el congreso estadounidense ese año, las cifras de comercio en el marco de acuerdos comerciales recíprocos celebrados por Estados Unidos son las siguientes:

El TLC Colombia-Estados Unidos en el marco de la política comercial estadounidense

TABLA 2
 COMERCIO EN EL MARCO DE ACUERDOS COMERCIALES RECÍPROCOS (2011)
 (US\$ MILL.)

Socio(s) en el ALC	Importaciones en régimen preferencial en el marco del ALC	Importaciones libres de derechos (francia en régimen NMF, etc.) ^a	Porcentaje de importaciones libres de derechos	Importaciones totales procedentes del/de los socio(s) en el ALC	Exportaciones totales de/de los socio(s) en el ALC	Balanza comercial
Australia	3.034	6.668	95	10.173	25.491	15.318
Bahrein	326	180	98	518	1.166	648
Chile	5.706	3.299	98	9.170	14.498	5.328
Israel	2.661	19.810	98	23.018	8.084	-14.934
Jordania	870	181	99	1.060	1.410	350
Marruecos	201	694	90	991	2.842	1.851
Omán	1.526	224	80	2.184	1.369	-815
Perú	3.079	2.213	87	6.059	7.412	1.353
Singapur	1.138	16.952	95	18.982	28.224	9.242
TLCAN	326.548	216.285	94	578.891	393.684	-185.207
Canadá	162.733	126.742	92	316.257	233.774	-82.483
México	163.815	89.543	96	262.634	159.910	-102.724
CAFTA-DR	11.912	14.651	95	27.932	28.403	471
Costa Rica	1.367	8.501	98	10.111	5.565	-4.546
El Salvador	1.913	458	96	2.479	3.167	688
Guatemala	1.829	1.842	89	4.129	5.857	1.728
Honduras	3.270	1.046	97	4.457	5.851	1.394
Nicaragua	1.282	1.077	91	2.604	1.000	-1.604
República Dominicana	2.251	1.727	96	4.152	6.963	2.811

a. Libres de derechos en régimen NMF y de otro tipo, incluidas las preferencias por productos específicos y unilaterales.

Nota: con los datos disponibles no es posible determinar las exportaciones de los Estados Unidos que gozan de preferencias en el marco de los ALC.

Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base del sitio Web de datos comerciales de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), 2012, p. 22.

Estos diecisiete países, seis en un solo acuerdo del CAFTA-RD y dos en el acuerdo del NAFTA, en total dieciocho con el reciente de Panamá, son los competidores de Colombia en el mercado estadounidense gracias a disponer del ingreso libre de derechos pactado en acuerdos comerciales recíprocos.

La negociación de mega acuerdos transcontinentales

Luego de realizar negociaciones de acuerdos comerciales durante varias décadas entre vecinos, Estados Unidos se ha incorporado a la nueva tendencia mundial de negociar acuerdos comerciales transcontinentales o mega regionales y viene participando tanto en la negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (*Transpacific Partnership* –TPP) con países de la Cuenca del Pacífico, como en la del Acuerdo de Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversiones (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* –TTIP) con la Unión Europea (UE).

Aparentemente la justificación principal de esta tendencia mega regional es la demora en finalizar las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha de la OMC. Esto es preocupante para países en desarrollo pues, como ya se dijo, impedirá cada vez más a las normativas del comercio internacional contar con reglas de juego multilaterales que brinden mayor capacidad negociadora a los países en desarrollo, dejando de lado temas de negociación de interés para nuestros países, como la eliminación de subsidios a las exportaciones agrícolas, los cuales no están siendo considerados en las negociaciones mega regionales.

La participación de Estados Unidos en Asia Pacífico ha sido cada vez mayor: se inició en el Foro de Cooperación de Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), y hace cuatro años se sumó a los países que comenzaron negociaciones como P-4 (Chile, Nueva Zelanda, Brunei y Singapur), los cuales hoy buscan concretar un Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) con la participación de los tres integrantes del NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México), de un país latinoamericano (Perú) y de Australia, Malasia, Vietnam y Japón, éste último vinculado a la negociación en 2013.

Nótese que, al menos todavía, no participan en el TPP potencias asiáticas como China y Corea del Sur, las cuales se encuentran negociando con Japón un TLC en la región, el que a su vez se articulará con los diez países del sudeste asiático agrupados en la ASEAN (*Agreement of Asian East Nations*): ASEAN + 3. Con la vinculación de Japón a la negociación del TPP, Estados

Unidos espera que este país no solamente profundice sus relaciones con China, aunque el entendimiento con los japoneses no será fácil en ciertos temas⁶.

Y una característica que deberán tener en cuenta las naciones en desarrollo, en especial las latinoamericanas, es que con esta participación en mega acuerdos transcontinentales, como el TPP en la cuenca del Pacífico, Estados Unidos está procurando incorporar estándares más altos y exigentes, como se ha visto en la negociación sobre propiedad intelectual, lo cual traerá aparejadas graves consecuencias.

Según la investigadora chilena Carolina Sepúlveda, de esta exigencia de altos estándares en propiedad intelectual se puede esperar

... un severo impacto en el acceso a bienes esenciales, tales como productos farmacéuticos, bienes culturales (libros, software), entre otros [...] y trabas tanto al acceso al conocimiento como a la absorción de las tecnologías existentes, lo que implica obstaculizar la innovación de países con tasas bajas de investigación y desarrollo (I+D), perpetuando el estatus de consumidores de tecnologías y creaciones foráneas (Sepúlveda, 2014: 9).

Por su parte, algunos investigadores de la CEPAL consideran que

... la protección de la propiedad intelectual en los acuerdos comerciales negociados por ese país se caracteriza por exceder (de manera creciente) aquella contemplada en el Acuerdo ADPIC de la OMC (Rosales, Herreros, Frohmann et ál., 2013: 31).

En cuanto a la negociación de un acuerdo de libre comercio e inversiones con la Unión Europea, demuestra el interés de ambas partes por profundizar sus relaciones tradicionales en el Atlántico Norte, lo que a su vez las equilibra al no centrarse únicamente en Asia Pacífico. Es una muestra también del interés europeo en no dejar a Estados Unidos solo consolidando negociaciones en el Pacífico.

La intención de negociar el tratado apenas fue anunciada por las partes a comienzos de 2013 luego de conocerse el “Informe Final del Grupo de Trabajo de Alto Nivel Estados Unidos-Unión Europea sobre Trabajos y

6 Según el desarrollo de las negociaciones del TPP, hay diferencias entre Japón y Estados Unidos en materia de productos agrícolas, eliminación de tarifas y barreras no arancelarias en el sector automotriz.

Crecimiento”, en el que una de las conclusiones versaba sobre la conveniencia de negociar un acuerdo comercial del siglo XXI entre dos partes del mundo desarrollado, lo cual renovarían la alianza tradicional entre Estados Unidos y Europa, más antigua que la más recientemente comenzada con las naciones asiáticas⁷.

Algunos elementos de política comercial de Estados Unidos

Intercambio comercial de Estados Unidos

Los principales clientes de Estados Unidos son Canadá, la Unión Europea, México, China y Japón. Durante el año 2012, Canadá representó el 18,7% del total de las exportaciones mundiales estadounidenses. Le siguieron México con el 13,84% del total, China el 7,07%, Japón el 4,5% y Reino Unido el 3,5%. Aunque la importancia de China como socio comercial de Estados Unidos es aun relativamente pequeña, en la última década ha pasado de representar un 2,1% del total de ventas de Estados Unidos al 7,07%, superando en 2007 a Japón.

Acceso a mercados

Este es un aspecto central de la política comercial pues contempla las condiciones de ingreso de cada producto a un mercado; estas condiciones se ven reflejadas en la existencia de barreras comerciales que pueden ser aplicadas en frontera, en la presencia de medidas o regulaciones internas o corresponder a características de la política económica del país.

Según Rojas y Llorente, las barreras presentan tres modalidades,:

Dentro de las medidas impuestas en la frontera, se encuentran los aranceles, las cuotas, las reglas de origen, las regulaciones aduaneras y las licencias de importación. En materia de regulaciones internas están las reglas sobre dis-

7 Los vínculos comercial y de inversión entre las partes son muy importantes, pues “los Estados Unidos exportan el triple de productos a la Unión Europea de los que exportan a China, mientras que el monto exportado por la Unión Europea a los Estados Unidos en 2011 duplicó el de sus exportaciones a ese país asiático [...] Europa ha sido el destino del 56% de la IED proveniente de los Estados Unidos desde 2000 y [...] el 71% de la IED recibida por los Estados Unidos en 2011 provino de Europa” (Rosales, Herreros, Frohmann et al. 2013: 18-19).

tribución y venta en el mercado nacional, las medidas de apoyo interno a los productores y los estándares técnicos. Y dentro de las barreras derivadas de la estructura económica de un país, se encuentran por ejemplo, las políticas sobre inversión extranjera (Rojas y Llorente, 2013: 151).

Acá se hará referencia a los aranceles y a las nuevas regulaciones aduaneras para el ingreso de productos al territorio estadounidense.

Aranceles

Por lo general los niveles de protección en materia arancelaria son bajos, inferiores al 10%, e incluso son varios los productos que no pagan arancel para ingresar al mercado estadounidense, bien sea por estar con aranceles NMF nulos o por recibir tratamiento de régimen preferencial. Recuérdese la gráfica de la OMC sobre importaciones por tipo de régimen de importación, según la cual, cerca de la mitad de las importaciones para consumo realizadas en 2011 (48,8%) estuvieron libres de derechos de importación en régimen NMF, y las sujetas a derechos NMF fueron el 31,1%, lo que arroja una cifra de 79,9% de importaciones efectuadas bajo régimen NMF (sin pago y con pago de aranceles).

En cambio, las demás importaciones correspondieron a las realizadas bajo acuerdos de comercio recíproco (16,4%) y a las efectuadas bajo preferencias unilaterales como el ATPA y el ATPDEA que solo representaron el 3,7%.

Sin embargo, quedan productos para los cuales hay crestas arancelarias de niveles superiores a los promedios, como el cuero, el calzado, los textiles y las confecciones, o la existencia del cobro, no solo de un arancel *ad valorem* sino, en varios productos agrícolas, también de un arancel específico (por unidad o peso). Es aquí donde el TLC de Colombia con Estados Unidos aporta márgenes de preferencia significativos para el exportador colombiano al ingresar con cero arancel.

Nuevas regulaciones aduaneras sobre ingreso de mercancías a Estados Unidos

Hay que tener en cuenta que las normas y vigilancia del ingreso de mercancías se endureció como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, por lo cual el empresario colombiano deberá considerar la existencia de algunos controles particulares, entre otros, los siguientes:

Customs Trade Partnership against Terrorism –C-TPAT. Mecanismo iniciado en noviembre de 2001, hoy cuenta con más de diez mil *partners* que representan más del 50% del valor de lo importado y comprenden a importadores estadounidenses, transportistas, agentes, agrupadores y algunos fabricantes comprometidos en ayudar a proteger la cadena de suministro y adoptar medidas y mejores prácticas en materia de seguridad (C-TPAT, 2014).

Container Security Initiative –CSI. Cada año ingresan por los puertos de Estados Unidos más de 11 millones de contenedores, por las fronteras terrestres en camiones otros 11 millones y 2,7 millones por ferrocarril, a los cuales hay que aplicar protocolos de seguridad. Con tal fin la CSI opera un régimen para asegurar que los contenedores que representan un riesgo potencial para el terrorismo sean identificados e inspeccionados en puertos en el exterior antes de ser puestos en buques con destino a Estados Unidos (CSI, 2014).

Automated Commercial Environment Technical Information –ACE. Es un sistema electrónico de tramitación de las operaciones comerciales para facilitar el comercio y a la vez fortalecer la seguridad fronteriza. Ofrece un portal centralizado y un punto de acceso único para que la comunidad comercial interactúe con el CBP mediante la gestión de cuentas individuales para pagos periódicos, manifiestos electrónicos, presentación de declaraciones de importación resumidas e intercambio de datos comerciales.

Secure Freight Initiative –SFI. De acuerdo con la OMC, la iniciativa de seguridad de la carga responde a la *Ley de Seguridad y Rendición de Cuentas de todos los Puertos (SAFE)* a cargo del Departamento de Seguridad Interior y sirve para evaluar la viabilidad de exigir el escaneado de todos los contenedores de carga marítima con destino a los Estados Unidos a partir del 1.º de julio de 2012. La Secretaria planteó al Congreso su intención de prorrogar el plazo dos años.

Existen normativas de tipo sanitario y fitosanitario, tanto a nivel federal como estatal, y otras normas que actúan como barreras técnicas y que dificultan las importaciones.

Además, han aumentado los controles e inspecciones de las importaciones agrícolas y de productos del consumidor. En cuanto a los productos del consumidor, el Congreso aprobó en 2008 la *Consumer Product Safety Improvement Act*, que conlleva nuevas medidas de control, normas de seguridad, certificaciones por terceros y elevadas sanciones por incumplimiento.

En 2011 se aprobó la *Food Safety Modernization Act* (FSMA), Ley de Modernización de Inocuidad Alimentaria en los Estados Unidos, importante reforma en materia de seguridad alimentaria, que, entre otras cosas, exige planes de control preventivos a las empresas del sector alimentario, incrementa las inspecciones a instalaciones nacionales y extranjeras, impone requisitos de certificación de productos y empresas por terceros, exige la renovación bianual del registro de empresas previsto en la *Ley de Bioterrorismo* (ante la FDA) y establece un régimen de sanciones aplicable a los agentes de bioterrorismo en caso de incumplimientos por parte de las empresas a las que representan. La FSMA comprende:

1. Análisis de riesgo y controles preventivos para alimentos de consumo humano (*Preventive Controls for Human Food*);
2. Estándares de inocuidad en la producción, cosecha, empaque y almacenamiento de frutas y verduras para consumo humano (*Produce Safety*);
3. Acreditación de terceros auditores/certificadores (*Accreditation of Third-Party Auditors*);
4. Programas de verificación de proveedores extranjeros (*Foreign Supplier Verification Programs, FSVP*);
5. Análisis de riesgo y controles preventivos en alimentos para el consumo de animales (*Hazard Analysis and Risk-Based Preventive Controls for Food for Animals*);
6. Norma para proteger los alimentos contra la adulteración intencional (*Focused Mitigation Strategies To Protect Food Against Intentional Adulteration*), y
7. Regla sobre condiciones sanitarias para el transporte de alimentos para el consumo humano y animal (*Sanitary Transportation of Human and Animal Food*)

Según la Oficina comercial del gobierno de Colombia en Washington, esta ley se centra en prevenir los problemas de inocuidad de los alimentos y no se limita a reaccionar ante problemas ya ocurridos, otorgándole a la FDA nuevas facultades para lograr índices de cumplimiento más altos con normas de inocuidad basadas en la prevención y en la respuesta a los problemas cuando ocurren. Es fundamental que las empresas colombianas que van a exportar a Estados Unidos se informen sobre los nuevos requisitos de la FDA y se preparen para cumplirlos.

Comentarios sobre ciertos aspectos de política comercial del TLC con Estados Unidos

El acuerdo suscrito establece, en términos del GATT/OMC, en consonancia con los artículos XXIV del GATT de 1994 (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 de la OMC) para el intercambio de bienes y V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios –AGCS (art. 1.1 del texto del TLC), una zona de libre comercio.

Con relación a la obligación de que los mandatos del acuerdo sean compatibles con compromisos multilaterales o de otro tipo, confirma los derechos y obligaciones existentes conforme al acuerdo de la OMC y otros acuerdos de los que ambos países sean parte (art. 1.2. del TLC), lo cual implica tener en cuenta los compromisos adquiridos en la Comunidad Andina, en la cual hay mayor avance temático que en otros acuerdos y donde sus decisiones son de carácter supranacional.

La aplicación territorial del contenido del TLC para los Estados Unidos corresponde a los 50 Estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico.

En aplicación de los principios establecidos en la OMC, Estados Unidos y Colombia reconocen en el TLC el principio de *trato nacional*, el cual trae como consecuencia que ambos países deben otorgar el mismo tratamiento y beneficios a sus mercancías, así como a las provenientes del otro país (art. 2.2 del texto del TLC)⁸. Con ello se pretende “que en materia de impuestos y cargas internas, los bienes importados deben recibir un tratamiento idéntico que los similares nacionales” (Rojas y Llorente, 2013: 194). Este principio de igualdad opera no solo para mercancías sino también para servicios e inversiones.

Listas de apertura del comercio de bienes. Un aspecto central de todo acuerdo de libre comercio es el programa de liberación o apertura comercial, con los compromisos de eliminación del cobro de aranceles a la importación. Pero en el TLC no solo se pactaron los cronogramas de eliminación de aranceles, sino que quedó prohibido aumentar los aranceles existentes o adoptar nuevos⁹.

8 Existen, sin embargo, algunas excepciones como en los casos de productos usados o el manejo interno de impuestos sobre bebidas alcohólicas. Ver listado en Anexo 2.2.

9 Según lo establecido en el TLC, el arancel aduanero “incluye cualquier impuesto o arancel a la importación y un cargo de cualquier tipo aplicado en relación con la im-

El tratamiento de apertura tiene mayor cobertura para productos manufacturados que para productos agrícolas y se ejecuta más pronto por Estados Unidos que por Colombia. En efecto, la exportación sin el pago de aranceles, o con uno reducido, desde Colombia hacia Estados Unidos cubre el 99,9% de los bienes industriales, mientras la libre importación a Colombia desde Estados Unidos solo cubre el 89,8% de los bienes industriales estadounidenses.

Sin embargo, es un hecho que Colombia, por su estructura más alta proveniente del Arancel Externo Común andino, realiza la rebaja arancelaria más importante con niveles de 35% para automóviles, y de 20 y 15% para bienes de valor agregado o intermedios, niveles que serán llevados a cero, mientras que en el ingreso a Estados Unidos había bienes sin arancel y el promedio como se dijo, es inferior al 5%.

Esta asimetría en las negociaciones de apertura arancelaria entre países desarrollados y en desarrollo había sido advertida en el documento de Naciones Unidas, el cual planteaba:

Los aranceles NMF consolidados en los países en desarrollo son considerablemente más altos. Así pues, el peso de la liberalización arancelaria en los Acuerdos de Comercio Regional (ACR) Norte-Sur recae desproporcionadamente sobre los países en desarrollo (Gibbs, 2007: 62).

El arancel base a tener en cuenta para la desgravación corresponde al arancel NMF existente al 1.º de enero de 2004, mediante varias categorías o canastas de desgravación a ser consultadas en los anexos del TLC. En ellas se contemplan aquellos productos desgravados de manera inmediata y los años que tomará la desgravación para que los demás bienes queden completamente libres de arancel. Las principales categorías son:

- Categoría de desgravación A: productos libres de arancel desde la puesta en vigencia del tratado el 15 de mayo de 2012.
- Categoría de desgravación B: desgravación en cinco años.
- Categoría de desgravación C: desgravación en diez años.
- Categoría de desgravación D: desgravación en quince años.

portación de una mercancía, incluida cualquier forma de sobretasa o recargo en relación con dicha importación”. No incluye cargos equivalentes a impuestos internos, derechos antidumping o medidas compensatorias y tasas aduaneras proporcionales al costo de los servicios prestados (art. 1.3 del TLC).

Categoría de desgravación E: primeros diez años sin desgravación y desgravación siguiente en siete años, para un total de diecisiete años.

Categoría de desgravación F: productos que ya estaban sin arancel.

Hay otras categorías puntuales como la categoría X para los cuartos traseros de pollo fresco, con desgravación a dieciocho años; la categoría W para frijol, con desgravación a diez años, o la categoría Z para el arroz, con desgravación a diecinueve años. mayor detalle de las diferentes categorías se verá en el siguiente Capítulo 3.

Licencias de importación y contingentes de importación. Este instrumento quedó eliminado del TLC con Estados Unidos al respaldar la no aplicación de restricciones al comercio mediante el uso de licencias de importación. De esta forma, el intercambio queda excluido de la aplicación de restricciones arancelarias y administrativas no arancelarias como las licencias de importación que en la época proteccionista constituyeron uno de los principales mecanismos de control de las importaciones.

En cuanto a los contingentes, en el caso de productos agrícolas se permite asegurar determinados volúmenes de importación que pueden acceder libremente al mercado, mediante la utilización de contingentes o cuotas de importación, las cuales solo pagan arancel cuando se supera el contingente establecido para el producto (art. 2.15 del texto del TLC).

La administración de los contingentes de importación en el TLC se realiza por dos modalidades: la primera, el método de “primero en llegar, primero servido” en que la cuota se va repartiendo en la medida que la mercancía llegue a puerto, y el segundo, el mecanismo del *Export Trade Certificate* (ETC) que regirá para la importación desde Estados Unidos a Colombia de arroz y de cuartos traseros de pollo mediante la subasta de certificados de importación por compañías establecidas en Estados Unidos que representen las dos industrias en los dos países.

Normas de Origen. El documento de las Naciones Unidas advertía lo siguiente:

Los requerimientos sobre las normas de origen pueden ser difíciles de cumplir, y por lo tanto muchos productos no se beneficiarán del tratamiento libre de aranceles. Se debería prestar atención a garantizar que normas de origen muy exigentes no perjudiquen la competitividad de ciertas industrias, y que se incluya el principio de origen cumulativo (Gibbs, 2007: 67).

En el TLC quedan pendientes decisiones en cuanto a la posibilidad de acumular origen, pues la acumulación es una herramienta fundamental para que el exportador colombiano pueda reducir costos al disponer de mayores oportunidades para la importación de insumos de terceros países. En tal sentido, se deberá concretar la posibilidad de negociar el origen acumulativo con los países con los cuales Estados Unidos tenga acuerdos de libre comercio en el hemisferio para el caso de textiles y confecciones, como lo establece el Tratado.

Los diferentes aspectos sobre aprovechamiento de las normas de origen en el TLC con Estados Unidos se explican en detalle en el Capítulo 3 preparado por Luis Antonio Loaiza.

Medidas de protección de la producción agropecuaria colombiana. Basados en el compromiso acordado en la OMC en 2004 de negociar el desmonte de los subsidios a las exportaciones agropecuarias, el TLC entre Colombia y Estados Unidos contempla en su artículo 2.16 el compromiso de eliminar los subsidios a la exportación agrícola, para lo cual, en el marco de la citada OMC, se debe elaborar un acuerdo de eliminación de tales subsidios y de prohibición de reintroducirllos.

Como herramienta válida, entre las medidas de intervención existe la posibilidad de limitar con contingentes o cuotas de importación las cantidades que pueden ingresar libremente al mercado nacional, lo cual se deberá conciliar con el propósito, expresamente mencionado en el tratado, de que no puede ser utilizado para obstaculizar el comercio, ni que el acceso a una parte del contingente se condicione a la compra de producción doméstica.

Igualmente, es posible utilizar el mecanismo de salvaguardia agropecuaria dentro del año calendario en que se implemente (sobre lo cual se encuentra una explicación detallada en el Capítulo 8 a cargo de Felipe Jaramillo Trujillo), mecanismo que permite restablecer el cobro del arancel que grava el producto objeto de la salvaguardia sin superar la tasa arancelaria de NMF. Se suspende así, transitoriamente, el ingreso libre de aranceles, dando un respiro al productor colombiano para adoptar medidas que le permitan mejorar las condiciones de competir en un mercado abierto.

Sin embargo, el propio TLC deberá determinar en qué condiciones es evidente que no se justifica seguir produciendo un bien agropecuario para el cual las condiciones de eficiencia y competitividad son casi inalcanzables. En tal caso el gobierno nacional deberá contribuir para que los productores de dicho bien reciban apoyo y logren transformar su producción.

Salvaguardias. El tratado contempla una salvaguardia general, una salvaguardia agrícola y una salvaguardia textil, todas ellas en aquellos casos en que el libre comercio generado por el acuerdo cause o amenace causar un daño grave a la producción¹⁰.

El documento de Naciones Unidas recomendaba que las salvaguardias al comercio de productos agrícolas cubriesen otras áreas:

Se debería prestar atención a que dichas salvaguardias fueran incluidas en los ALC usando los mismos criterios que en la OMC, con el fin de proteger la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia y la promoción del desarrollo rural (Gibbs, 2007: 66).

El TLC con Estados Unidos permite el uso de salvaguardias solo durante los diez años de transición del Acuerdo y en el período correspondiente a productos con programa más largo de desgravación. Como ya había tratamiento preferencial para el ingreso de productos colombianos con base en el ATPA/ATPDEA, “Estados Unidos está limitado para hacer uso de las medidas de salvaguardia para los productos que antes de la entrada de vigencia del TLC estaban libres de gravámenes” (Rojas y Lloreda, 2013: 215).

Gabriel Ibarra Pardo desarrolla con amplitud en el Capítulo 9 el análisis de instrumentos de defensa comercial como las salvaguardias.

Propiedad intelectual. El capítulo correspondiente en el TLC con Estados Unidos es una ampliación de lo consagrado en el ADPIC de la OMC relacionado con el comercio, por lo cual se le puede considerar un *ADPIC plus*.

En el capítulo sobre propiedad intelectual hay temas relativamente nuevos como hacer uso de la condición de lugar de origen de producción del bien para, como *indicación geográfica*, reservar el nombre al artículo producido en determinado lugar. En el caso del TLC con Estados Unidos esto tendrá aplicación inicialmente para dos productos distintivos en licores: el Tennessee Whiskey y el Bourbon Whiskey, pero en el futuro se podrá acordar la inclusión de otros productos.

El uso de la indicación geográfica se debería generalizar por parte de Colombia, pues, como lo señala el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas,

10 Colombia expidió recientemente dos decretos sobre salvaguardias: el Decreto 1820 de 2010 sobre aplicación de salvaguardias contempladas en los TLC, el cual remite a cada tratado para los procedimientos específicos, y el Decreto 0731 de 2012 sobre salvaguardias en el sector textil (Rojas y Llorente, 2013: 216).

Al contrario que las patentes y marcas registradas, los IG son propiedad de la comunidad, no pueden ser vendidos y no caducan. Los IG refuerzan el papel de las comunidades indígenas, al ofrecer reconocimiento y un valor comercial a su conocimiento tradicional y técnicas de producción (Gibbs, 2007: 59).

En cuanto a segundos usos, es decir, volver a patentar un producto por encontrarle nueva utilización, en el TLC se aceptó que en Colombia no está permitido. En cambio, para algunos autores cabe la duda del alcance del TLC en cuanto a “realizar todos los esfuerzos razonables” para otorgar protección en patentabilidad de plantas, siendo que la norma supranacional andina prohíbe la patentabilidad de plantas y protege la variedad vegetal (Rojas y Llorente, 2013: 364).

El capítulo sobre Propiedad Intelectual se complementa con dos anexos: el *Entendimiento respecto de ciertas medidas de salud pública*, que incorpora la Declaración de Doha sobre el ADPIC facilitando el otorgamiento de licencias para enfrentar problemas de salud pública internos, y el *Entendimiento sobre biodiversidad y conocimientos tradicionales*, cuya inclusión fue importante dado que Estados Unidos no hace parte de la Convención sobre Diversidad Biológica (Rojas y Llorente, 2013: 372-73).

Estos y otros detalles de la negociación de aspectos de la Propiedad Intelectual fueron comentados con amplitud por Hernando José Gómez Restrepo en el Capítulo 1.

Conclusión

Es preciso tener en cuenta la existencia de mecanismos de contacto entre las autoridades de los dos países para solucionar los distintos tipos de problemas: acceso a los mercados, procedimientos de origen, facilitación del comercio, solución de controversias, uso del Sistema Armonizado de clasificación arancelaria e implementación y administración de los temas agrícolas.

En los capítulos siguientes se desarrollan con más detalle los temas puntuales de potencialidades del mercado estadounidense mediante el aprovechamiento de las condiciones de acceso, particulares para los bienes agropecuarios colombianos, y la utilización de las normas de origen establecidas; las oportunidades sectoriales y territoriales que ofrece el mercado estadounidense; las condiciones de aprovechamiento en materia de servi-

cios; las condiciones interculturales en los diferentes Estados de la Unión Americana como clima de negocios; las posibilidades de utilización de mecanismos de control de importaciones agrícolas procedentes de Estados Unidos; las medidas de defensa comercial con derechos antidumping y el uso de salvaguardias; las condiciones establecidas para la inversión extranjera y las lecciones que dejan para Colombia los TLC suscritos por México y por Chile con Estados Unidos.

Referencias bibliográficas

- Abusaid, José Alejandro (2013). *Negocios exitosos TLC Colombia Estados Unidos. Implementación y análisis práctico del Tratado*. Bogotá: Legis.
- Baghwatti, Jagdish y Panagariya, Arvind (1996). *Preferential Trading Areas and Multilateralism: strangers, friends or foes?* Discussion Paper Series n.º 9596-04. Columbia University.
- Container Security Initiative* –CSI. Disponible en [<http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief>], consultada el 21 de mayo de 2014.
- Customs Trade Partnership Against Terrorism* –C-TPAT. Disponible en [www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat], consultada el 21 de mayo de 2014.
- Cuarta Cumbre de las Américas (noviembre de 2005). *Declaración de Mar del Plata*. Disponible en [http://www.sice.oas.org/tpd/ftaa/Summits/MardelPlatadecl_s.pdf], consultada el 28 de mayo de 2014.
- Destler, I. M. (1995). *American Trade Politics*, 3.^a ed., Washington: Institute for International Economics.
- Gibbs, Murray (2007). *Política comercial. Guías de orientación de políticas públicas*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –MinCIT (2011). *Texto del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos*. Disponible en [<http://www.TLC.gov.co/publicaciones.php?id=727>], consultada el 28 de octubre de 2013.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –MinCIT (2011). *Abecé del TLC*

Colombia Estados Unidos. Disponible en [<http://www.MINCIT.gov.co/publicaciones.php?id=637>].

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2 –MinCIT (2012). *Acuerdos comerciales: estrategia para generar más empleos y poner al país en la senda del crecimiento*, julio. Disponible en [<https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=3774>], consultada el 14 de noviembre de 2013.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –MinCIT (2014). *Perfil de Estados Unidos*. Oficina de Estudios Económicos. Disponible en [<http://www.MINCIT.gov.co/publicaciones.php?id=6824>], consultada el 7 de julio de 2014.

Office of the United States Trade Representative –USTR (junio 30 de 2011). *Fifth Report To The Congress On The Operation of The Andean Trade Preference Act As Amended*. Kirk Ron Ambassador.

Office of the United States Trade Representative –USTR (2012). *2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report*. Disponible en [<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2012-0>], consultada el 30 de abril de 2014.

Office of the United States Trade Representative –USTR (2014). “Información sobre la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR)”. Disponible en [<http://www.ustr.gov/about-us/misión>], consultada el 29 de abril de 2014.

Oficina Económica y Comercial de España en Washington (2013). *Informe Económico y Comercial Estados Unidos*, julio.

Organización Mundial del Comercio –OMC (2012). *Examen de las políticas comerciales. Informe de la Secretaría, Estados Unidos*. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Documento WT/TPR/S/275, 13 de noviembre.

Portafolio, 14 de noviembre de 2008. “Cada vez se aprovechan menos las preferencias arancelarias del Atpa”. Disponible en [<http://www.portafolio.co/archivo/documento/MAM-3188812>], consultada el 6 de mayo de 2014.

Reina, Mauricio (1991). “La Iniciativa para las Américas un año después: el caso de Colombia”, en *Colombia Internacional*, Universidad de los Andes, n.º 16, Bogotá, Universidad de los Andes.

Rojas, Francisco; Joseph Tulchin, Rut Diamint et ál (1993). *América Latina y la Iniciativa para las Américas*. Santiago: FLACSO Chile.

- Rojas, Santiago y María Eugenia Lloreda (2013). *Las reglas de juego del TLC. Alcances legales del tratado con Estados Unidos*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Rosales, Osvaldo; Sebastián Herreros, Alicia Frohmann et ál (2013). *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*. Santiago: CEPAL – Serie Comercio Internacional n.º 121.
- Sepúlveda, Carolina (marzo de 2014). “Impacto del TPP en la innovación y el acceso al conocimiento”, *Revista Puentes*, vol. 15, n.º 2, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible –ICTSD.
- Stiglitz, Joseph E. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Bogotá: Taurus Editores.
- Tole, Julián (2013). “TLC Andino-Estados Unidos: un tratado más de integración económica ‘superficial’ para el continente americano”, en Eric Tremolada (ed.) (2013). *Repensando la integración y las regiones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tremolada, Eric (ed.) (2013). *Repensando la integración y las regiones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- U.S. International Trade Commission –USITC (diciembre de 2006). *U.S.-Colombia Trade Promotion Agreement: Potential Economy-wide and Selected. Sectoral Effects*. Investigación n.º TA-2104-023, Publicación 3896. Disponible en [<http://www.USITC.gov/publications/332/pub3896.pdf>], consultada el 30 de abril de 2014.
- U.S. International Trade –USITC (2012) “Comisión de Comercio Internacional de EE.UU”. Disponible en [<http://dataweb.USITC.gov>], consultada el 4 de abril de 2014.
- Vieira, Edgar (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Convenio Andrés Bello y Pontificia Universidad Javeriana.
- Vieira, Edgar (2011). “Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración”, en *Colombia: una política exterior en transición*. Diego Cardona (ed.). Bogotá: Fundación Friedrich Ebert en Colombia –FESCOL.

CAPÍTULO 3

ACCESO AL MERCADO Y APROVECHAMIENTO COMERCIAL DE LAS NORMAS DE ORIGEN EN EL TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS

Luis Antonio Loaiza Mendoza

Introducción

Son dos años de vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos contados a partir del 15 de mayo de 2012, y con el cual se esperaba que se cumplieran las expectativas generadas de un jalonamiento de la economía colombiana demostrado en un despliegue no sólo de la producción nacional sino también en un mayor intercambio de bienes y servicios. Han sido muchas las evaluaciones económicas que se han elaborado sobre el impacto para el país del TLC, con resultados positivos y negativos, según la óptica con que se mire.

En las dos últimas décadas Estados Unidos ha sido nuestro principal socio comercial registrando participaciones por encima del 30% dentro del total de nuestras exportaciones, con preferencias arancelarias derivadas del Sistema General de Preferencias de la OMC y con el programa estadounidense ATPDEA.

Para algunos ha aumentado el comercio de bienes exportados a Estados Unidos, pero ha disminuido el monto total exportado, si se excluyen las exportaciones tradicionales de petróleo, carbón, ferroníquel y café, por lo cual se ha especulado a raíz de estos datos si existen posibilidades reales para Colombia de aprovechar los beneficios derivados de las distintas negociaciones que se han adelantado a lo largo de los últimos años. Así, vale la pena revisar las estadísticas de las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos.

TABLA 3
EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS

Año	Exportaciones totales US\$	Var. %	Exportaciones a Estados Unidos US\$	Var. %	Parti- cipa- ción % en el Total	Cantidad exportada (millones de kilos)	Var. %
2005	21.190.438.735		8.479.657.338		40.0		
2006	24.390.975.103	15.1	9.650.251.814	13.8	39.6		
2007	29.991.332.000	23.0	10.373.300.380	7.5	34.6	25.083	
2008	37.625.882.065	25.5	14.052.728.542	35.5	37.3	18.807	-25.02
2009	32.846.326.710	-12.7	12.878.923.979	-8.4	39.2	18.292	-2.74
2010	39.713.336.400	20.9	16.764.472.378	30.2	42.2	13.629	-25.49
2011	56.914.939.110	43.3	21.969.134.251	31.0	38.6	9.236	-32.23
2012	60.125.165.918	5.6	21.833.283.831	-0.6	36.3	6.636	-28.16
2013	58.823.661.107	-2.2	18.458.879.863	-15.5	31.4	6.454	-2.74

Fuente: OEE, MinCIT y CVN. Elaboración propia.

Del cuadro anterior se deduce que Colombia ha venido diversificando el destino de sus exportaciones de acuerdo con la política comercial que se ha venido trazando desde la última década del siglo pasado, por lo que, una disminución en la participación de Estados Unidos dentro del total exportado por Colombia no resulta preocupante si viene acompañada de un incremento en las ventas externas del país. Igualmente, la disminución continua de las cantidades exportadas desde 2008 (según datos disponibles) a ese mercado, y un aumento en el valor exportado estarían indicando un incremento en los precios implícitos, lo que no es desfavorable para la economía nacional y en particular para los empresarios exportadores.

Objetivo comercial del TLC

Cuando comenzaron las negociaciones del TLC se trazaron varios objetivos, relacionados básicamente con el aprovechamiento que se venía realizando de las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos en el marco de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (*Andean Trade Preference Act* –ATPA) y la Ley de Promoción Comercial y de Erradicación de Drogas

(*Andean Trade Promotion and Drugs Erradication –ATPDEA*), en el sentido de un mejor acceso al mercado estadounidense.

Lo anterior quedó plasmado en palabras del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez cuando expresó:

Esta negociación busca abrir de manera permanente el mercado de los Estados Unidos para nuestros productos, a fin de generar empleo a partir de la inversión y generar recursos para erradicar la pobreza (Prólogo, *TLC Colombia-Estados Unidos, 2006*, Información Institucional).

Esta expresión engloba la búsqueda de Colombia por alcanzar un acceso preferencial a dicho mercado de manera continua, a fin de que el empresario colombiano pueda generar planes empresariales de largo plazo que canalicen las cualidades competitivas de la economía nacional, y que se vean plasmados en la atracción de la inversión, tanto nacional como extranjera, para transformar a Colombia en una plataforma exportadora hacia el mercado más grande del mundo.

Oportunidades y retos

En un primer momento se explicó que el TLC sería una gran oportunidad para Colombia por tres razones básicas:

- a) La consolidación de las preferencias arancelarias otorgadas en ATP-DEA en un instrumento jurídico negociado y acordado de largo plazo, mediante unas mejoras en las condiciones de acceso a ese mercado en lo relacionado con trato nacional, desgravaciones arancelarias y reglas de origen.
- b) La disminución del riesgo competitivo que se estaba originando por los tratados de libre comercio que Estados Unidos había firmado con países directamente competidores de Colombia como México, Chile y los países centroamericanos, de forma que se pudiera acortar la ventaja y la presencia de los productos de estos países en el mercado objetivo.
- c) La penetración del mercado estadounidense antes que países con algunas producciones similares a las colombianas como por ejemplo China e India puedan hacerlo (OEA, 2014).

Hoy Colombia continúa basando su crecimiento económico en la ampliación y diversificación de las exportaciones en el contexto mundial, lo cual genera

varios retos, más allá de obtener preferencias arancelarias, entre otros, una oferta exportable que pueda insertarse en el comercio global para disminuir la concentración y dependencia en socios comerciales y/o productos y/o empresas, evitar la vulnerabilidad de la economía frente a las crisis internacionales y aumentar la competitividad de la producción colombiana.

Esto implica no sólo conocer la normatividad incorporada en los acuerdos comerciales en lo que respecta al acceso a mercados, sino también crear condiciones de competitividad mediante un mejoramiento de la infraestructura física del país y el aumento de la calidad de la educación, reflejada en una mayor productividad y diversificación del portafolio de productos de exportación y de países de destino.

Contenido del TLC

Son 23 los capítulos del TLC entre Colombia y Estados Unidos junto con varios anexos, los cuales no son significativamente distintos a los contenidos en otros acuerdos comerciales suscritos por Colombia. Sin embargo, la diferencia estriba en lo acordado en los anexos, especialmente en el acceso a los mercados determinado en el cronograma de desgravación y las correspondientes reglas de origen.

Con el ánimo de alcanzar un mejor aprovechamiento del tratado, y de solucionar diferencias en el intercambio comercial, se conformaron ocho comités, dos grupos de trabajo, dos consejos y una comisión. La Comisión de Libre Comercio, conformada por las máximas autoridades de comercio de ambas partes, será la encargada de llevar a cabo la administración del tratado. Los comités y grupos de trabajo desarrollarán actividades relacionadas con los capítulos respectivos para facilitar el cumplimiento de los compromisos y solucionar problemas particulares sin necesidad de convocar el mecanismo de solución de diferencias contemplado en el tratado.

TABLA 4
CONTENIDOS DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS

Capítulos	Comités
Preámbulo	Comisión de Libre Comercio
1. Disposiciones y definiciones iniciales	Comité para el fortalecimiento de las capacidades comerciales

Acceso al mercado y aprovechamiento comercial de las normas de origen en el TLC...

Capítulos	Comités
2. Trato nacional y acceso de mercancías al mercado	Comité de comercio de mercancías. Comité de comercio agrícola
3. Textiles y vestido	Comité sobre asuntos textiles y del vestido
4. Reglas de origen y procedimientos de origen	
5. Procedimiento aduanero y facilitación del comercio	
6. Medidas sanitarias y fitosanitarias	Comité permanente sobre medidas sanitarias y fitosanitarias
7. Obstáculos técnicos al comercio	Comité de obstáculos técnicos al comercio
8. Defensa comercial	
9. Contratación pública	Comité sobre contratación pública
10. Inversión	
11. Comercio transfronterizo de servicios	Grupo de trabajo sobre servicios profesionales
12. Servicios financieros	Comité de servicios financieros
13. Política de competencia	Grupo de trabajo sobre política de competencia
14. Telecomunicaciones	
15. Comercio electrónico	
16. Derechos de propiedad intelectual	
17. Asunto laborales	Consejo de asuntos laborales
18. Medio ambiente	Consejo de asuntos ambientales
19. Transparencia	
20. Administración del acuerdo y fortalecimiento de capacidades comerciales	
21. Solución de controversias	
22. Excepciones generales	
23. Disposiciones finales	
Anexos	

Fuente: Texto Tratado de Libre Comercio.

Aprovechamiento del TLC

Para lograr que los productos colombianos incursionen en el mercado de Estados Unidos utilizando las preferencias comerciales negociadas en el

tratado es necesario que el empresario colombiano se familiarice con los principales aspectos cobijados en el Capítulo 2, referentes al trato nacional y al acceso de las mercancías, así como los capítulos sobre reglas de origen, aspectos aduaneros y facilitación del comercio.

Acceso a mercados

Con el Trato Nacional los productos estadounidenses reciben el mismo trato otorgado a los productos nacionales. No obstante, ambos países determinaron algunas excepciones indicadas en la siguiente tabla.

TABLA 5
EXCEPCIONES AL TRATO NACIONAL

Colombia	Estados Unidos
Controles sobre la exportación de café.	Controles sobre la exportación de troncos de todas las especies.
Medidas relacionadas con el impuesto al consumo.	a) Medidas relacionadas con la <i>Merchant Marine Act</i> de 1920, 46 App. U.S.C. § 883; el <i>Passenger Vessel Act</i> , 46 App. U.S.C. §§ 289, 292 y 316; y 46 U.S.C. § 12108.
Controles sobre mercancías usadas, imperfectas, saldos, sobrantes, desperdicios, desechos y residuos (Res. 001/95 hoy Decreto 3803 de 2006).	b) la continuación o pronta renovación de una disposición disconforme de cualquier ley del punto anterior.
Controles para los vehículos, incluyendo usados y nuevos después de dos años a partir de su fecha de fabricación.	c) la reforma a una disposición disconforme de cualquier ley relacionada en a) que no reduzca la conformidad de la disposición con los artículos referidos al trato nacional.
Las acciones autorizadas por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.	

Fuente: Texto del TLC

El tratado determina el ámbito de las mercancías sobre las cuales se aplicarán las disposiciones acordadas en las distintas mesas de negociación, para lo cual las mercancías se dividieron en dos ámbitos: agrícola e industrial. Para cualquiera de ellos se especifican las siguientes condiciones de acceso al mercado:

A. Cronograma de desgravación: es la metodología de eliminación de los aranceles en un período determinado para cada uno de los bienes de

exportación. El TLC contempla 17 categorías o “canastas” de desgravación, y dentro de cada una de ellas se encuentran las mercancías objeto de la respectiva preferencia arancelaria.

La lista de eliminación arancelaria del ámbito industrial para ingresar a Estados Unidos se compone de cinco canastas: A, C, F, R, S. De 8.817 subpartidas a ocho dígitos que conforman este ámbito, el 58,7% se encuentra en la categoría A, es decir que a partir del 15 de mayo de 2012 los bienes que componen estas subpartidas comenzaron a ingresar libres de arancel al mercado estadounidense “*siempre y cuando cumplan con la regla de origen correspondiente*”. El 40,9% están en la canasta F y por tanto ingresan libres por la condición de Nación Más Favorecida (NMF), lo cual significa que son subpartidas que ya estaban desgravadas en Estados Unidos para cualquier país del mundo. En otras palabras, el 99,6% de este ámbito tiene la oportunidad de ingresar sin pagar impuestos arancelarios al mercado de estadounidense.

Se resalta que el sector textil-confección, capítulos 50 al 63, quedó ubicado en la categoría A.

El ámbito agrícola, con 1.817 subpartidas a 8 dígitos, se compone de las canastas de desgravación: A (inmediata), B (5 años lineales), C (10 años lineales), D (15 años lineales), F (libre de aranceles por NMF) y tratamiento especial para subpartidas específicas determinadas en el Anexo sobre Notas Generales de Estados Unidos. En el caso colombiano, más del 90% de los productos desgravados se encuentran en las canastas A, B, C, D y F.

TABLA 6
CATEGORÍAS DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA

Estados Unidos		Colombia	
Cat.	Descripción	Cat.	Descripción
A	Eliminación inmediata	A	Eliminación inmediata.
B	Desgravación en 5 etapas anuales iguales.	B	Desgravación en 5 etapas anuales iguales.
C	Desgravación en 10 etapas anuales iguales.	C	Desgravación en 10 etapas anuales iguales.
D	Desgravación en 15 etapas anuales iguales.	D	Desgravación en 15 etapas anuales iguales.

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Estados Unidos		Colombia	
Cat.	Descripción	Cat.	Descripción
E	Se mantiene tasa base entre el año 1 y 10. Del año 11 al 17 desgravación en 7 etapas anuales iguales.	E	Se mantiene tasa base entre el año 1 y 10. Del año 11 al 17 desgravación en 7 etapas anuales iguales.
F	Continúan libres de aranceles.	F	Continúan libres de aranceles.
R	Para productos ensamblados del Capítulo 98 se aplicará el arancel al valor íntegro del artículo en sí mismo bajo las obligaciones por canasta de la posición arancelaria estipulada en los capítulos 1 al 97. Eliminación definitiva a partir del año 10.	H	Desgravación en 3 etapas anuales iguales.
S	Desgravación inmediata y para subpartidas específicas del Capítulo 98 (agrega que “libre de aranceles significa sin fianza”).	K	Desgravación en 7 etapas anuales iguales.
T	Desgravación en 11 etapas anuales iguales.	L	Desgravación en 8 etapas anuales iguales.
		M	Desgravación en 9 etapas anuales iguales.
		N	Desgravación en 12 etapas anuales iguales.
		T	Desgravación en 11 etapas anuales iguales.
		U	Reducciones anuales diferentes sobre el arancel base.
		V	Reducción del 37,5% de la tasa base, del año 2 al 10 en 9 etapas anuales iguales.
		W	Reducción del 33% de la tasa base, del año 2 al 10 en 9 etapas anuales iguales.
		X	Reducción a partir del 1.º de enero del año 6 en 13 etapas anuales iguales.
		Y	Reducción a partir del 1.º de enero del año 11 en 8 etapas anuales iguales.

Acceso al mercado y aprovechamiento comercial de las normas de origen en el TLC...

Estados Unidos		Colombia	
Cat.	Descripción	Cat.	Descripción
		Z	Reducción a partir del 1.º de enero del año 7 en 13 etapas anuales iguales.
		AA	Reducciones diferentes (no la aplicó Colombia).
		BB	Desgravación en 18 etapas anuales iguales.
		Remanufacturados	Reducción a partir del 1.º de enero del año 6 en 5 etapas anuales iguales.

Fuente: Texto TLC.

Una vez aplicado este cronograma no se podrán incrementar los aranceles existentes ni crear aranceles nuevos para mercancías originarias, con excepción de los compromisos asumidos por Colombia en la Comunidad Andina (CAN), pudiéndose incrementar los beneficios arancelarios de conformidad con las normas de origen pactadas dentro de este bloque comercial sin implicaciones de otorgar trato de NMF.

Además, se puede acelerar el tiempo de desgravación, previa solicitud al Comité de Mercancías, y en caso de aceptarse este procedimiento la decisión adoptada prevalecerá sobre el cronograma de desgravación previsto en el tratado. Si un país realiza una reducción acelerada de manera unilateral, puede, por cualquier circunstancia, regresar a su condición determinada en el cronograma; e, igualmente, puede mantener o aumentar un arancel previo concepto del Órgano de Solución de Controversias de la OMC.

- B. *Reglas de origen*: son los requisitos que deben cumplir las mercancías de exportación a partir del origen de las materias primas para lograr obtener la preferencia arancelaria negociada. Este tema será objeto de mayores comentarios a continuación.
- C. *Obstáculos técnicos al comercio*: hace referencia a los reglamentos técnicos y medidas fitosanitarias aplicables a las mercancías de exportación para poder ser comercializadas dentro de Estados Unidos, y cuya trasgresión

puede convertirse en un obstáculo comercial e, incluso, ser causa de sanciones jurídicas y económicas. Por ejemplo, los textiles y vestidos deben cumplir con reglamentos de etiquetado, y otros productos con condiciones que determinen su inocuidad.

Normas de Origen

Las reglas o normas de origen corresponden al conjunto de procedimientos de certificación y verificación de los criterios de origen, además de otras medidas relacionadas, que deben cumplir las mercancías tanto de exportación como de importación para ser consideradas originarias, y por esta vía obtener las preferencias arancelarias negociadas y establecidas dentro del tratado.

Aun cuando las reglas de origen pueden ser consideradas la columna vertebral de un tratado comercial, por cuanto de su cumplimiento se derivan los beneficios arancelarios acordados, es reciente el interés en estudiar, comprender y aplicar correctamente este mecanismo para un mejor aprovechamiento de los acuerdos, ante la importancia que significa el hecho de que actualmente todas sus disciplinas están relacionadas.

Otra de las razones para estudiar los capítulos sobre normas de origen es evitar el fenómeno de la triangulación, en donde uno o más países que no hacen parte del acuerdo estarían interesados en aprovechar las ventajas comerciales que se otorgan los países que lo suscriben. Para el empresario resulta relevante el conocimiento de estas normas en la medida que le evita una competencia muy abierta y le permite eliminar protecciones efectivas en el país de destino de sus exportaciones.

El TLC con Estados Unidos contiene de manera clara y específica las medidas y los requisitos que determinan si un producto es originario para poder gozar de los beneficios de las preferencias arancelarias negociadas. Por lo tanto, preguntarse qué puede ser originario o no de Colombia se convierte en el punto central del tratado.

Para una economía como la colombiana, que necesita importar la mayoría de las materias primas debido a su inexistencia en la producción nacional, o a sus condiciones de escasez o falta de competitividad, es obligatorio adquirirlas en cualquier parte del mundo. La pregunta, entonces, es ¿“cómo exportar cumpliendo con origen” y así obtener una preferencia arancelaria negociada, cuando necesita importar sus materias primas de terceros países que no hacen parte del acuerdo?

En apariencia conseguir las materias primas originarias del país con el que se ha realizado un acuerdo comercial no representa un problema evidente de comercio, por cuanto ambos países estarían participando dentro de la composición del producto a exportar; es decir, no habría problema si se están importando materias primas de Estados Unidos y se combinan con las nacionales o, incluso, simplemente se procesan para generar un nuevo producto. Esto significa que aun cuando los tratadistas de comercio internacional consideren que se debe negociar este tipo de cláusulas de origen de mercancías entre las partes del acuerdo, se da por descontado que en la práctica este comercio bilateral que beneficia a ambos países no tendrá obstáculos al interior de las autoridades comerciales. Por lo tanto, otro interrogante que surge es, “¿qué sucede si se requiere importar materias primas de países que no son parte del acuerdo?”.

No se está obligado a utilizar insumos solamente de los países Parte. La principal razón para negociar las normas de origen, las cuales en sí mismas se convierten en otra barrera al comercio internacional, es obtener la preferencia arancelaria negociada, disminuir o eliminar cualquier indicio de protecciones efectivas en el país importador y evitar una triangulación en el comercio que pueda favorecer a países que no siendo parte del tratado compiten con sus materias primas con la producción nacional, tal como ya se refirió. Por tal motivo, la necesidad de establecer normas de origen no solamente radica en la posibilidad de exportar determinadas mercancías, sino también en la protección de las materias primas que se producen en los países Parte.

Criterios de Origen

Según la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI):

A efectos de determinar en qué circunstancias un producto califica como originario –es decir, que cumple con las normas que para su producción impone un determinado acuerdo comercial–, es posible considerar tres situaciones diferentes, con arreglo a las cuales las mercancías de exportación pueden agruparse a la vez en tres categorías que les habilitan para recibir las preferencias pactadas:

- a) Mercancías que son obtenidas totalmente o producidas íntegramente en el territorio de los países participantes de un acuerdo comercial;
- b) Mercancías que son producidas exclusivamente a partir de materiales originarios del territorio de los países participantes del acuerdo comercial; y

c) Mercancías en cuya elaboración se utilizan materiales de países no participantes del acuerdo comercial, siempre que sean el resultado de un proceso de transformación suficiente.

Son tres los criterios corrientemente utilizados para determinar el grado de suficiencia de un proceso de transformación:

Criterio de cambio de clasificación. Se especificará cuál es el cambio de clasificación que deberán cumplir las mercancías, en los distintos niveles (capítulo, partida o subpartida) del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA).

Criterio de contenido nacional o regional, o del valor agregado. Se indicará el método de cálculo y el porcentaje correspondiente.

Criterio de producción, fabricación o elaboración. Se especificará con precisión la operación o el proceso productivo que confiere origen a la mercancía (ALADI, 2001: 32).

Cuando las economías son altamente diversificadas, y su producción es suficiente como para atender la demanda, pueden optar por exigir el criterio de “producto totalmente obtenido”, o simplemente exigirlo para producciones correspondientes a los tres reinos de la naturaleza (animal, vegetal y mineral). Los criterios más utilizados por economías poco diversificadas son aquellos que permiten importar materias no originarias, es decir, de terceros países, lo que implica que a través del cumplimiento de requisitos específicos de origen se pueda determinar que la mercancía exportada es considerada originaria y en consecuencia gozar de los beneficios arancelarios. Por lo tanto, no todo lo que produce un país como Colombia se convierte en originario bajo cualquier acuerdo comercial suscrito, lo que significa que no todo proceso de producción o transformación que se realice en Colombia es suficiente para otorgar o conferir el origen.

Es por esta razón que las economías requieren establecer reglas de origen que contengan o permitan de alguna manera incorporar materias primas originarias de países no Parte, o que impidan la introducción de mercancías producidas por empresas nacionales de la otra parte que utilicen materias primas de terceros países; sin embargo, a la luz de los diversos países que conforman un acuerdo comercial, estas son circunstancias particulares y no generales, por lo que cada uno de los tratados debe contener sus propias reglas de origen. Incluso, se puede concluir que aun cuando un producto haya sido elaborado en Colombia ello no siempre significa que cuenta con reglas de origen. Por lo tanto, los países no solamente negocian los requisitos de

origen sino también los procedimientos y una eventual verificación de origen para evitar situaciones de corrupción dentro del intercambio de mercancías.

Origen en TLC con Estados Unidos

El aprovechamiento de las ventajas comparativas que presentan las distintas economías mundiales hace que cada vez se produzcan mercancías con contenido de materias primas y valor agregado de cualquier parte del mundo, por lo que los países que deseen generar discriminaciones a través de acuerdos comerciales requieren definir las reglas de origen. En el TLC se definieron reglas específicas de origen para todas las subpartidas arancelarias que conforman el listado del arancel aduanero nacional, excluyendo el sector textil-confección para el cual se crearon normas específicas y procedimientos particulares en su desarrollo, debido a las condiciones especiales que reviste este sector para la economía colombiana; y en el caso Estados Unidos, por las condiciones universales del intercambio de fibras textiles y vestido que hasta 2005 fueron objeto de un acuerdo mundial sobre cuotas para el sector. No obstante, los países que tienen producción en alguno de los eslabones de la cadena del sector fibras, hilazas, textil y confección han procurado negociar condiciones particulares, distintas a las contenidas en el Capítulo general sobre normas de origen establecidas para el resto de la industria.

En este tratado se convino que el Capítulo tercero contendría las reglas de origen para la producción del sector del textil y del vestido, y el Capítulo cuarto las normas para los sectores agrícola e industrial de los países Parte. Por lo tanto, nos referiremos en forma distinta a estos dos capítulos, iniciando por el cuarto, que es el general.

No obstante lo anterior, en el TLC existen otros siete capítulos relacionados con el tema de origen, según se aprecia en la siguiente tabla:

TABLA 7
CAPÍTULOS RELACIONADOS CON ORIGEN

Capítulos	Tipo de relación con Origen
Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado.	Origen preferencial: determina condiciones de acceso con reducciones arancelarias para los ámbitos de capítulo.
3. Textiles y vestido.	

Capítulos	Tipo de relación con Origen
Reglas de Origen y Procedimientos de Origen.	Condiciones de acceso: se establecen los procedimientos de certificación, control y verificación del origen.
Procedimiento aduanero y facilitación del comercio.	
8. Defensa comercial.	Origen No Preferencial: hace referencia a la aplicación de lo estipulado en el capítulo a partir de mercancías originarias.
9. Contratación pública.	
10. Inversión.	Denegación de Beneficios: limitaciones a la presencia local de empresas que hacen parte de los países miembros.
11. Comercio Transfronterizo de Servicios.	
12. Servicios Financieros	

Fuente: Tabla modificada a partir de la realizada por Gustavo Guzmán en septiembre de 2012.

Contenido del Capítulo cuarto. Normas generales

En este capítulo, compuesto por 23 artículos y un anexo, se establecen los criterios que determinan cuándo una mercancía es originaria, los requisitos específicos de origen, los procedimientos de origen y la manera de realizar la verificación de origen.

Reglas de Origen

El artículo 4.1 define que una mercancía es originaria cuando:

- [...] a) es totalmente obtenida,
- b) cuando es producida enteramente en el territorio de una o más de las partes y cumple con las siguientes condiciones: 1. Con Requisitos Específicos de Origen (REO) cuando los materiales no originarios satisfacen el correspondiente cambio en la clasificación arancelaria definida en el Anexo 4.1; y/o, 2. La mercancía satisface cualquier requisito de Valor de Contenido Regional que esté determinado en el anexo antes mencionado, o
- c) la mercancía es producida enteramente en el territorio de una o más de las partes a partir exclusivamente de materiales originarios.

Totalmente obtenida. El tratado establece en el artículo 4.23 sobre Definiciones lo que significa mercancías totalmente obtenidas o producidas enteramente en el territorio de una o más de las Partes, que, por lo general, son los productos derivados de los tres reinos de la naturaleza que no generan un mayor valor

agregado para el conjunto de la economía. Hace un listado de mercancías clasificadas en literales que van desde la letra a) hasta la letra l).

Entre ellas se tienen plantas y productos de plantas cosechados o recolectados; animales vivos nacidos y criados, y las mercancías obtenidas de estos animales; las mercancías obtenidas de productos de caza, captura con trampas, pesca o acuicultura, y que son actividades que deben ser realizadas en el territorio de Colombia y/o Estados Unidos; igualmente, peces, crustáceos y otras especies marinas obtenidas del mar, del fondo o del subsuelo marino, por fuera del territorio de estos países miembros, siempre que sea por barcos registrados y matriculados por una parte y que enarboleden su bandera; lo mismo las mercancías producidas a bordo de barcos fábrica a partir de las capturas de los animales descritos anteriormente.

En el caso, también, de los desechos y los desperdicios derivados de operaciones de manufactura o procesamiento en el territorio de una o más de las Partes, e incluso correspondientes a mercancías usadas recolectadas en el territorio de una o más de las partes que sean adecuadas sólo para la recuperación de materias primas. También se consideran totalmente obtenidas o producidas enteramente las mercancías recuperadas, derivadas de mercancías que hayan sido utilizadas en territorio de una o más de las partes para la producción de mercancías remanufacturadas, y toda aquella mercancía producida en cualesquiera de los dos países a partir de mercancías relacionadas en los literales de a) hasta j) sin importar la etapa de producción.

Requisitos Específicos de Origen (REO). Cuando las mercancías a exportar incorporan materias primas no originarias se establecen requisitos específicos de origen para demostrar su transformación sustancial, lo cual se hace tal como se explicó previamente; esto quiere decir que en caso de exigirse un cambio de clasificación arancelaria, las materias primas deben estar clasificadas en un capítulo (o capítulos) distinto de aquel en que está clasificado el producto a exportar; y en caso de que se utilice materia prima dentro del capítulo en el que clasifica el producto a exportar, dicha mercancía debe ser originaria de la parte o de las Partes, en la supuesta situación de haberse negociado la *acumulación ampliada*. Si es un cambio de subpartida o de partida se interpretará de la misma manera.

En aquellos casos en que la regla de origen que exige un cambio de clasificación arancelaria esté acompañada de excepciones, se entenderá que tales excepciones exigen que estas materias primas sean originarias de los países

Parte; además, se podría inferir que están exceptuadas debido a la existencia de producción en los países miembros, e incluso se puede dar la posibilidad de realizar proyectos de inversión para la producción de dichas materias primas.

Valor de Contenido Regional. Se especifica en el artículo 4.2 del TLC que en algunas mercancías se definirá el origen a partir del valor de contenido regional a través de uno de los dos métodos determinados en el tratado:

- A. *Método de Reducción del Valor.* En este caso se determina un porcentaje que fija el origen calculado a partir del valor de los materiales no originarios. Este porcentaje es “no menor a 45%” en la mayoría de las subpartidas que exigen este criterio de origen, con algunas excepciones donde puede ser no menor a 30, 35 ó 65%.
- B. *Método de Aumento de Valor.* Es cuando el porcentaje que determina el origen es calculado a partir del valor de los materiales originarios. Este porcentaje es “no menor a 35%” en la mayoría de las subpartidas que exigen este criterio de origen, con algunas excepciones donde este porcentaje puede ser no menor a 20, 30, 40 ó 55%.

Las fórmulas para calcular los porcentajes están determinadas dentro del tratado, e incluso se puntualiza que se deben seguir los “Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados” para valorar los costos de los materiales.

Para la producción de la industria automotriz existen consideraciones particulares, pues el origen se calcula con base en el “método del costo neto”, cuyo porcentaje en todos los casos exige que no sea menor a 35% y permite considerar elementos particulares para la exportación de mercancías del sector automotor que pueden contener condiciones de origen diferentes al resto de la industria; esto se ha visto reflejado en el comportamiento de las exportaciones de la industria automotriz colombiana, que pasaron de US\$8.6 millones en 2011 a US\$14.6 millones en 2012, con un ligero descenso en 2013 cuando totalizaron US\$12.5 millones.

Incluso el tratado permite determinar el valor de los materiales de manera que pueda elevarse su valor de origen y el valor de origen de las materias primas utilizadas en su fabricación, y, a la vez, hacer ajustes adicionales al valor de los materiales que contengan cualquiera de las especificaciones establecidas en los artículos 4.3 y 4.4 del tratado.

A fin de cumplir con la norma de origen, existen algunas prerrogativas que permiten determinar el origen cuando se utilizan materias primas originarias de los países Parte:

A) *Acumulación de origen*. Es el reconocimiento de un producto originario de otro país, o los materiales utilizados o los procesos de elaboración de dicha mercancía, como si fuera propio para la aplicación de los criterios de origen; es decir, la acumulación permite que las mercancías incorporen materias primas originarias de Colombia y/o de Estados Unidos en cualquier porcentaje, siempre y cuando cumplan con las condiciones establecidas en los anexos 4.1 (reglas específicas de origen) y 3-A (reglas específicas de origen de textiles y vestido). Aun cuando no está establecida de manera expresa en el tratado la acumulación ampliada, para el caso de algunas materias primas textiles es posible incorporar materias primas originarias de países no Parte.

B) *Regla de Mínimis*. El tratado decreta, en su artículo 4.6, que una mercancía que no cumpla con el cambio de clasificación arancelaria establecido en el anexo 4.1, puede ser originaria solo si el valor de todos los materiales no originarios, y que son los que no le permiten alcanzar el origen, no exceden el 10% del valor ajustado de la mercancía establecido en el artículo 4.4; con la aclaración de que si la norma de origen exige un Valor de Contenido Regional se debe establecer dicho valor para el cálculo de los materiales no originarios y en conjunto la mercancía debe cumplir con el total del requisito específico de origen. Hay una serie de excepciones a este acápite perfectamente definidas y establecidas en el Anexo 4.6 (excepciones al art. 4.6).

C) *Lista de escaso abasto*. Se trata de una lista que identifica aquellas materias primas que aun cuando se producen en territorio de las Partes, no se encuentran en cantidades suficientes como para atender la demanda de la mercancía a exportar, originada a partir de la entrada en vigencia del tratado. Esta lista se conformó para el sector textil-confección.

D) *Casos especiales*. Están establecidos en los artículos 4.7 a 4.13 del tratado para:

1. *Mercancías y material fungible*. Son considerados originarios cuando de alguna manera se hace evidente ese material fungible, como, por ejemplo, por separación física, o se utiliza un método de inventarios de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados para estos materiales. Este método se utiliza para dicha mercancía durante el año fiscal;
2. *Accesorios, herramientas y repuestos*. Se entenderá que son originarios siempre y cuando hagan parte de la mercancía que se está exportando, cumplen con origen y no se encuentran en cantidades diferentes a las

necesarias para el acompañamiento de dicha mercancía. Ahora bien, si el requisito específico de origen es de Valor de Contenido Regional, el valor de estas herramientas, repuestos y accesorios deberá ser tenido en cuenta en el cálculo del valor de los materiales, sean originarios o no, dependiendo del método de cálculo o fórmula utilizada;

3. *Los juegos o surtido de mercancías.* Serán considerados originarios sólo si cada mercancía que hace parte del juego o surtido es originaria y si el juego cumple con los requisitos de origen. Sin embargo, se permitieron mercancías no originarias hasta un 15% del valor ajustado del juego.
4. *El envase y los materiales de empaque para la venta al por menor de mercancías.* Se consideran originarios si están clasificados con las mercancías; pero si hacen parte de un REO de Valor de Contenido Regional dicho envase y materiales deberán tenerse en cuenta para calcular el porcentaje de valor del contenido regional.
5. *Los materiales indirectos.* Son aquellos materiales que se utilizan en la producción, verificación o inspección de una mercancía y que no están físicamente incorporados en la mercancía de exportación; los que se usan en el mantenimiento de edificios o en la operación de equipos relacionados con la producción de la mercancía exportada serán considerados originarios independientemente del lugar de su producción. En el artículo 4.23 se especifican ejemplos de materiales indirectos.
6. *Los contenedores y materiales de embalaje para embarque* no son tenidos en cuenta para determinar origen de las mercancías.
7. *Tránsito y trasbordo.* Toda mercancía que sufre un procesamiento posterior fuera del territorio de las Partes no se considerará originaria, ni tampoco si no se encuentra bajo el control de las autoridades aduaneras del país no Parte, excepto las operaciones de descarga, recarga o cualquier operación que sea necesaria para mantener la mercancía en buenas condiciones o para transportarla al territorio de una Parte.
8. *Admisión temporal de mercancías.* No se cobrarán aranceles, independientemente del origen, para el equipo profesional que acompañe a una persona y que sea utilizado como medio de trabajo; tampoco a aquellas mercancías destinadas a la exhibición como películas, grabaciones, muestras comerciales y material admitido para propósitos deportivos.
9. *Mercancías reimportadas.* Después de la reparación no se cobrará arancel independientemente del origen de la mercancía.

Procedimiento de Certificación de Origen

Con objeto de solicitar la preferencia arancelaria los empresarios deben allegar una certificación escrita o electrónica. Lo novedoso del TLC es que, de acuerdo con el artículo 4.15, ahora se puede generar la *autocertificación*; además, cada país dispuso que un importador puede solicitar el trato preferencial basado en dos condiciones, que en sí mismas son dos mecanismos para certificar el origen: a. Una certificación escrita o electrónica emitida por el importador, el exportador o el productor, o b. La confianza que el importador manifieste acerca de si la mercancía es originaria a partir de la información entregada por el exportador. Colombia se comprometió a poner en vigencia, a más tardar el 15 de mayo de 2015, la certificación electrónica.

Esto implica una serie de responsabilidades para el empresario productor, exportador o importador: certificar sus exportaciones e importaciones; mantener los soportes de cada certificación (para un solo embarque o múltiples embarques) por un periodo no menor a cinco años; permitir y facilitar las verificaciones a través de cuestionarios o visitas que lleguen a ser exigidas, y actualizar cualquier modificación en procesos o uso de materiales que puedan afectar directamente la información contenida en las certificaciones emitidas.

No se incorporó un formato especial para el certificado de origen, sin embargo, se estipuló la información mínima que debe contener:

- a) Información relevante como nombre y direcciones de la persona certificadora;
- b) La clasificación arancelaria bajo el sistema armonizado junto con la descripción de la mercancía;
- c) Información que demuestre el origen de la mercancía;
- d) Fecha de certificación, y
- e) La aclaración de si el certificado será utilizado para múltiples embarques siempre y cuando no exceda los doce meses a partir de la fecha de certificación.

A este propósito la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) presentó un modelo de formato de certificado de origen que permita solicitar las preferencias arancelarias en Estados Unidos, teniendo en cuenta el instructivo utilizado por ese país para la implementación del tratado. Este

formato recoge la información en doce campos diferentes, pero en seis de ellos se debe especificar la descripción de la mercancía, su clasificación arancelaria, el criterio de origen utilizado conforme a lo explicado, el valor de contenido regional en caso de ser exigido como norma de origen, junto con el método utilizado (reducción de valor, aumento de valor o costo neto) y el país de origen, Colombia o Estados Unidos.

Este certificado puede ser presentado en idioma español o inglés; no obstante, las aduanas de ambos países pueden exigir una traducción no oficial. Otra característica es que se permite la vigencia del certificado para un periodo de cuatro años después de la fecha de emisión, pudiendo ser utilizado para un solo embarque o múltiples embarques de mercancías idénticas, siempre y cuando ocurran en un período no superior a un año contado desde la fecha de certificación.

Para no requerir un certificado de origen se contemplaron algunas excepciones, como por ejemplo, que el valor aduanero de las importaciones no exceda los US\$1.500 o su equivalente en pesos colombianos, o que el país importador de las mercancías no manifieste de manera expresa la exigencia de origen.

Verificación de origen

Las partes se comprometieron a mantener por un período mínimo de cinco años, a partir de la fecha de importación de la mercancía que fue objeto de preferencia arancelaria, toda información relacionada con la demostración del origen de la mercancía.

En caso de presentarse una duda que conmine a la *verificación* de un certificado de origen, la parte importadora podrá adelantarla utilizando cualquier método que las partes acuerden, estableciendo al efecto solicitudes escritas de información o cuestionarios escritos diligenciados por el exportador, importador o productor, y, en caso de una mayor duda, realizando visitas a las instalaciones de un exportador o productor con el objeto de examinar los registros de información que demuestren el origen de la mercancía, las cuales quedarán radicadas como conclusiones de hecho, con base legal, a las cuales se llegó con las mencionadas visitas. Para el cumplimiento de este procedimiento las partes publicaron, en nuestro caso en la página de la DIAN, las consideraciones a tener en cuenta para solicitar tratamiento arancelario preferencial, presentar el certificado de origen y las formas de adelantar la verificación.

Obligaciones con respecto a las importaciones

Los países se comprometieron a otorgar trato arancelario preferencial a cualquier solicitud que cumpla con las reglas de origen del tratado, a menos que se considere de forma escrita que la solicitud es inválida por cuestiones de hecho o de derecho; igualmente, a no imponer una sanción a los importadores que presenten solicitudes inválidas cuando no hubo intención de fraude o no se presentó negligencia, y paguen los derechos aduaneros correspondientes, bajo la condición de que la invalidez fue corregida de manera voluntaria y no por solicitud del otro país. Además, los países pueden exigir que el importador que solicita el beneficio arancelario entregue una certificación de origen en forma escrita o electrónica o una copia de la misma con los soportes que respaldan la condición de origen.

Uno de los puntos más efectivos en este tratado es que si un importador no hizo la solicitud de beneficio arancelario al momento de la importación siendo su mercancía originaria, lo puede hacer durante el siguiente año corrido a partir de la fecha de importación y solicitar un reembolso de cualquier exceso de derechos pagados como resultado de no haber solicitado el beneficio. En este caso debe anexar la documentación como si estuviera haciendo la importación en primer momento, es decir, a entregar el certificado de origen con su copia y cualquier documento que la parte importadora requiera. En ningún caso esta situación invalida cualquier acción de verificación de origen.

Obligaciones con respecto a las exportaciones

Los exportadores o productores que certifiquen origen deberán proporcionar copia del mismo a las autoridades correspondientes, y en caso de haber incurrido en falsedad, o que existan fundamentos para creer que la certificación es incorrecta, deberán notificar rápidamente y por escrito la situación presentada; en este caso no se incurrirá en ningún tipo de sanción dado que se hizo prontamente y en forma voluntaria. No obstante, en caso de presentarse falsedad en el certificado de origen, y el exportador o productor no haber notificado la situación, quedará sujeto a sanciones equivalentes a las que se aplicarían a un importador en su país que haya hecho declaraciones falsas en relación con la importación.

Origen en textiles y vestidos

En mayo de 2012 Proexport presentó las oportunidades del sector textil/confección en el mercado de Estados Unidos, y para ello identificó por regiones la oferta para exportación de mercancías en este sector. En la tabla a continuación aparece dicha oferta.

TABLA 8
OFERTA TEXTILERA Y CONFECCIONISTA

Región colombiana	Producto
Triángulo del Café	<i>Jeans</i>
	Ropa casual
	Ropa deportiva
	Ropa interior y control
Tolima	<i>Jeanwear</i>
	Uniformes
	Deportivo
Norte de Santander	Ropa interior
	Accesorios en cuero
	Diseñadores
	Calzado (formal y casual)
Santander	Accesorios en cuero
	Joyería y bisutería
	Ropa infantil
	Calzado (formal y casual)

Fuente: Proexport. Presentación Oportunidades TLC - Prendas de vestir (mayo de 2012).

Para la exportación de estos productos Proexport presentó estrategias de marca y de diseñadores, así como también herramientas a disposición de los exportadores para un mejor aprovechamiento del tratado comercial. Entre estas se encontraban no sólo las estadísticas del sector sino también las condiciones logísticas, además de las normas de origen para obtener la preferencia arancelaria.

Para el sector textil/confección se logró que la desgravación fuera completa e inmediata, es decir que desde el mismo momento en que entró en vigencia el tratado las mercancías podían ingresar al mercado de Estados Unidos

sin el pago de aranceles, siempre y cuando cumplieran con las respectivas normas de origen. Esas normas están en el Capítulo tercero y establecen los requisitos específicos de origen cuando la elaboración de mercancías de la cadena textil-confección se realiza con materiales no originarios.

La regla de origen negociada sigue el principio “*yarn-forward*”, lo que significa que el origen se confiere a partir de los hilados; en otras palabras, se sigue la cadena de valor hilados-textiles-confecciones. Las fibras con las que se elaboran los hilados pueden ser originarias de cualquier país del mundo, pero los hilados, los textiles y las confecciones deben ser originarios de los países miembros.

La norma presenta algunas excepciones para el uso del rayón viscosa, el cual puede provenir de terceros países (no parte del acuerdo), y para los brassieres que no tienen requisitos sobre el origen de las materias primas pero sí requisitos técnicos sobre el proceso de elaboración; en otras palabras, la mercancía debe estar cortada o tejida a forma, o ambos, y cosida o, de otra manera, ensamblada en territorio de una o más de las partes, lo que es también conocido como la reglas de “cortado y cosido”.

Ámbito que cubre el Capítulo tercero

Por lo anterior, es importante conocer el ámbito de subpartidas que componen este capítulo, que en términos generales recoge lo dispuesto en los capítulos 42, 50 a 63 y 94, y queda reseñado en el Anexo 3-A. No obstante, para ser más específicos, en la siguiente tabla se relaciona este ámbito.

TABLA 9
ÁMBITO SUBPARTIDAS CAPÍTULO TERCERO

Clasificación arancelaria (SA 2002)	Descripción
Subpartidas 4202.12, 4202.22, 4202.32 y 4202.92	Equipaje, carteras, billeteras, entre otros, de materia textil.
Capítulos 50 al 60	Sector textil (fibras, hilados y tejidos).
Capítulos 61 al 63	Sector confecciones (prendas de vestir y confecciones en general).
Partida 6601	Paraguas, sombrillas y quitasoles.
Partida 7019	Hilados y tejidos a partir de fibra de vidrio.
Subpartida 9404.90	Edredones, cubrepiés, cojines, almohadas.

Fuente: elaboración propia, basado en la Tabla elaborada por Beatriz Cubas, Estados Unidos ID.

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

En este capítulo también se estipuló cuáles mercancías no quedan cubiertas por las normas especificadas para el sector textil confección y están relacionadas en el Anexo 3-C del tratado. En la siguiente tabla está reflejado en su integridad el anexo mencionado.

TABLA 10
MERCANCÍAS EXCLUIDAS DEL CAPÍTULO TERCERO ANEXO 3-C

Clasificación arancelaria (SA 2002)*	Descripción
Subpartidas 3005.90	Guata, gasa, vendajes y similares.
ex 3921.12 ex 3921.13 ex 3921.90	Tejidos de punto y telas no tejidas estratificadas, recubiertas o laminadas con plásticos.
ex 6405.20	Calzado con suela y parte superior de fieltro de lana.
ex 6406.10	Parte superior de calzado con 50% o más de la superficie externa fabricada de materia textil.
ex 6406.99	Piñeras y polainas de materia textil.
6501.00	Cascos sin forma, capuchas de fieltro; cilindros de fieltro para sombreros.
6502.00	Cascos para sombreros, trenzados o fabricados por unión de tiras de cualquier material.
6503.00	Sombreros de fieltro y demás tocados de fieltro.
6504.00	Sombreros y demás tocados trenzados o fabricados por unión de tiras de cualquier material.
6505.90	Sombreros y demás tocados tejidos o fabricados con encaje u otro material textil.
8708.21	Cinturones de seguridad para automotores.
8804.00	Paracaídas; sus repuestos y accesorios.
9113.90	Correas, bandas, y pulseras para relojes fabricados de materiales textiles.
9502.91	Prendas para muñecas.
ex 9612.10	Listones de tejido sintético, con un ancho mayor de 30 milímetros y colocados permanentemente en cartuchos.

* Nota: la determinación de si una mercancía está o no cubierta por este capítulo se hará de conformidad con el Sistema Armonizado (SA). Las descripciones proporcionadas en este anexo únicamente tienen el propósito de servir de referencia.

En el anexo 3-A se encuentran los requisitos específicos de origen para cada una de las subpartidas que componen el ámbito del sector textil-confección, con aplicaciones relativamente diferentes a los criterios utilizados en el Capítulo cuarto, de manera que las reglas de origen se aplican únicamente sobre el componente esencial que ha sido determinado para la clasificación arancelaria de la mercancía y, por tanto, es el componente el que debe satisfacer el cambio arancelario para dicha mercancía.

Sin embargo, a diferencia de las normas de origen para el resto de la producción del ámbito arancelario, se especificó que las mercancías de los capítulos 42, 50 a 63 y 94 deben satisfacer las 4 reglas definidas en el anexo 3-A:

Regla 1. Determina que las mercancías de los capítulos 50 al 60 son originarias cuando han sido elaboradas totalmente en el territorio de Colombia o Estados Unidos a partir de materias primas con escaso abasto y se mantendrá el 10% de Mínimis, con excepción de los hilados elastoméricos.

Regla 2. Determina que las mercancías de los capítulos 61 ó 62 son originarias si son cortadas o tejidas a forma, o ambos, y cosidas o de otra manera ensambladas en el territorio de los dos países y su tejido exterior, salvo los cuellos y puños, son elaborados a partir de materias primas con escaso abasto y se mantendrá el 10% de Mínimis, con excepción de los hilados elastoméricos.

Regla 3. Determina que las mercancías de los capítulos 42, 63 ó 94 son originarias si son cortadas o tejidas a forma, o ambos, y cosidas o de otra manera ensambladas en el territorio de los dos países y si el componente esencial es elaborado a partir de materias primas con escaso abasto y se mantendrá el 10% de Mínimis, con excepción de los hilados elastoméricos.

Regla 4. Determina que las mercancías del vestido de los capítulos 61 ó 62 son originarias a partir de unos criterios particulares que en sí mismos son reglas de origen, pero que permiten utilizar esos materiales siempre que estén relacionados en la lista de escaso abasto para este sector y se cumpla con todos los demás requisitos de origen establecidos para la subpartida.

[...] a. “Los *forros visibles* (excepto los de rayón cupamoniños) utilizados en trajes para hombre y mujer, chaquetas, faldas, abrigos, chaquetones deben ser formados a partir de hilado y acabados en territorio de las Partes.

b. Las prendas (excepto brassieres) que contengan tejidos tipo encaje, *tejidos angostos* será considerada originaria si dichos tejidos son formados y acabados a partir de hilados del territorio de una o más de las Partes.

- c. Si una mercancía contiene *bolsillos*, la tela del bolsillo debe ser elaborada a partir de hilado totalmente formado en el territorio de una o más de las Partes.
- d. Una prenda que contenga *hilo de coser* de algodón o de filamentos sintéticos o artificiales será originaria si dicho hilo de coser es tanto formado como acabado en el territorio de una o más de las Partes¹.

Flexibilidades

Este capítulo cuenta con mecanismos que permiten flexibilizar la norma de origen de manera que resulte más fácil alcanzar la preferencia arancelaria. Ellos se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- *Brassieres*. Se logró una regla de “cortado y cosido”, cumpliendo origen siempre que la mercancía este cortada o tejida a forma, o ambos, y cosida o de otra manera ensamblada en territorio de una o más de las Partes.
- *Hilados de filamento del rayón viscosa*. Se permite el uso de estos filamentos en mercancías como pantalones, vestidos, sacos, faldas y otros que utilicen forros de rayón viscosa cuproamoniaca.
- *Acumulación*. En el artículo 3.3.14 se comenta sobre la acumulación regional que estará en proceso de negociación para conocer si se permite acumular origen con los países andinos e incluso con más países. Se tiene la acumulación ampliada para los filamentos de nailon, que pueden ser de los países miembros (Colombia y/o Estados Unidos) y también de países como Canadá, México e Israel (se mantuvo la acumulación que se tenía bajo el sistema de ATPDEA); lo que significa que se pueden usar hilados de nailon sin que se pierda el origen de las prendas que los utilizan.
- *De Mínimis*. Se permite hasta un 10% en peso de fibras e hilados de países fuera de la región que un producto pueda contener, con excepción de los hilados elastoméricos que deben ser elaborados en la región.
- *Tratamiento de juegos*. Se permite hasta 10% del valor ajustado del juego de mercancías no originarias.
- *Tratamiento especial para textiles artesanales*. No se exige origen para aquellas mercancías que la autoridad competente colombiana certifique que son tejidos elaborados en telares artesanales. Las mercancías hechas a mano

1 Tomado de la presentación de Luis Felipe Quintero sobre Reglas de Origen en el sector textil-confección el 15 de mayo de 2012.

y elaboradas a partir de tejidos artesanales, así como las confecciones y mercancías alusivas a elementos folclóricos artesanales, o que sustancialmente incorporen diseños o motivos históricos o tradicionales de una región tampoco están obligadas al cumplimiento de norma de origen.

- *Lista de escaso abasto.* Es una flexibilidad que se aplica únicamente a las mercancías del capítulo de textiles y vestido, con lo que las fibras, hilados o tejidos no disponibles en cantidades comercialmente suficientes dentro de la subregión del TLC (Colombia y Estados Unidos) pueden ser abastecidos desde terceros países para ser utilizados en mercancías que califican al origen sin que tenga una incidencia en la evaluación de origen. Para la conformación de esta lista solamente se tiene en cuenta el abastecimiento en cantidades y en oportunidad, pero no se tienen en cuenta los precios de las materias primas, como tampoco las preferencias de color y calidad que presenten los consumidores. No aplica para todo el ámbito de textil confección, sino para algunas mercancías de los capítulos 42, 50 a 63 y 94 que están contenidas y especificadas en el Anexo 3-B.

Esta lista es administrada por Estados Unidos a través del Comité para la Implementación de Acuerdos sobre Textiles y Vestido (CITA), que hace parte de la Oficina de Textiles y Vestido (OTEXA). Es una lista dinámica en cuanto tiene la posibilidad de añadir o eliminar productos, al igual que definir cantidades parciales que puedan ser importadas bajo este mecanismo, por lo que es aconsejable estar revisando la página web de OTEXA para conocer las actualizaciones.

Para incorporar mercancías en esta lista es necesario presentar una solicitud a OTEXA con documentación que demuestre que los proveedores no fabrican y/o no están interesados en la producción y abastecimiento de la fibra, hilados o tejido. El procedimiento que se debe seguir está relacionado en la mencionada página y referida al TLC de Estados Unidos con Colombia. La CITA se toma 30 días para dar respuesta a la solicitud e incluso puede tomarse hasta catorce días más en caso de requerir ampliaciones en la información. Se debe entender que CITA es un árbitro y no un cuerpo investigador, y que su función es vigilar que la “diligencia debida” o solicitud esté completa, que nadie responda con oferta para abastecer el producto, y que no haya productos sustitutos, en cuyo caso la mercancía se añadiría a la lista de escaso abasto. Esta solicitud debe indicar si la información es confidencial y cuál es la “versión confidencial” y cuál la “versión pública”, y enviar la certificación de *Due*

Diligence.

Se podrá añadir, modificar o eliminar un producto de esta lista de acuerdo con el párrafo anterior dentro de los seis meses después de haber sido incorporado.

Otros temas como la certificación y verificación de origen, así como la cooperación que debe existir entre los dos países, contribuyen a mejorar el acceso vía origen al mercado estadounidense.

Cooperación aduanera. Las autoridades competentes cooperarán en la aplicación de las leyes, regulaciones y procedimientos, así como en los acuerdos internacionales que incidan en el comercio de mercancías de textiles y vestido, entre ellos, la veracidad en la solicitud de origen. Si esto implica la asistencia técnica o de otro tipo para apoyar esos propósitos se entenderá que se debe proveer.

Certificación de origen. Al igual que en el Capítulo cuarto, se requiere un certificado escrito por el exportador, importador o productor del origen de la mercancía. En un plazo no mayor al 15 de mayo de 2015 se deberá implementar la certificación electrónica y el mecanismo que permita determinar el conocimiento del importador sobre el origen de la mercancía, incluyendo la confianza razonable que tenga el importador en dicha información. Presenta las mismas condiciones de certificación tanto en tiempo como en idioma y utilización reseñadas para el Capítulo cuatro.

Verificación de origen. Se está en la obligación de conservar la información que demuestre el origen de la mercancía por un período de cinco años a partir de la fecha de emisión del certificado. Esta verificación se puede conducir mediante solicitudes escritas o cuestionarios escritos dirigidos al importador, productor o exportador; o por medio de visitas a las instalaciones del importador o productor. Este procedimiento podrá denegar el trato arancelario preferencial cuando no se responda la solicitud de información escrita o el cuestionario, o cuando el exportador o productor no otorgue consentimiento para realizar la visita. o en caso de que exista un patrón de conducta que indique que el importador ha presentado declaraciones falsas en otros casos de importación. Se espera que la parte exportadora realice bajo su propia iniciativa verificaciones a las empresas que están dentro de su territorio. Además, se entenderá que la parte importadora podrá, a través de su autoridad competente, adelantar, en conjunto con la autoridad competente de la parte exportadora, las visitas a las instalaciones de un exportador o productor o cualquier empresa involucrada en el movimiento de mercancías textiles o

del vestido desde la parte exportadora al territorio de la parte importadora, y, en consecuencia, adelantar las acciones necesarias y denegar los beneficios arancelarios en caso de presentarse información incorrecta.

Comité sobre Asuntos del Textil y del Vestido. Se pueden adelantar solicitudes respecto de modificaciones a las normas de origen aplicables a una mercancía textil o del vestido. En caso de insumos no disponibles en cantidades comerciales las partes podrán solicitar la modificación de la regla de origen. Se espera que las consultas sean absueltas en un período no mayor a 90 días. Si las partes acuerdan modificar una regla de origen, el acuerdo sustituirá esa regla de origen cuando sea modificada por la Comisión, de conformidad con el artículo 20.1.3(b).

Asuntos conexos al Origen

Adicionalmente, en otros capítulos se encuentran elementos que inciden en el desarrollo adecuado del origen como, por ejemplo, los comités referentes al trato nacional y al acceso de mercancías. Un elemento novedoso ha sido el relativo a los procedimientos aduaneros y la facilitación del comercio, conocido como las resoluciones anticipadas, especialmente cuando se requiere que las mercancías puedan ser levantadas de las zonas aduaneras en un período no mayor a 48 horas.

Resoluciones anticipadas

El artículo 5.10 dispone que un importador, exportador o productor puede solicitar una resolución anticipada a través de un representante debidamente autorizado de elementos relacionados con el origen; entre ellos: a. La clasificación arancelaria del producto que se quiere exportar, y b. La determinación de si la mercancía es originaria de acuerdo con el Capítulo 4 (reglas de origen y procedimientos de origen). Sin embargo, el marcado del país de origen y otros asuntos que las partes acuerden pueden ser manejados a través de este mecanismo.

En Colombia aún no se han puesto en vigencia, lo que deberá hacer a más tardar el 15 de mayo de 2015, y son documentos vinculantes, por lo que el exportador, productor o importador debe entregar la información correcta a la aduana respectiva. Si es un exportador colombiano debe solicitar la resolución anticipada a la aduana estadounidense, si es importador a la aduana colombiana.

ATPDEA *vs.* TLC

Las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos a Colombia en el marco del ATPDEA fueron utilizadas por algunos para afirmar que no era necesario negociar un TLC que implicaba otorgarse mutuamente beneficios arancelarios. No obstante, entre las razones que se esgrimieron se afirmó que las normas de origen establecidas en ATPDEA no permitían aprovechar el libre acceso al mercado estadounidense, y que, por tanto, unas reglas de origen negociadas y acordadas tendrían como efecto un mayor uso de cualquier disminución en los aranceles por cuanto estarían de acuerdo con la realidad de la producción nacional. Veamos a continuación algunas comparaciones entre los dos sistemas.

TABLA 11
COMPARATIVO DE REGLAS DE ORIGEN ENTRE ATPDEA Y TLC

Item	ATPDEA	TLC
Vigencia	Definida.	Indefinida.
Ámbito	Específico. Excluyó algunos textiles, ron y tafia, azúcares sujetos a cuotas, atún enlatado.	Incluye ámbito agrícola e industrial y especifica algunos productos sensibles.
Reglas de Origen	Producidos totalmente en el país beneficiario. Requisitos específicos para confecciones y atún. Valor de contenido regional no menor a 35%.	Requisitos específicos de origen para todas las mercancías. Valor de Contenido Regional en promedio del 35 ó 45% dependiendo del método de cálculo, para las mercancías sujetas a este criterio. Valor de Costo Neto para el sector automotor no menor a 35%.
De Mínimis	7% en peso.	10% en peso, excepto para hilados elastoméricos que deben ser originarios.
Acumulación	Con Estados Unidos y con los países andinos. Para casos de hilados de nailon con Canadá, México e Israel.	Solamente con Estados Unidos. Se puede negociar la acumulación ampliada. Acumulación regional para materias textiles.

Acceso al mercado y aprovechamiento comercial de las normas de origen en el TLC...

Item	ATPDEA	TLC
Lista de Escaso Abasto	7 mercancías. Procedimiento de 60 a 120 días calendario y de 180 si es determinado por el Presidente de Estados Unidos.	18 mercancías y la posibilidad de ser modificada. Procedimiento de 30 a 44 días hábiles. Exclusiva para el sector textil-confección.
Certificación	Formatos para confecciones. Formatos para brassieres. Formatos para el resto.	Autocertificación. Resoluciones anticipadas.
Brassieres	Ingreso ilimitado con 75% en valor agregado en el primer año y 85% al siguiente.	Cortado y cosido.
Casos especiales a favor	Relativamente pocos.	Relativamente muchos.

Fuente: texto del TLC y ATPDEA. Elaboración propia.

Haciendo un ejercicio sobre el comportamiento de las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos, que no corresponde a los sectores tradicionales ni a las producciones derivadas de los tres reinos de la naturaleza, se puede encontrar que se registraron aumentos a partir de la entrada en vigencia del acuerdo, y que por estar dentro de otros sectores debieron cumplir con normas de origen más exigentes para la producción nacional.

TABLA 12
 EXPORTACIONES COLOMBIANAS A ESTADOS UNIDOS (ALGUNOS SECTORES)
 (CIFRAS EN US\$)

Mercancía	2010	2011	Var. 11/10	2012	Var. 12/11	2013	Var. 13/12
Textiles	12.281.827	16.591.144	35.1	20.926.169	26.1	20.176.585	-3.6
Brassieres	2.434.616	2.432.423	-0.01	3.553.210	46.1	3.381.452	-4.8
Jabones, cosméticos	8.677.756	11.209.864	29.2	11.860.329	5.8	17.873.755	50.7
Otros industria liviana	133.759.969	137.074.427	2.5	148.441.991	8.3	137.116.511	-7.6
Metalúrgica	100.304.844	129.712.653	29.3	144.050.513	11.1	94.630.856	-34.3

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Mercancía	2010	2011	Var. 11/10	2012	Var. 12/11	2013	Var. 13/12
Maquinaria y equipo	191.284.025	138.154.997	-27.8	156.400.239	13.2	185.677.183	18.7
Industria automotriz	8.018.599	8.582.505	7.0	14.642.350	70.6	12.481.711	-14.8

Fuente: datos MinCIT. Elaboración propia.

Conclusión

El conocimiento de las normas de origen se convierte para el empresario en una herramienta para optimizar los costos a partir de los cálculos derivados de la desgravación arancelaria y/o combinado con otros beneficios que se hayan acordado como el mantenimiento del Plan Vallejo y el Régimen de Zonas Francas.

Al empresario que quiere aprovechar las preferencias arancelarias acordadas en el marco del TLC se le hace imperativo poder interpretar en forma acertada y efectiva la reglas de origen de las mercancías a exportar y, en consecuencia, emitir un certificado de origen diligenciado en forma adecuada (se aplica la autocertificación en este tratado) que pueda ser aceptado por la aduana de importación de Estados Unidos y no obligue a futuras correcciones que impliquen sanciones.

Son varias las flexibilidades que presenta este tratado en cuanto al cumplimiento de las reglas de origen, por lo que es condición necesaria que el empresario conozca perfectamente la clasificación arancelaria del producto a exportar, de forma que le permita identificar de manera coherente las reglas de origen aplicables al producto, y, en caso de duda, hacer uso de la resolución anticipada como mecanismo acordado en el texto del tratado.

Teniendo en cuenta que las reglas de origen del TLC fueron negociadas y acordadas entre las Partes, se supone que muchas de ellas fueron establecidas a partir de considerar que las empresas están dispuestas a procurar cambios tecnológicos en la producción y en el conocimiento de los proveedores de materias primas. Todo lo relacionado con el origen de las mercancías se convierte en una herramienta que permitirá dinamizar aún más el comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos.

Referencias bibliográficas

- ALADI (2001). *Normas de origen*. Secretaría General ALADI. Montevideo: Cuaderno n.º 1.
- Cubas, Beatriz (2012). *Sector textil confecciones. Facilitando el comercio*. USAID. Disponible en [<http://TLC-eeuu.proexport.com.co/sites/default/files/Presentaci%C3%B3n%20Reglas%20de%20Origen%20Confecciones.pdf>], consultada el 7 de diciembre de 2013.
- DIAN (2014). “Formato Certificado de Origen”. Disponible en [http://www.DIAN.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2012/MODELO_CERTIFICADO_ORIGEN_TLC_COLOMBIA_ESTADOS_UNIDOS.pdf], consultada el 11 de enero de 2014.
- Guzmán Manrique, Gustavo (2012). *Las reglas de origen del comercio internacional*. Bogotá: Legis.
- OEA (2006). *Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*. Resumen. Disponible en [http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EstadosUnidos/Studies/COLResumen_s.pdf], consultada el 7 de diciembre de 2013.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) (2014). “Texto del Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos”. Disponible en [<http://www.TLC.gov.co/publicaciones.php?id=727>], consultada el 20 de enero de 2014.
- Tangarife Torres, Marcel (2004). *TLC con Estados Unidos*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Estados Unidos ID (2014). “Facilitando el comercio. Manual Práctico Reglas de Origen Sector Textil Confeccion. APC: Perú-Estados Unidos”. Disponible en [http://www.facilitandocomercio.com/informes/manual_sector_textil.pdf], consultada el 11 de enero de 2014.

CAPÍTULO 4

POTENCIAL DEL MERCADO NORTEAMERICANO PARA COLOMBIA

*Martín Gustavo Ibarra, Juanita Cepero y Patricia Mendoza de Galofre**

El futuro del TLC entre Colombia y Estados Unidos

Sin duda el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos de América es el más importante que Colombia ha celebrado en toda su historia.

De una parte, Estados Unidos ha sido tradicionalmente, y de lejos lo sigue siendo, el principal socio comercial de Colombia; de otra, es el primer importador del mundo y, además, por cada dólar que importa exporta aproximadamente la mitad; en otras palabras, si los empresarios colombianos entienden la dinámica del mercado de importación norteamericano y se adaptan a él podrán exportar a Estados Unidos, en el mediano y largo plazo, el doble del valor de lo que actualmente importa de Colombia ese país.

De la experiencia de los diez países latinoamericanos que ya han suscrito acuerdos de libre comercio con Estados Unidos se desprende que la gran mayoría tiene una balanza comercial favorable, demostrando que estos acuerdos han reorientado nuevas inversiones productivas, han permitido crear nuevas manufacturas y han generado miles de puestos de trabajo en América Latina.

Aprovechar de manera adecuada el TLC con Estados Unidos supone para Colombia grandes desafíos: por una parte, habrá que cambiar rápidamente la estructura exportadora hacia ese país, compuesta hoy en día en sus dos terceras

* Araújo Ibarra & Asociados S.A.

partes por petróleo y carbón, que son precisamente los dos productos menos dinámicos en el mercado de importación norteamericana. Las fábricas cuyos productos van a ser embarcados por mar tendrán que estar situadas cerca de los puertos, para lo cual el gobierno tendrá que crear estímulos a fin de impulsar su adecuada localización. Las ciudades mediterráneas, como Bogotá, tendrán que promover la instalación de nuevos proyectos de exportación aérea de manufacturas, cuyo mercado en Estados Unidos se aproxima a los US\$500 mil millones al año (el 23% del valor de las importaciones norteamericanas).

Por otra parte, se tendrán que afinar dos importantísimos mecanismos de promoción del comercio exterior colombiano, el Plan Vallejo de materias primas y las zonas francas, los cuales se encuentran paralizados, en algunos casos, debido a las distintas políticas promovidas por las diferentes entidades del Estado (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, DIAN, etc.). Estos mecanismos, sobre todo las zonas francas, han sido la clave del éxito de las dinámicas exportaciones de Centroamérica y el Caribe, mientras que el equivalente al plan Vallejo en México, denominado “Maquila” tiene más de cinco mil usuarios y genera cerca de dos millones de empleos directos.

Lo que sí queda claro es que el 93% del valor de las importaciones norteamericanas (excluido el petróleo) son manufacturas y que Colombia tiene hoy el más bajo per cápita exportador de manufacturas de América Latina hacia Estados Unidos: veinte veces menos que Costa Rica o México, cinco veces menos que la mayoría de países de Centroamérica y el Caribe.

Si se piensa que Colombia tiene hoy dos instituciones de gran tradición dedicadas a apoyar el intercambio bilateral (la Cámara de Comercio Colombo Americana, con más de mil afiliados y presencia nacional, y el Consejo de Empresas Americanas, con más de cien afiliados), lo lógico sería fomentar la creación de una coalición que permita aprovechar el TLC con Estados Unidos: un consejo asesor mixto que incluya la representación del gobierno, el sector gremial, los empresarios y Proexport, y que permita incidir rápidamente en el crecimiento del per cápita exportador colombiano a fin de neutralizar la caída de las exportaciones de combustibles fósiles que se prevén para los próximos años.

En este capítulo se observará cómo, pese a que el comportamiento de las cifras de comercio durante el año 2013 fue deficiente, precisamente debido a la caída de las importaciones norteamericanas de petróleo, el futuro del TLC entre Colombia y Estados Unidos es a todas luces promisorio para los empresarios nacionales. Además, es preciso resaltar que durante los dos

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

primeros años de entrada en vigencia del acuerdo surgieron más de 1.500 exportadores, identificándose 154 productos nuevos en el año 2012 y 240 en 2013: aunque sus montos son aún pequeños, los casi 400 productos que antes no se exportaban demuestran gran dinamismo empresarial.

Sin duda, exportar a Estados Unidos para aprovechar el mercado más grande y dinámico del mundo tendrá que ser una prioridad nacional.

Remodelando una relación comercial

Al comparar las cifras de los años 2012 y 2013 del comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos se observa que ha habido drásticas variaciones:

- Las importaciones de Colombia desde Estados Unidos crecieron 16%.
- Las exportaciones de Colombia a Estados Unidos decrecieron 15,9%.

En cifras, las importaciones colombianas de Estados Unidos crecieron en el 2013, el primer año completo de TLC, en US\$2.269 millones mientras que las exportaciones disminuyeron en US\$3.523 millones. El impacto neto en la balanza comercial entre Colombia y Estados Unidos fue de US\$5.792 millones, negativa para Colombia.

Es importante resaltar la disminución de las exportaciones colombianas de petróleo, producto que representa actualmente el 70,9% del comercio bilateral, contracción que se observó en las compras estadounidenses de dicho producto a nivel mundial, tanto en montos como en volumen: de una disminución cercana a los US\$46.700 millones del total importado durante 2013 por Estados Unidos, Colombia fue responsable por la reducción en cerca de US\$2.527 millones.

TABLA 13
EXPORTACIONES COLOMBIANAS A ESTADOS UNIDOS 2012-2013
(CON Y SIN PETRÓLEO, CARBÓN Y ORO)

Exportaciones Colombia-Estados Unidos (total)		
2012	2013	% de variación 2012-2013
(US\$ mill.)		
24.652	21.364	-13,3%

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Exportaciones Colombia-Estados Unidos (total sin carbón, petróleo y oro)		
2012	2013	% de variación 2012-2013
(US\$ mill.)		
4.276	4.198	-1,8%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de USITC.

A pesar de que algunos productos colombianos siguieron esta tendencia, otros han mostrado grandes crecimientos como, por ejemplo, las flores, el café y las prendas de vestir de punto. Excluyendo productos como el petróleo, el carbón y el oro, la variación real del comercio bilateral entre 2012 y 2013 es de solo -1,8%.

A continuación se enumeran los diez productos que presentaron el mayor crecimiento en términos de valor neto, alcanzando los US\$150,3 millones. Es interesante observar que siete de estos productos son de alto valor agregado.

TABLA 14
PRODUCTOS DE MAYOR CRECIMIENTO EN VALOR NETO

Producto	Cambio en US\$ millones de
	2013 con respecto a 2012
Flores	+ \$48,5
Café	+ \$26,7
Aparatos de grabación*	+ \$13,7
Prendas de vestir, de punto*	+ \$13,1
Otras confecciones*	+ \$11,6
Productos farmacéuticos*	+ \$10,7
Aluminio y sus manufacturas	+ \$9,3
Productos químicos inorgánicos*	+ \$6,3
Navegación aérea o espacial*	+ \$5,3
Perfumes*	+ \$5

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Por otra parte, existen también productos que presentaron una gran contracción. A continuación se registran los productos que más decrecieron en las

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

exportaciones colombianas a Estados Unidos diferentes al petróleo y el oro, alcanzando un decrecimiento de cerca de US\$213,8 millones.

TABLA 15
PRODUCTOS DE MAYOR CONTRACCIÓN EN VALOR NETO

Producto	Cambio en US\$ mill.
	2013 con respecto a 2012
Manufacturas de hierro o de acero	\$ (59,8)
Azúcares	\$ (33,8)
Frutas	\$ (32,6)
Fundición, hierro y acero	\$ (26)
Materias plásticas	\$ (19,6)
Vidrio	\$ (14)
Preparaciones de pescado*	\$ (12,2)
Productos editoriales*	\$ (7,9)
Preparaciones alimenticias diversas*	\$ (4)
Minerales, escorias y cenizas	\$ (4)

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

A pesar de que estos productos doblan el cambio de valor neto a aquellos que presentaron cambios positivos, es interesante observar que el primer grupo reúne siete productos de alto valor agregado mientras que el segundo cuenta con sólo tres y el resto corresponde a productos primarios.

Nuevas empresas y productos exportados a Estados Unidos

Nuevas empresas

Al analizar el número de empresas colombianas que exportan a Estados Unidos (según NITS exportadores) se observa que en el año 2013 surgieron 1.338 nuevas compañías que vendieron a dicho país un total de US\$134 millones, participando con solo el 0,7% del total exportado por Colombia al mercado estadounidense (US\$18,459 millones).

Del mismo modo, un grupo de 342 empresas iniciaron exportaciones en 2012 y continuaron exportando en 2013. Estas empresas aumentaron sus exportaciones a Estados Unidos en 83,3%, al pasar de US\$540 millones a US\$990 millones, como se observa en la siguiente Tabla:

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

TABLA 16

NÚMERO DE NUEVAS EMPRESAS COLOMBIANAS QUE EXPORTARON A ESTADOS UNIDOS EN 2013 Y NÚMERO DE EMPRESAS NUEVAS QUE INICIARON EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS EN 2012 Y CONTINUARON HACIÉNDOLO EN 2013

Exportaciones de Colombia a Estados Unidos (US\$ miles)					
	n.º de empresas	2012	2013	% de participación 2013	% de variación
Total general	5.875	21.979.605	18.458.880	100%	-7,8%
Nuevas en 2013	1.338	-	134.231	0,7%	0,0%
Exportadoras 2012 y 2013	342	540.000	990.000	5,4%	83,3%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Productos nuevos que iniciaron exportaciones a Estados Unidos en 2012 y continuaron en 2013

En lo que respecta a la dinámica generada por el TLC en el comercio bilateral Colombia-Estados Unidos, 154 nuevos productos iniciaron exportaciones en 2012 y continuaron siendo exportados en 2013.

Se enumeran a continuación aquellos productos que registraron crecimiento en sus exportaciones de 2012 a 2013 superando los US\$500.000¹.

TABLA 17

SELECCIÓN DE NUEVOS PRODUCTOS EXPORTADOS EN 2012 A ESTADOS UNIDOS

S.A. 6	Producto	Valor exportado a Estados Unidos (US\$ miles)	
		2012	2013
3004.32	Medicamentos que contienen hormonas cortico supra-renales	2.039	13.351
8504.23	Transformadores de dieléctrico líquido de potencia superior a 10.000 k	1.122	6.648

1 De los 154 productos, 31 fueron identificados en el estudio que realizó Araújo Ibarra & Asociados S.A. “500 Oportunidades comerciales para el TLC Colombia Estados Unidos”; todos los productos contenidos en la tabla hicieron parte de dicho estudio.

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

S.A. 6	Producto	Valor exportado a Estados Unidos (US\$ miles)	
		2012	2013
2711.12	Propano, licuado	693	1.329
3902.10	Polipropileno, en formas primarias	450,5	812
7110.19	Platino semielaborado	53	757
0709.59	Setas y demás hongos, comestibles, frescas o refrigeradas	272	510

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Productos nuevos que iniciaron exportaciones a Estados Unidos en 2013

En el año 2013 se exportaron a Estados Unidos 240 nuevos productos, los cuales representaron el 0,1% de las exportaciones totales de Colombia a ese país (US\$15,44 millones) para un promedio de exportación por producto de US\$64.340.

A continuación se incluyen los productos nuevos que en 2013 significaron exportaciones superiores a US\$300.000 hacia Estados Unidos.

TABLA 18
SELECCIÓN DE NUEVOS PRODUCTOS EXPORTADOS EN 2013 A ESTADOS UNIDOS

S.A. 6	Producto exportado a Estados Unidos	Valor exportado a Estados Unidos 2013 (US\$ miles)
8429.20	Niveladoras	3,778,872
2707.30	Xiloles	1,601,593
8421.19	Las demás centrifugadoras y secadoras centrífugas	934,500
3912.11	Acetatos de celulosa, sin plastificar, en formas primarias	684,892
8704.10	Volquetes automotores para uso fuera de la red de carreteras	455,000
2401.30	Desperdicios de tabaco	373,680
8709.90	Partes de carretillas automóviles tipo utilizadas en fábricas y puertos	317,711
1702.20	Azúcar y jarabe de arce	313,730

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Origen, un factor a tener en cuenta

Las reglas de origen establecen las condiciones, características o requisitos que deben cumplir los productos para acceder a las preferencias arancelarias otorgadas por las partes, lo cual asegura que los bienes que ingresan con preferencia al mercado son originarios, tuvieron un proceso productivo en alguna de las partes, o cumplen unos requisitos específicos decretados en el Tratado.

En el TLC con Estados Unidos se definieron tres tipos de bienes considerados originarios:

- Bienes obtenidos o producidos en su totalidad en Colombia o Estados Unidos. La mayoría de estos productos son de carácter agrícola, incluidas las flores, o producidos 100% con materia prima de las partes.
- Bienes elaborados a partir de materias primas de Colombia o Estados Unidos.
- Bienes elaborados incorporando materias primas de terceros países no parte del acuerdo. Para estos casos el TLC establece unos Requisitos Especiales de Origen (REO) para cada producto, que, de cumplirse, les permite beneficiarse de las preferencias otorgadas.

Una carrera con el mundo. Nuestra competencia

Países que pagan más impuestos en Estados Unidos

Uno de los principales beneficios de los acuerdos de libre comercio es la eliminación de las barreras arancelarias para los productos negociados, lo cual resulta en una ventaja competitiva ante el resto del mundo para acceder, en este caso, al mercado estadounidense.

Al considerar las temáticas arancelarias es interesante observar las diferentes composiciones del comercio bilateral de Estados Unidos con sus socios comerciales. A continuación se presentan las cifras que permiten un análisis más profundo de la composición del comercio.

En primera instancia se observaron los aranceles sectoriales promedio que pagan las importaciones de Estados Unidos, identificando aquellos con las tasas más altas. Los textiles, confecciones, calzado, cueros, productos cerámicos y plásticos sobresalen como sectores altamente protegidos, tanto por sus aranceles promedio como por el porcentaje del valor gravado² por Estados Unidos sobre el valor importado en 2013.

2 Valor gravado de las importaciones del sector (US\$)/Importaciones totales del sector (US\$).

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

TABLA 19
 SECTORES MÁS PROTEGIDOS EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS

Sector*	Arancel promedio	% de valor importado gravado de cada sector
Confecciones	15,4%	81%
Cueros y manufacturas	11,4%	89%
Calzado	10,8%	94%
Textiles	7,5%	56%
Productos cerámicos	7,7%	64%
Plásticos y manufacturas	4,6%	57%

* Confecciones: capítulos 61 a 63 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA); cueros: capítulos 41 a 43 del SA; calzado: capítulo 64 del SA; textiles: capítulos 50 a 60 del SA; productos cerámicos: capítulo 69 del SA, y plástico: capítulo 39 del SA.
 Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de USITC.

A continuación, se identificaron los países con el mayor valor pagado en aranceles para el año 2013; China encabeza la lista con US\$13.488 millones, quintuplicando a Japón que le sigue con un valor de US\$2.417 millones. Es importante resaltar que los principales productos gravados para China, Vietnam e Indonesia pertenecen al sector confecciones y calzado, afirmación acorde con el alto proteccionismo que acompaña a este sector. Resalta también el hecho de que ninguno de estos países cuenta con un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

TABLA 20
 PAÍSES QUE PAGARON EL MAYOR VALOR EN ARANCELES PARA EL AÑO 2013

País	Valor pagado por concepto de aranceles en 2013 (US\$ mill.)	Principales productos gravados
China	13.488	Confecciones, calzado y bombillas o lámparas.
Japón	2.417	Vehículos y sus partes, relojes, maquinaria eléctrica y mecánica.
Vietnam	2.045	Confecciones y calzado.
Alemania	1.803	Vehículos y sus partes.
Indonesia	1.183	Confecciones y calzado.

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de USITC.

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

En tercera instancia se observaron los comportamientos específicos de aquellos países que exportan casi de forma exclusiva productos gravados. Se identificaron dos naciones del sudeste asiático: Camboya y Bangladesh.

En la Tabla se observa que el 97% de sus exportaciones a Estados Unidos están gravadas y, como se verá más adelante, ambos países tienen los aranceles promedio más altos, lo cual se debe en gran parte a que su oferta exportadora se centra casi de forma exclusiva en confecciones, un sector altamente protegido en el mercado estadounidense.

TABLA 21
PAÍSES EN LOS CUALES LA MAYOR PARTE DEL COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS
ESTÁ GRAVADO

País	Importaciones Estados Unidos en 2013 (US\$ mill.)	Valor gravado 2013 (US\$ mill.)	% de participación de comercio gravado	Principales productos gravados
Camboya	2.749	2.668	97%	Confecciones, en especial sacos y ropa para mujer/niña.
Bangladesh	5.303	5.136	97%	Confecciones para hombre y mujer.

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de USITC.

Como se mencionó en el análisis de la Tabla anterior, el sector confecciones y calzado está fuertemente protegido, razón por la cual no sorprenden las altas tasas arancelarias promedio para países como Camboya y Sri Lanka.

TABLA 22
PAÍSES CON ARANCELES PROMEDIO MÁS ALTOS EN ESTADOS UNIDOS

País	Arancel promedio	Principales productos gravados
Camboya	17,3%	Confecciones, en especial sacos y ropa para mujer/niña.
Sri Lanka	16,5%	Sacos, brasieres, ropa para mujer/niña.
Bangladesh	16,1%	Confecciones para hombre y mujer.
Nicaragua	15,4%	Confecciones para hombre y mujer.

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

País	Arancel promedio	Principales productos gravados
Honduras	14,2%	Confecciones para hombre y mujer.
Vietnam	13,9%	Confecciones y calzado.
Indonesia	13,2%	Confecciones y calzado.

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de USITC.

La presencia de Nicaragua y Honduras en esta lista muestra la importancia del cumplimiento de las reglas de origen estipuladas en los acuerdos comerciales. A pesar de que ambos países cuentan con tratados de libre comercio con Estados Unidos, el no cumplimiento de los parámetros incluidos en el acuerdo anula los beneficios que se pueden obtener del mismo.

En el caso particular de Colombia se negoció la desgravación del 100% de las confecciones y textiles con destino al mercado estadounidense, beneficio sujeto al cumplimiento de las reglas de origen establecidas para el sector, las cuales son altamente exigentes. A resaltar, dos aspectos claves del acuerdo para el sector:

- *Mecanismo de poco abasto.* Es un mecanismo que permite incorporar hilados y/o telas de terceros países cuando no existe disponibilidad en cantidades comerciales suficientes en los países de la región del TLC.
- *Regla “De Mínimis”.* Se permite incorporar hilazas/filamentos de terceros países sin exceder el 10% del peso total de la prenda o tela a exportar.
- *Acumulación de origen extendida.* Se acordó un lenguaje que permita desarrollar el engranaje que esto implica, dejando abierta la posibilidad de negociar el origen acumulativo con todos los países con los cuales Estados Unidos tenga acuerdos de libre comercio en el hemisferio americano.

Lo anterior se observa ya en tratados como el NAFTA y el CAFTA+RD, textos en los cuales se aclara que si los productores involucrados en la manufactura de un bien se encuentran en uno o varios países pertenecientes al acuerdo respectivo, el procesamiento de los diferentes productores se podrá acumular para determinar si un bien cumple las reglas de contenido regional. En pocas palabras, para el correcto aprovechamiento del TLC con Estados Unidos, Colombia debe seguir los parámetros acordados en el texto, logrando así una ventaja competitiva sobre otros países de la región que, a pesar de contar con costos menores, no cumplen con los requisitos del acuerdo.

Acuerdos comerciales en Latinoamérica y per cápita exportadores

Tal como se mencionó, los acuerdos de libre comercio ofrecen ventajas ante otros competidores, por lo cual es de suma importancia comprender que Colombia no es el único país de la región que cuenta con un TLC con Estados Unidos. Dicho país tiene firmados y vigentes actualmente once acuerdos comerciales con países de América Latina y el Caribe, lo cual los convierte en competidores o en potenciales aliados.

Al hacer una comparación con los otros diez países del hemisferio que han suscrito un TLC con Estados Unidos, Colombia no ha sabido aprovechar su acuerdo en el primer año de vigencia, pues en pocos años estos países han aumentado de manera importante sus exportaciones al mayor importador del mundo, tanto en montos absolutos como en sus per cápita exportadores.

A continuación se presenta el estado del comercio bilateral de Estados Unidos con dichos socios, así como el indicador per cápita exportador, el cual mide la habilidad del promedio de los habitantes de un país para exportar valor. De los once países que tienen vigente un TLC con Estados Unidos solo cinco presentaron crecimientos en sus exportaciones en el primer año de vigencia de sus acuerdos respectivos, lo cual, sin embargo, no es un factor definitivo para el éxito de la firma de acuerdos comerciales.

Las exportaciones del Triángulo Norte³ con Estados Unidos se contrajeron en su primer año para después presentar crecimientos anuales positivos; por su parte, República Dominicana se enfocó en adaptar su canasta exportadora, redirigiendo sus esfuerzos a industrias de alto valor agregado como son los instrumentos médico quirúrgicos. Colombia puede estar presentando un comportamiento similar al de estos países.

TABLA 23
VARIACIÓN PORCENTUAL DEL VALOR EXPORTADO A ESTADOS UNIDOS ENTRE
2012 Y 2013 (SIN PETRÓLEO, CARBÓN Y ORO)

País (año de entrada en vigencia TLC)	% de variación primer año del TLC	% de variación anual desde la firma del TLC (2013)
Chile (2004)	30%	9%
Nicaragua (2005)	30%	11%

3 Honduras, Guatemala y El Salvador.

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

País (año de entrada en vigencia TLC)	% de variación primer año del TLC	% de variación anual desde la firma del TLC (2013)
México (1994)	17%	8%
Costa Rica (2005)	13%	17%
Perú (2009)	0,1%	4%
Honduras (2005)	-1,3%	1,8%
República Dominicana (2005)	-1,4%	-1,2%
Colombia (2012)	-1,8%	-1,8%
Guatemala (2005)	-4,2%	2,0%
El Salvador (2005)	-7%	2,6%
Panamá (2012)	-23%	-23%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Sin embargo, la simple contracción del valor exportado puede no ser representativa, y en cambio se puede deber en parte a mercancías tradicionales de bajo valor agregado. Por esta razón surge la importancia de relacionar los valores antes obtenidos con otro indicador, uno que refleje la capacidad de exportar valor.

El per cápita exportador mide la habilidad del promedio de los habitantes de cada país para conquistar el mercado estadounidense. De los once países analizados, Costa Rica y México encabezan los per cápita manufactureros exportadores con US\$2.470 y US\$1.985 versus los US\$88 de Colombia:

TABLA 24
 PER CÁPITA EXPORTADOR DE PAÍSES LATINOAMERICANOS A ESTADOS UNIDOS
 QUE CUENTAN CON TLC (PER CÁPITA EXPORTADOR TOTAL Y PER CÁPITA
 EXPORTADOR DE MANUFACTURAS PARA EL AÑO 2013)

País	Per cápita exportador total (US\$-2013)	Per cápita exportador manufacturas* (US\$-2013)
Costa Rica	2.476	2.470
México	2.299	1.985
Chile	595	578
Honduras	554	536
Nicaragua	459	435
República Dominicana	409	407

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

País	Per cápita exportador total (US\$-2013)	Per cápita exportador manufacturas* (US\$-2013)
El Salvador	386	386
Guatemala	276	231
Perú	272	140
Panamá	113	101
Colombia	448	88

* Excluyendo petróleo, carbón y oro.

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Es importante resaltar la diferencia entre el per cápita exportador total colombiano y el per cápita manufacturero. Al analizar en la Tabla el desempeño de los otros países latinoamericanos, se evidencia la actual concentración de las exportaciones colombianas a Estados Unidos en petróleo, carbón y oro. En contraste, países como Costa Rica y México han logrado diversificar su oferta exportadora, dando a los productos básicos una participación marginal en su comercio bilateral.

De lo anterior se deriva la necesidad de que cada país ajuste su canasta exportadora, especializándose en aquellos productos que presentan ventajas comparativas. Dos ejemplos exitosos son México y República Dominicana:

- México siguió esta estrategia y hoy es el primer proveedor de frutas y hortalizas al mercado estadounidense, dejando de lado productos como cereales y oleaginosas en los que Estados Unidos es más competitivo.
- Cuando inició su TLC con Estados Unidos, el primer producto de exportación de República Dominicana eran las confecciones de tejido plano, las cuales representaban el 36% del total exportado a ese mercado; hoy el primer producto de exportación son los implementos médico-quirúrgicos (participación de 17% en las exportaciones totales a Estados Unidos) y las confecciones de tejido plano representan tan sólo el 6% del valor total exportado.

Llama también la atención el hecho de la composición de las exportaciones colombianas, donde sólo el 20% de los productos vendidos a Estados Unidos son manufacturas, cuando el 93% de las importaciones norteamericanas diferentes de combustibles son precisamente manufacturas.

Potencial de integración regional y zonas francas

Como ya se mencionó, Estados Unidos cuenta con once acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe (ALC), lo cual resulta en una oportunidad de integración regional; sin embargo, es importante utilizar las herramientas correctas para que la región pueda competir con aquellos países que tienen costos de producción considerablemente bajos.

Las zonas francas ofrecen beneficios tributarios, logísticos, operativos y aduaneros con capacidad de potencializar la competitividad de la región en el mercado estadounidense. En la actualidad ALC cuenta con más de 400 zonas francas que generan cerca de 800 mil empleos directos en la región; son áreas geográficas que a pesar de encontrarse en el territorio nacional disfrutan de una normativa especial, y en las cuales se desarrollan actividades industriales, comerciales y/o de servicios⁴.

Además de los beneficios mencionados, la mercancía y los servicios producidos en las zonas francas se consideran originarios; en otras palabras, esta herramienta ofrece la posibilidad de reducir costos operativos en pro de la competitividad de las exportaciones regionales al mercado de Estados Unidos.

Para poder aprovechar al máximo los beneficios de esta herramienta es necesario lograr la integración regional; para ello, y como parte del proceso, ALC debe promover alianzas con sus sistemas financieros multilaterales y unificar los incentivos en materia de régimen franco. Sumado a lo anterior, es importante considerar que gran parte de los acuerdos comerciales firmados por ALC le otorgan origen a los productos provenientes de sus zonas francas, por lo que negociar un origen acumulativo con estos países es un importante componente que permite potencializar la competitividad de la región. En el texto del NAFTA y el CAFTA+RD se permite la acumulación de origen si los productores involucrados en la manufactura de un bien se encuentran en uno o varios países pertenecientes al acuerdo respectivo. Sin embargo, Colombia no cuenta actualmente con el beneficio de acumulación de origen regional.

Al entrar en vigencia el TLC con Estados Unidos, Colombia perdió los beneficios que ofrecía la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA), el cual, además de brindar preferencias

4 *¿Cómo establecerse en Colombia?*, elaborado por Araújo Ibarra y Asociados e *Invest in Bogotá*.

arancelarias, permitía la acumulación de origen entre Colombia, Perú, Ecuador y Estados Unidos, por lo que negociar un origen acumulativo es un componente crucial para la competitividad nacional y regional.

El camino correcto para Colombia

Estados Unidos y el mundo

Para identificar mejor las oportunidades que el mercado estadounidense ofrece, se analizó la distribución de las importaciones de dicho país en el año 2013, encontrando que el 82% del valor importado usó como puerto de entrada uno de los diez Estados localizados en el siguiente mapa.

GRÁFICA 5
MAPA DE LOS ESTADOS UNIDOS. SELECCIÓN DE LOS DIEZ ESTADOS
QUE MÁS IMPORTARON EN 2013



Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

En la Tabla a continuación se observa que cerca del 50% de las importaciones estadounidenses en 2013 usaron Texas, California o Nueva York como puerto de entrada, lo cual se debe a la importancia de China, México y Canadá en el comercio bilateral de Estados Unidos, convirtiendo a estos tres países en poderosos competidores.

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

TABLA 25
 LISTA Y CIFRAS DE LAS IMPORTACIONES DE 2013
 DE LOS DIEZ ESTADOS SELECCIONADOS

Estado de entrada	Importaciones 2013 (US\$ mill.)	% de participación del Estado en las importaciones 2013*	% de participación valor aéreo**	% de participación valor marítimo***
Total Estados Unidos	2.113.641	100%	24%	53%
Texas	394.669	19%	11%	43%
California	394.589	19%	18%	73%
Nueva York	223.651	11%	42%	58%
Illinois	151.933	7%	47%	28%
Louisiana	134.700	6%	32%	68%
Michigan	123.005	6%	2%	5%
Ohio	89.832	4%	64%	30%
Georgia	81.744	4%	24%	76%
Florida	69.635	3%	39%	63%
Washington	62.636	3%	12%	58%

* Participación del Estado en la totalidad de las importaciones estadounidenses en 2013.

** Participación del valor de las mercancías importadas por vía aérea sobre el total de las importaciones del Estado en 2013.

*** Participación del valor de las mercancías importadas por vía marítima sobre el total de las importaciones del Estado en 2013.

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Para el caso específico de México y Canadá, es importante resaltar su acceso por medio terrestre; el 46% de las importaciones de Texas y el 91% de las de Michigan entraron a territorio estadounidense por dicho medio.

Selección de Estados (puertos) de alto potencial

De los diez Estados mencionados en el apartado anterior, cinco cuentan un comercio dinámico con Colombia: Texas, California, Florida, Nueva York y Louisiana. En el siguiente mapa se puede observar su posición en el territorio estadounidense:

GRÁFICA 6

MAPA DE LOS ESTADOS DE ESTADOS UNIDOS. SELECCIÓN DE LOS CINCO ESTADOS QUE PRESENTARON EL COMERCIO MÁS DINÁMICO CON COLOMBIA EN 2013



Para el análisis se tuvieron en cuenta los principales distritos de entrada de los Estados seleccionados, enumerados a continuación:

- *Texas*: Dallas-Fort Worth, El Paso, Houston-Galveston, Laredo y Port Arthur;
- *California*: Los Ángeles, San Diego y San Francisco;
- *Florida*: Miami y Tampa;
- *Nueva York*: Ciudad de Nueva York, y
- *Louisiana*: Nueva Orleans.

La selección se hizo en función de la importancia de los cinco Estados para el comercio bilateral sujeto a análisis. De la Tabla a continuación se observa que el 74% de las exportaciones colombianas con destino a Estados Unidos, en términos de valor, usan alguno de estos Estados como puerto de entrada⁵.

5 Se excluyeron las exportaciones colombianas de petróleo, carbón y oro a Estados Unidos en el 2013.

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

TABLA 26
 PARTICIPACIÓN DE LOS CINCO ESTADOS SELECCIONADOS EN EL COMERCIO
 BILATERAL ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS (2013)
 (EXCLUYENDO PETRÓLEO, CARBÓN Y ORO)

Rubro	Valor aéreo + valor marítimo (miles US\$)	Peso aéreo + peso marítimo (ton)	% de participación (valor)	% de participación (peso)
Exportaciones colombianas a Estados Unidos en 2013	3.163.825	882.329	100%	100%
Exportaciones colombianas a Estados Unidos que usan los puertos seleccionados como punto de entrada	2.333.029	603.230	74%	68%
Texas	278.636	128.521	9%	15%
California	281.458	83.938	9%	10%
Florida	1.201.201	247.075	38%	28%
Nueva York	400.789	100.903	13%	11%
Louisiana	170.944	42.793	5%	5%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Distribución del comercio según medios de transporte

Siguiendo con la línea de los cinco Estados seleccionados, es importante analizar el estado actual del comercio bilateral Colombia-Estados Unidos.

A continuación se ilustra la composición del comercio colombiano, según el medio de transporte utilizado y excluyendo las exportaciones de petróleo, carbón y oro a Estados Unidos.

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

TABLA 27
 PARTICIPACIÓN EN VALOR Y PESO EXPORTADO DE COLOMBIA A ESTADOS
 SELECCIONADOS DE ESTADOS UNIDOS, POR VÍA AÉREA Y MARÍTIMA EN 2013
 (EXCLUYENDO PETRÓLEO, CARBÓN Y ORO)

Puertos de entrada	Vía aérea				Vía marítima			
	Exportaciones colombianas vía aérea (miles US\$)	% de participación (valor)	% de participación (peso)	Precio μ kilo (US\$)	Exportaciones colombianas vía marítima (miles US\$)	% de participación (valor)	% de participación (peso)	Precio μ kilo (US\$)
Texas	23.297	8,4%	0,2%	\$84	255.339	91,6%	99,8%	\$2
California	30.126	10,7%	3,8%	\$10	251.332	89,3%	96,2%	\$3
Florida	753.955	62,8%	46,1%	\$ 7	447.246	37,2%	53,9%	\$3
Nueva York	104.287	26%	0,6%	\$162	296.503	74%	99,4%	\$3
Louisiana	33.654	19,7%	1,1%	\$69	137.291	80,3%	98,9%	\$3

* μ : Promedio.

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Existen varios aspectos a resaltar, entre ellos el hecho de que no obstante sólo el 0,6% del peso exportado a Nueva York ingresa por vía aérea, éste representa un sorprendente 26% del total exportado. Este comportamiento, aunque no tan marcado, se repite en el caso de Florida, donde el 46,1% del peso exportado (vía aérea) representa el 62,8% del valor, y en Louisiana donde el 1,1% del peso comprende el 19,7% del valor.

Fletes a Estados Unidos: aéreo vs. marítimo

Para poder competir con otros proveedores de Estados Unidos es importante analizar los costos de exportación, en donde los fletes son uno de los principales rubros a tener en cuenta al momento de la venta. A continuación se ilustra el flete promedio que paga la mercancía colombiana, así como algunos de sus competidores. Al observar las cifras es importante tener en cuenta que para aquellos Estados de mayor relevancia en el comercio bilateral, Colombia cuenta con fletes competitivos.

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

Texas

TABLA 28
 FLETE QUE LOS PAÍSES SELECCIONADOS PAGARON PARA LLEGAR A LOS PUERTOS
 DE TEXAS EN 2013 (US\$/KILO)

País	Aéreo (US\$/kilo)	País	Marítimo (US\$/kilo)
México	\$0,81	Jamaica	\$0,01
Sudáfrica	\$1,63	Angola	\$0,01
Francia	\$1,77	Ecuador	\$0,02
Egipto	\$1,83	Brasil	\$0,03
Colombia	\$1,94	Guatemala	\$0,03
España	\$2,10	Colombia	\$0,03
Bangladesh	\$2,34	Rusia	\$0,05
Brasil	\$2,36	Argentina	\$0,05
Argentina	\$2,39	México	\$0,06

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Florida

TABLA 29
 FLETE QUE LOS PAÍSES SELECCIONADOS PAGARON PARA LLEGAR
 A LOS PUERTOS DE FLORIDA EN 2013 (US\$/KILO)

País	Aéreo (US\$/kilo)	País	Marítimo (US\$/kilo)
Trinidad y Tobago	\$0,77	Bahamas	\$0,00
República Dominicana	\$0,78	Canadá	\$0,01
Colombia	\$0,79	Venezuela	\$0,01
Guatemala	\$0,83	Trinidad y Tobago	\$0,01
Jamaica	\$0,87	Ucrania	\$0,01
Perú	\$0,88	Marruecos	\$0,01
Panamá	\$1,05	Colombia	\$0,02
Ecuador	\$1,12	México	\$0,02
El Salvador	\$1,21	Rusia	\$0,03

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

California

TABLA 30
FLETE QUE LOS PAÍSES SELECCIONADOS PAGARON PARA LLEGAR
A LOS PUERTOS DE CALIFORNIA EN 2013 (US\$/KILO)

País	Aéreo (US\$/kilo)	País	Marítimo (US\$/kilo)
Colombia	\$1,24	Canadá	\$0,01
Panamá	\$1,42	México	\$0,01
Perú	\$1,56	Chad	\$0,02
Brasil	\$1,57	Colombia	\$0,02
Ecuador	\$1,78	Angola	\$0,02
Guatemala	\$1,79	Guinea Ecuatorial	\$0,02
Francia	\$1,87	Kuwait	\$0,02
Uruguay	\$1,95	Venezuela	\$0,03
Honduras	\$2,02	Brasil	\$0,04

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Nueva York

TABLA 31
FLETE QUE LOS PAÍSES SELECCIONADOS PAGARON PARA LLEGAR
A LOS PUERTOS DE NUEVA YORK EN 2013 (US\$/KILO)

País	Aéreo (US\$/kilo)	País	Marítimo (US\$/kilo)
República Dominicana	\$0,79	Argelia	\$0,01
Ecuador	\$1,12	Gabón	\$0,01
Jordania	\$1,19	Libia	\$0,02
Brasil	\$1,33	México	\$0,02
Perú	\$1,80	Chile	\$0,03
Egipto	\$1,83	Nigeria	\$0,03
Argentina	\$1,83	Honduras	\$0,09
Alemania	\$1,98	Paraguay	\$0,09
Colombia	\$2,80	Colombia	\$0,10

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

Louisiana

TABLA 32
 FLETE QUE LOS PAÍSES SELECCIONADOS PAGARON PARA LLEGAR
 A LOS PUERTOS DE LOUISIANA EN 2013 (US\$/KILO)

País	Aéreo (US\$/kilo)	País	Marítimo (US\$/kilo)
Nicaragua	\$1,26	Bahamas	\$0,0004
Portugal	\$1,34	Marruecos	\$0,01
Venezuela	\$1,46	Chad	\$0,01
El Salvador	\$1,78	Colombia	\$0,01
México	\$2,25	Israel	\$0,01
República Dominicana	\$2,40	México	\$0,01
Costa Rica	\$2,49	Jamaica	\$0,01
Perú	\$2,65	Angola	\$0,01
Colombia	\$2,69	Perú	\$0,01

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Productos de alto potencial exportador

En el año 2011, con el fin de contribuir al fortalecimiento de las estrategias regionales de productividad y competitividad, Araújo Ibarra & Asociados S.A. identificó 603 oportunidades comerciales para Colombia en el mercado de Estados Unidos dentro del marco del Tratado de Libre Comercio que entró en vigor el 15 de mayo de 2012. Las 603 oportunidades identificadas quedaron libres de inmediato para Colombia y en la Tabla siguiente se muestra su evolución.

TABLA 33
 EVOLUCIÓN DE LAS OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS POR MACRO SECTORES

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (US\$ mill. CIF)						
	Totales Estados Unidos		Total selección			
Macrosector	(valores 2013)	% de variación 2008/2013	Valores 2011	Valores 2013	% de variación 2008/2013	% de participación
Total	2,239,750	1.4%	199,318	213,958	9.0%	9.6%

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (US\$ mill. CIF)						
	Totales Estados Unidos		Total selección			
Macrosector	(valores 2013)	% de variación 2008/2013	Valores 2011	Valores 2013	% de variación 2008/2013	% de participación
Agropecuario	64,778	6.6%	8,804	8,309	6.3%	12.8%
Industrial	2,174,972	1.3%	190,514	205,649	9.1%	9.5%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Oportunidades por sector

Del total de las 603 oportunidades, 112 son productos agropecuarios y 491 productos industriales. En las siguientes Tablas se detalla la distribución de dichas oportunidades dentro de los diferentes macro sectores. El arancel efectivo promedio de estas 603 oportunidades comerciales en el 2013 fue de 4,4%.

Maquinarias y equipos

Al agrupar las oportunidades resalta el macro sector de maquinarias y equipos con un mercado potencial de cerca de un billón de dólares; las oportunidades identificadas representan más del 7% de dicho mercado.

TABLA 34
OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN EL MACRO SECTOR
DE MAQUINARIAS Y EQUIPOS

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (US\$ mill. CIF 2013)							
Sector	n.º de productos	Valor de las importaciones totales	% de variación 2008/2013	Valor de las importaciones operaciones identificadas	% de variación 2008/2013	% de participación sobre el total de las importaciones	Arancel efectivo μ
Maquinaria y equipo eléctrico	49	293.348	4,0%	28.835	9,8%	9,8%	3,1%

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (US\$ mill. CIF 2013)							
Sector	n.º de productos	Valor de las importaciones totales	% de variación 2008/2013	Valor de las importaciones operaciones identificadas	% de variación 2008/2013	% de participación sobre el total de las importaciones	Arancel efectivo μ
Maquinaria y equipos mecánicos	49	300.233	5,0%	27.926	18,0%	9,3%	3,1%
Instrumentos de medida, medico quirúrgicos y veterinarios	21	76.775	5,2%	7.878	7,4%	10,3%	2,9%
Equipo para transporte	13	282.949	6,4%	8.576	23,8%	3,0%	2,7%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Moda

De la totalidad de productos identificados, los que registran mayor arancel son las confecciones, los cuero y sus manufacturas, y el calzado, los cuales pertenecen al macro sector moda. Estos son sectores donde Colombia registra una mayor ventaja competitiva frente a países proveedores de los Estados Unidos que no gozan de preferencias como la República China y Brasil.

TABLA 35
OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN EL MACRO SECTOR MODA

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (US\$ millones CIF 2013)							
Sector	n.º de productos	Valor de las importaciones totales	% de variación 2008/2013	Valor importaciones op. identificadas	% de variación 2008/2013	Participación % sobre total de las importaciones	Arancel efectivo μ
Confecciones	137	93.102	2,8%	50.102	6,3%	53,8%	15,4%

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (US\$ millones CIF 2013)							
Sector	n.º de productos	Valor de las importaciones totales	% de variación 2008/2013	Valor importaciones op. identificadas	% de variación 2008/2013	Participación % sobre total de las importaciones	Arancel efectivo μ
Calzado	20	24.612	6,1%	5.552	5,6%	22,6%	10,8%
Cuero y sus manufacturas	16	13.750	5,7%	6.627	12,8%	48,2%	11,4%
Textiles	9	13.712	2,6%	1.449	9,5%	10,6%	7,5%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Plástico, caucho y químicos

Por otra parte, existen varias oportunidades para el plástico, el caucho y sus manufacturas, y los productos químicos, los cuales cuentan con un mercado de más de US\$70 mil millones y cuyas oportunidades identificadas representan el 30,8%.

TABLA 36
OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN EL MACRO SECTOR DE PLÁSTICOS,
CAUCHOS Y QUÍMICOS

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (US\$ mill. CIF 2013)							
Sector	n.º de productos	Valor de las importaciones totales	% de variación 2008/2013	Valor de las importaciones, operaciones identificadas	% de variación 2008/2013	% de participación sobre total de las importaciones	Arancel efectivo μ
Plástico, caucho y manufacturas	41	70.954	6,2%	21.843	10,6%	30,8%	4,2%
Químico	22	107.515	-0,5%	9.380	19,4%	8,7%	4,8%
Perfumería, cosmética y aseo	7	10.807	7,1%	1.093	9,4%	10,1%	4,6%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Metales y minerales

Con respecto al macro sector de metales y minerales, se identificaron 53 oportunidades, las cuales representan más del 10% del valor del sector importado por Estados Unidos en 2013. Se resalta el dinamismo de las oportunidades identificadas para el sector de los metales preciosos (en el cual se incluyó la joyería y la relojería) que ha presentado crecimientos importantes desde 2008 con una tasa promedio anual de 65,6%.

TABLA 37
OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN EL MACRO SECTOR DE METALES
Y MINERALES

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (US\$ mill. CIF 2013)							
Sector	n.º de productos	Valor de las importaciones totales	% de variación 2008/2013	Valor de las importaciones operacionales identificadas	% de variación 2008/2013	% de participación sobre el total importado	Arancel efectivo μ
Metales comunes y sus manufacturas	35	113.685	-2,1%	10.419	11,7%	9,2%	4,2%
Minerales no metálicos	12	17.674	2,5%	2.668	12,9%	15,1%	6,4%
Metales preciosos, joyería y relojería	6	66.226	7,5%	7.537	65,6%	11,4%	6,3%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Agropecuaria y agroindustria

A este macro sector pertenecen 147 de los productos identificados. A pesar de que sus crecimientos promedio anuales no son los más altos, el tamaño del mercado estadounidense ofrece incontables oportunidades de diversificación de la oferta agropecuaria y agroindustrial colombiana. A continuación se presenta el detalle por sector.

TABLA 38

OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN EL MACRO LOS SECTORES AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIA

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (US\$ mill. CIF 2013)							
Sector	n.º de productos	Valor de las importaciones totales	% de variación 2008/2013	Valor de las importaciones op. identificadas	% de variación 2008/2013	% de participación sobre el total importado	Arancel efectivo μ
Agrícola	92	39.227	10,2%	7.600	8,8%	19,4%	2,8%
Agroindustrial	39	59.151	5,7%	8.583	6,6%	14,5%	3,8%
Pecuario	16	25.551	5,7%	708	0,4%	2,8%	4,1%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Sectores varios

Además de los macro sectores presentados, se identificaron una serie de oportunidades para muebles, madera y manufacturas diversas. El detalle se expone a continuación:

TABLA 39

OPORTUNIDADES VARIAS IDENTIFICADAS

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (US\$ mill. CIF 2013)							
Sector	n.º de productos	Valor de las importaciones totales	% de variación 2008/2013	Valor de las importaciones operaciones identificadas	% de variación 2008/2013	% de participación sobre el total de las importaciones	Arancel efectivo μ
Muebles y artículos de alumbrado	6	47.544	5,5%	5.099	14,7%	10,7%	6,0%
Madera y sus manufacturas	2	15.947	1,8%	494	26,2%	3,1%	4,5%
Manufacturas diversas	11	45.024	-0,7%	1.587	-0,1%	3,5%	5,7%

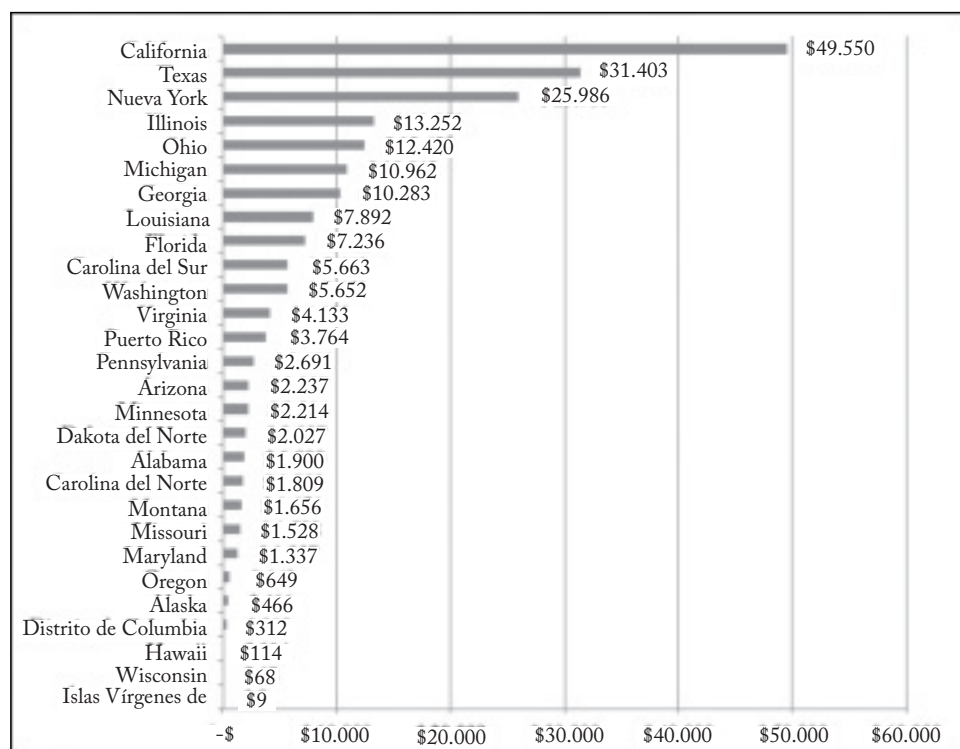
Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

Estados de Estados Unidos con mayor mercado para las oportunidades identificadas

La variedad de oferta y demanda que se genera de forma regional permite identificar cuál es el puerto de entrada ideal para ciertos productos de potencial exportador colombiano.

GRÁFICA 7
IMPORTACIONES DE ESTADOS DE ESTADOS UNIDOS EN 2013 (US\$ MILL.)



Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

En el año 2013, los Estados con mayor tamaño de mercado de importación para las oportunidades comerciales identificadas para Colombia fueron: California, Texas y Nueva York. Los tres hacen parte de nuestra selección previa.

Dado lo anterior, y siguiendo con la línea de los apartados anteriores de este capítulo, se identifican a continuación los top 10 productos que representan una oportunidad para Colombia en los cinco Estados seleccionados:

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

California

TABLA 40
 TOP 10 PRODUCTOS QUE REPRESENTAN UNA OPORTUNIDAD PARA COLOMBIA
 EN CALIFORNIA

Importaciones para el consumo (US\$ mill. CIF 2013)		
SA 10	Productos	Valor
Total		49.550
6110.30.30.59	Jersey de fibras artificiales o sintéticas, para mujer; de punto.	1.275
6204.62.40.21	Pantalones para mujer, de algodón; excepto los de punto.	1.086
8537.10.90.70	Aparatos eléctricos equipados con dos o más aparatos de las subpartidas 8535 u 8536, que no excedan un voltaje de 1.000 v.	806
8518.30.20.00	Otros audífonos y micrófonos.	763
6403.91.90.45	Calzado de cuero con suelas de caucho o plástico, que cubran el tobillo.	715
6307.90.98.89	Otras manufacturas; los demás.	668
3924.10.40.00	Vajillas e implementos de cocina, de plástico.	666
9405.40.80.00	Lámparas eléctricas y alumbrado; los demás.	658
6204.62.40.11	Pantalones para mujer, de denim azul; excepto los de punto.	649
8518.22.00.00	Múltiples parlantes contenidos en la misma caja.	631

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Texas

TABLA 41
 TOP 10 PRODUCTOS QUE REPRESENTAN UNA OPORTUNIDAD
 PARA COLOMBIA EN TEXAS

Importaciones para el consumo (US\$ mill. CIF 2013)		
SA 10	Productos	Valor
Total		31.403
8537.10.90.70	Aparatos eléctricos equipados con dos o más aparatos de las subpartidas 8535 u 8536, que no excedan un voltaje de 1.000 v.	2.188
8409.91.50.85	Piezas para motores de émbolo de encendido por chispa destinadas a buses, camiones o carros.	1.153
8415.90.80.85	Partes para máquinas de aire acondicionado; las demás.	999

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

Importaciones para el consumo (US\$ mill. CIF 2013)		
SA 10	Productos	Valor
8708.94.50.00	Volantes y cajas de dirección para vehículos.	839
6203.42.40.11	Pantalones para hombre de denim azul y algodón; excepto de punto.	783
9405.10.60.20	Lámparas y otros accesorios eléctricos de iluminación para el techo, excepto aquellos usados en espacios públicos de base metálica; excepto de cobre; no para uso en hogares; los demás.	714
7326.90.85.88	Artículos de hierro o acero; los demás.	644
8511.50.00.00	Generadores con motores de combustión interna; los demás.	472
8708.50.61.00	Puentes con diferencial para vehículos; los demás.	423
7113.19.50.85	Joyería y partes, de oro; las demás.	402

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Nueva York

TABLA 42
 TOP 10 PRODUCTOS QUE REPRESENTAN UNA OPORTUNIDAD
 PARA COLOMBIA EN NUEVA YORK

Importaciones para el consumo (US\$ mill. CIF 2013)		
SA 10	Productos	Valor
Total		25.986
7113.19.50.85	Joyería y partes, de oro; las demás.	2.314
7113.11.50.80	Joyería de plata de más de US\$18/pieza.	668
4202.21.90.00	Carteras sin cuero de más de US\$20/pieza.	572
6204.62.40.21	Pantalones para mujer, de algodón; excepto los de punto.	508
7113.19.29.80	Collares y cadenas de oro; los demás.	456
6203.42.40.16	Pantalones para hombre, de algodón; excepto los de punto.	452
6110.30.30.59	Jersey de fibras artificiales o sintéticas, para mujer; de punto.	359
6204.62.40.11	Pantalones para mujer, de denim; excepto los de punto.	345
6204.43.40.30	Vestidos de mujer de fibras sintéticas, de menos de dos colores; excepto los de punto.	321
6403.91.90.45	Calzado de cuero con suelas de caucho o plástico, que cubran el tobillo.	310

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Florida

TABLA 43
TOP 10 PRODUCTOS QUE REPRESENTAN UNA OPORTUNIDAD
PARA COLOMBIA EN FLORIDA

Importaciones para el consumo (US\$ mill. CIF 2013)		
SA 10	Productos	Valor
Total		7.236
6109.10.00.12	Camisetas para hombre de algodón, excepto interiores; de punto; las demás.	417
7113.19.50.85	Joyería y partes, de oro; las demás.	361
6203.42.40.11	Pantalones para hombre de denim azul y algodón; excepto de punto.	287
2402.10.80.80	Cigarros, puros y cigarrillos que contengan tabaco, valor unitario superior a US\$0,76; los demás.	272
6110.30.30.53	Jersey de fibras artificiales o sintéticas, para hombre; de punto.	252
0709.20.90.90	Espárragos, frescos o congelados; los demás.	225
4202.91.00.30	Maletas para viaje o deporte con superficie exterior en cuero o charol.	203
6110.30.30.59	Jersey de fibras artificiales o sintéticas, para mujer; de punto.	173
6203.42.40.16	Pantalones para hombre, de algodón; excepto los de punto.	158
6109.90.10.07	Camisetas para hombre de fibras artificiales o sintéticas; de punto.	148

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Louisiana

TABLA 44
TOP 10 PRODUCTOS QUE REPRESENTAN UNA OPORTUNIDAD
PARA COLOMBIA EN LOUISIANA

Importaciones para el consumo (US\$ mill. CIF 2013)		
Código	Productos	Valor
	Total	7.892
7113.11.50.80	Joyería de plata de más de US\$18/pieza.	864
7113.19.50.85	Joyería y partes, de oro; las demás.	470
8537.10.90.70	Aparatos eléctricos equipados con dos o más aparatos de las subpartidas 8535 u 8536, que no excedan un voltaje de 1.000 v.	302

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

Importaciones para el consumo (US\$ mill. CIF 2013)		
Código	Productos	Valor
8511.50.00.00	Generadores con motores de combustión interna; los demás.	176
9022.90.60.00	Piezas y accesorios para aparatos de rayos X.	163
8409.91.50.85	Piezas para motores de émbolo de encendido por chispa destinadas a buses, camiones o carros.	157
7326.90.85.88	Artículos de hierro o acero; los demás.	128
2924.29.47.00	Otras amidas cíclicas que se utilizan como pesticidas.	118
8481.80.90.05	Electroválvulas.	113
6203.42.40.16	Pantalones para hombre, de algodón; excepto los de punto.	98

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Transporte, flete y precios promedios para oportunidades identificadas

Para aprovechar al máximo las oportunidades comerciales que se derivan del TLC con Estados Unidos es importante encontrar, además del qué, el cómo. Ya se identificaron cinco Estados que ofrecen grandes ventajas como distritos de entrada, además de altas demandas de los productos seleccionados. A continuación se pasa a otro aspecto clave: el medio de transporte.

De las 603 oportunidades identificadas (US\$41.918 millones) el 20% del valor importado por Estados Unidos llega a ese país por vía aérea, con un flete promedio por kilogramo de US\$2,49 y un precio promedio por kilogramo de US\$64. De las mismas 603 oportunidades identificadas el 57% del valor importado por Estados Unidos (US\$121.793 millones) llega a ese país por vía marítima, con un flete promedio por kilogramo de US\$0,25 y un precio promedio por kilogramo de US\$5,64.

En la siguiente Tabla se observa el modo de transporte utilizado, el flete y precio promedio, según la clasificación sectorial de las 603 oportunidades identificadas; se agruparon los macro sectores antes mencionados según el flete que pagan por vía marítima, principal medio de transporte para las importaciones estadounidenses de los productos seleccionados.

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

TABLA 45
 IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES POR SECTORES,
 SEGÚN MEDIO DE TRANSPORTE 2013

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (FOB 2013)							
Sector	Total (US\$ mill.)	Vía aérea			Vía marítima		
		% de partici- pación	Flete (US\$/ kilo)	Precio (US\$/ kilo)	% de partici- pación	Flete (US\$/ kilo)	Precio (US\$/ kilo)
Total	213.958	19,6%	2,49	63,66	56,9%	0,25	5,64
Agrícola	7.600	7,1%	0,91	3,87	28,8%	0,08	0,62
Minerales no metálicos	2.668	5%	1,13	10,99	70,7%	0,09	0,67
Agroindustrial	8.583	2,8%	2,37	28,77	57,1%	0,14	2,39
Madera y sus manu- facturas	494	0,2%	1,5	6,73	92,6%	0,19	1,98
Químico	9.380	63,8%	2,74	699,91	31%	0,19	4,63
Perfumería, cosmética y aseo	1.093	2,7%	1,8	19,49	57,1%	0,21	5,14
Textiles	1.449	4,3%	3	34,08	75,6%	0,21	3,63
Pecuario	708	3,1%	3,34	9,94	80,8%	0,23	7,07
Metales comunes y sus manufacturas	10.419	16,4%	2,74	62,14	59%	0,24	4,5
Equipo para transporte	8.576	2,9%	1,24	14,53	47,7%	0,26	7,86
Plástico, caucho y ma- nufacturas	21.843	4,1%	2,41	26,96	67%	0,28	4,26
Maquinaria y equipo mecánicos	27.926	21,6%	2,75	83,54	49,2%	0,32	10,97
Confecciones	50.102	10,9%	2,82	28,32	83,2%	0,38	11,49
Manufacturas diversas	1.587	3,3%	3,46	29,74	87,8%	0,38	6,2
Maquinaria y equipo eléctrico	28.835	23,8%	3,07	86,2	49,1%	0,4	12,54
Calzado	5.552	8,5%	2,58	42,23	88,6%	0,45	12,48
Muebles y artículos de alumbrado	5.099	6,2%	3,5	46,42	69,9%	0,45	6,61
Cuero y sus manufac- turas	6.627	26,9%	3,13	62,67	73,1%	0,49	12,41
Metales preciosos, joye- ría y relojería	7.537	94,7%	13,1	1455,46	1,1%	0,58	42,35

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (FOB 2013)							
Sector	Total (US\$ mill.)	Vía aérea			Vía marítima		
		% de partici- pación	Flete (US\$/ kilo)	Precio (US\$/ kilo)	% de partici- pación	Flete (US\$/ kilo)	Precio (US\$/ kilo)
Instrumentos de medi- da, medico quirúrgicos y veterinarios	7.878	63,1%	3,6	166,54	22,5%	0,6	30,96

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Fletes y aranceles de los principales países competidores de Colombia en Estados Unidos

Además de identificar los fletes sectoriales, es importante saber de la competencia, razón por la cual se identificaron también los principales países competidores de Colombia en Estados Unidos. A continuación se expone la composición del comercio de dichos países con Estados Unidos.

TABLA 46
PRINCIPALES PROVEEDORES DE ESTADOS UNIDOS. TOTAL DE IMPORTACIONES
2013 Y SU COMPOSICIÓN SEGÚN MEDIO DE TRANSPORTE

Importaciones para el consumo de Estados Unidos (FOB 2013)							
Proveedor	Total (US\$mill.)	Vía aérea			Vía marítima		
		% de partici- pación	Flete (US\$/ kilo)	Precio (US\$/ kilo)	% de partici- pación	Flete (US\$/ kilo)	Precio (US\$/ kilo)
China	60.273	12,2%	3,16	42,73	84,8%	0,3	5,82
México	28.060	2,4%	1,83	73,96	1,4%	0,16	4,79
Canadá	13.871	5,4%	3,3	122,25	0,5%	0,09	0,52
Japón	12.945	23%	3,35	87,99	77%	0,35	14,41
Alemania	8.687	38,2%	2,13	75,61	55,2%	0,25	8,97
India	6.553	33,9%	3,01	87,34	64,6%	0,28	6,47
Corea del Sur	6.115	10%	3,21	70,61	86,2%	0,34	6,05
Vietnam	5.833	8,5%	3,02	25,7	91,5%	0,42	12,88
Italia	4.810	55,1%	2,93	120,74	42,4%	0,14	3,09
Tailandia	4.007	37,5%	4,49	243,13	60,8%	0,18	3,64

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la USITC.

Las oportunidades que se generan son de doble vía

El TLC ofrece también oportunidades para Estados Unidos en Colombia, tanto comerciales como de inversión.

Dentro del marco del TLC, el 81% de los productos agropecuarios originarios de Estados Unidos y el 73% de los productos industriales pueden ingresar libres de arancel a Colombia. A continuación se enuncian los sectores beneficiados:

- Animales vivos;
- Plantas vivas y flores;
- Frutas;
- Gomas, resinas, jugos y extractos vegetales;
- Material trenzable y demás productos vegetales;
- Tabaco;
- Minerales metalíferos, escorias y cenizas;
- Abonos;
- Pielés y manufacturas de cuero;
- Textiles y confecciones;
- Productos cerámicos;
- Níquel y sus manufacturas;
- Los demás metales comunes, y
- Aeronaves y sus partes.

Oportunidades por sector para Estados Unidos en Colombia

En Colombia se han identificado oportunidades para Estados Unidos dentro del marco del TLC, con un mercado de importación colombiano de US\$6,542 millones cuyo crecimiento promedio anual es de 20,9%.

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

TABLA 47
 EVOLUCIÓN DE LAS OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS POR MACRO SECTORES
 PARA ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA

Importaciones de Colombia (US\$ mill.)						
Macrosector	Totales Colombia		n.º de productos	Totales selección		
	Valores 2013	% de variación 2008/2013		Valores 2013	% de variación 2008/2013	% de participación
Total	59.381	8,4%	135	6.542	20,9%	11%
Agropecuario	3.178	6,1%	6	245	15,6%	7,7%
Industrial	56.203	8,5%	129	6.297	21,1%	11,2%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

A continuación se presenta la segmentación de las oportunidades identificadas, según macro sectores. Estas cifras incluyen el tamaño de la demanda colombiana de dichos productos, así como el dinamismo de sus importaciones. La distribución sectorial favorece principalmente los productos industriales, donde sobresalen como sectores con mayor número de oportunidades la maquinaria, los equipos mecánicos y eléctricos, los textiles y las confecciones, y los productos químicos.

Maquinaria y equipo

Para este macro sector se encontraron 53 oportunidades, donde es posible resaltar un crecimiento promedio anual de las importaciones colombianas de equipos de transporte del 43,6%.

TABLA 48
 OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN EL MACRO SECTOR MAQUINARIA
 Y EQUIPO PARA ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA

Importaciones de Colombia (US\$ miles)				
Sector	n.º de productos	2008	2013	% de variación 2008/2013
Maquinaria y equipo mecánico	24	786.585	1.789.094	17,9%
Maquinaria y equipo eléctrico	16	263.561	576.521	16,9%
Instrumentos médicos de medida y precisión	8	171.981	388.309	17,7%
Equipo para transporte	5	55.204	337.598	43,6%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Moda

Con respecto al macro sector moda, se observa gran crecimiento en las importaciones colombianas de los productos seleccionados con un valor importado en 2013 casi triplicando el de 2008.

TABLA 49
OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN EL MACRO SECTOR MODA
PARA ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA

Importaciones de Colombia (US\$ miles)				
Sector	n.º de productos	2008	2013	% de variación 2008/2013
Confecciones	13	139.902	397.923	23,3%
Textiles	12	76.317	257.995	27,6%
Calzado	3	18.027	74.327	32,8%
Cuero y sus manufacturas	2	34.148	96.152	23%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Plástico, caucho y químicos

De la selección de productos de los tres sectores agrupados a continuación, el de químicos ha presentado desde el 2008 los mayores crecimientos. La siguiente Tabla ilustra este comportamiento, así como el de los otros sectores:

TABLA 50
OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN LOS MACRO SECTORES PLÁSTICO,
CAUCHO Y QUÍMICOS PARA ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA

Importaciones de Colombia (US\$ miles)				
Sector	n.º de productos	2008	2013	% de variación 2008/2013
Plástico, caucho y manufacturas	6	168.446	382.821	17,8%
Químicos	10	152.946	413.136	22,0%
Perfumería, cosméticos y aseo	3	92.554	183.350	14,7%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

Agropecuario y agroindustria

Es interesante observar que también existen oportunidades para Estados Unidos en los sectores de la agricultura y la agroindustria, donde este último muestra una tasa de crecimiento promedio anual de 35,3%. A continuación se presentan las cifras consolidadas de las oportunidades identificadas para este macro sector.

TABLA 51
OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN EL MACRO SECTOR AGROPECUARIO
Y AGROINDUSTRIA PARA ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA

Importaciones de Colombia (US\$ miles)				
Sector	n.º de productos	2008	2013	% de variación 2008/2013
Agrícola	6	118.854	245.002	15,6%
Agroindustrial	8	60.515	274.772	35,3%
Abonos	1	5.287	14.687	22,7%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Oportunidad para la producción de farmacéuticos

Dado el alto dinamismo de este sector, así como el tamaño considerable de la demanda colombiana de los productos seleccionados, los farmacéuticos no se agruparon con ningún otro sector. Siete fueron los productos estadounidenses identificados como de alto potencial en el sector farmacéutico colombiano. A continuación se presentan las cifras consolidadas.

TABLA 52
OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN EL SECTOR FARMACÉUTICO
PARA ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA

Importaciones de Colombia (US\$ miles)				
Sector	n.º de productos	2008	2013	% de variación 2008/2013
Farmacéuticos	7	224.592	690.841	25,2%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Metales y minerales en Colombia

Siguiendo con la línea de todos los macro sectores presentados con anterioridad, las importaciones de los metales y minerales identificados como oportunidades presentan grandes crecimientos promedio anuales.

TABLA 53
OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN EL MACRO SECTOR METALES
Y MINERALES PARA ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA

Importaciones de Colombia (US\$ miles)				
Sector	n.º de productos	2008	2013	% de variación 2008/2013
Metales comunes y sus manufacturas	5	63.154	173.068	22,3%
Minerales no metálicos	2	60.829	148.723	19,6%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Sectores varios

Además de los anteriores macro sectores, se identificaron varias oportunidades para muebles y papel. El detalle se expone a continuación.

TABLA 54
OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS EN SECTORES VARIOS
PARA ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA

Importaciones de Colombia (US\$ miles)				
Sector	n.º de productos	2008	2013	% de variación 2008/2013
Muebles y artículos para alumbrado	3	31.152	78.155	20,2%
Papel, cartón, editorial y artes graficas	1	11.705	19.565	10,8%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Potencial del mercado norteamericano para Colombia

Top Productos de la selección

Entre los productos seleccionados libres para Estados Unidos en Colombia sobresalen los que se muestran en la Tabla siguiente.

TABLA 55
 OPORTUNIDADES SOBRESALIENTES DE LA SELECCIÓN
 PARA ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA

Importaciones de Colombia (US\$ miles)				
	Productos	2013	% de variación 2008/2013	Arancel general
0808.10.00.00	Manzanas	112.000	13,6%	15%
3004.20.19.00	Medicamentos, que contengan otros antibióticos, para uso humano, los demás	110.500	17,0%	10%
4011.20.10.00	Neumáticos nuevos de caucho, para autobuses o camiones; radiales	250.400	17,8%	10%
6908.90.00.00	Placas y baldosas, de cerámica, barnizadas o esmaltadas para pavimentación o revestimiento	135.600	18,5%	10%
8450.20.00.00	Máquinas para lavar ropa, incluso con dispositivo de secado; máquinas de capacidad unitaria	152.100	11,9%	10%
8904.00.90.00	Remolcadores y barcos empujadores; los demás	134.900	54,4%	5%
9018.90.90.00	Los demás instrumentos y aparatos de medicina	170.600	14,3%	5%
9801.90.00.00	Motocicletas (incluso con pedales) y ciclas con motor auxiliar, con sidecar o sin él; las demás	103.300	30,0%	3%
3304.99.00.00	Las demás preparaciones de belleza	78.700	11,1%	15%
8703.24.90.90	Vehículos con motor de émbolo (pistón), alternativo de encendido por chispa; de cilindrada superior a 3.000 cm ³ ; únicamente vehículos 4x4.	68.100	98,2%	35%

Fuente: Elaboración de Araújo Ibarra con datos de la DIAN.

Otras oportunidades del sector agropecuario para Estados Unidos en Colombia

Además de las manzanas mencionadas en el apartado anterior, a continuación se resaltan otros productos del sector agropecuario que representan importantes oportunidades en el mercado colombiano.

- Peras;
- Cebollas y chalotes;
- Maíz para siembra;
- Uvas frescas y secas;
- Cacahuets sin cáscara, incluso quebrantados;
- Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado;
- Frutas preparadas en agua con adición de azúcar u otro edulcorante, incluido el jarabe, y
- Preparaciones y conservas de pescado.

Top del sector textil en Colombia

De la selección del sector textil se resaltan las siguientes oportunidades:

- Algodón sin cardar ni peinar;
- Hilados de fibras sintéticas discontinuas; mezclados exclusiva o principalmente con algodón;
- Tela sin tejer, incluso impregnada, recubierta, revestida o estratificada: de peso inferior o igual a 25 g/m²;
- Hilados de algodón de título inferior a 232.56 decitex, pero superior o igual a 192.31 decitex;
- Hilados texturados; de poliésteres, e
- Hilados de filamentos sintéticos de elastómeros (descripción detallada no disponible).

Conclusión

Este capítulo se enfocó en identificar oportunidades concretas surgidas de la firma del TLC Colombia-Estados Unidos; sin embargo, es crucial resaltar el papel de las empresas en generar oportunidades de doble vía.

El TLC es sin duda un catalizador de crecimiento para Colombia; sin embargo, el mismo dependerá de las ventajas que los empresarios colombianos vislumbren para convertirse en los proveedores de productos de alto valor agregado con acceso preferencial al mercado estadounidense.

Referencias bibliográficas

Araújo Ibarra & Asociados (2012). *Facilitación del comercio para la integración regional en Centro América*. Bogotá.

International Trade Center (junio de 2014). Disponible en [www.trademap.org], consultada el 9 de abril de 2014.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2014). *Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*. Disponible en [<http://www.TLC.gov.co>], consultada el 20 de marzo de 2014.

Office of the United States Trade Representative (2014). “Free Trade Agreements of the United States”. Disponible en [<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>], consultada el 6 de mayo de 2014.

United States International Trade Commission (2014). Disponible en [<http://dataweb.USITC.gov/>], consultada el 28 de mayo de 2014.

CAPÍTULO 5

OPORTUNIDADES COMERCIALES EN ESTADOS UNIDOS PARA EL SECTOR AGROINDUSTRIAL COLOMBIANO

María Claudia Lacouture

Panorama general

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), Colombia es el cuarto país en América Latina con disponibilidad de tierras para la producción agrícola (más de 14 millones de hectáreas) y el décimo a nivel mundial con mayores tasas de precipitación anual, de forma que es uno de los países con mayor potencial de expansión de tierras para uso agrícola. El mapa de zonificación agroecológica elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), muestra el potencial agrícola del país, que corresponde al 12,7% del territorio nacional, ubicando a Colombia en el puesto 22 entre 223 países, evaluando el potencial de expansión del área agrícola sin afectar el área de bosque natural. Los primeros tres países de la lista son China, Australia y Estados Unidos.

Una tendencia generalizada en varios países del mundo, incluido Estados Unidos, es la preocupación del consumidor por su salud, alimentación y estado físico, lo cual genera nuevos hábitos de vida y mayor demanda de alimentos bajos en azúcar, orgánicos y con ingredientes naturales y empaques ecológicos. Según la FAO, más de la mitad de la tierra que podría ingresar a la producción agrícola está localizada en solo siete países tropicales: Angola, Argentina, Bolivia, Colombia, Brasil, Congo y Sudán.

Las cifras del sector agrícola colombiano muestran el siguiente comportamiento en las exportaciones durante los últimos cuatro años: en 2010 se ex-

portaban a 55 mercados del mundo, principalmente Estados Unidos, Bélgica, Reino Unido, Alemania e Italia, US\$860 millones en productos del campo colombiano, con un 95% de concentración en banano, frutas frescas, semillas y frutos oleaginosos; para 2013 las ventas agrícolas al exterior registraron US\$958 millones, con productos más diversificados y clasificados en frutas frescas tropicales y exóticas, tabaco, cacao, legumbres, especias, hortalizas frescas y algunos cereales. Los destinos de estos bienes primarios suman 72 mercados, entre ellos, México, España, Canadá, Rusia, Panamá, Dinamarca, Suecia, Francia, Turquía, Japón, Brasil, Malasia, Singapur, Nigeria y China.

La agroindustria colombiana ha presentado un comportamiento estable en sus exportaciones a partir del año 2010 cuando se vendieron US\$1.568 millones representados en azúcares y mieles, derivados de café y confitería. Para 2013 el sector agroindustrial registró exportaciones por US\$1.756 millones, lo que representó un 12% más que cuatro años atrás. El número de países a los cuales tienen acceso los productos agroindustriales se mantiene en 130 alrededor del mundo, destacándose mercados nuevos y en crecimiento como Costa de Marfil, Italia, Túnez, Libia, Senegal, Emiratos Árabes Unidos, Corea del Sur, Finlandia, Grecia, El Congo y Angola, entre otros.

En este sentido, los productos colombianos del sector agrícola y agroindustrial alcanzan presencia tanto en los mercados tradicionales como en nuevos destinos pues, como resultado de los acuerdos comerciales y TLC que Colombia tiene vigentes y en negociación, la oportunidad de vender más productos en el exterior es mayor y creciente.

Así mismo, el Gobierno Nacional ha incluido dentro de las estrategias de fortalecimiento del aparato productivo del país, como el Programa de Transformación Productiva (PTP), sectores de la agricultura, dinamizadores y llamados a impulsar el desarrollo exportador colombiano, que incluyen carne bovina, lácteos, hortofruticultura, chocolatería, confitería y sus materias primas, palma, aceites-grasas vegetales y biocombustibles, y producción acuícola.

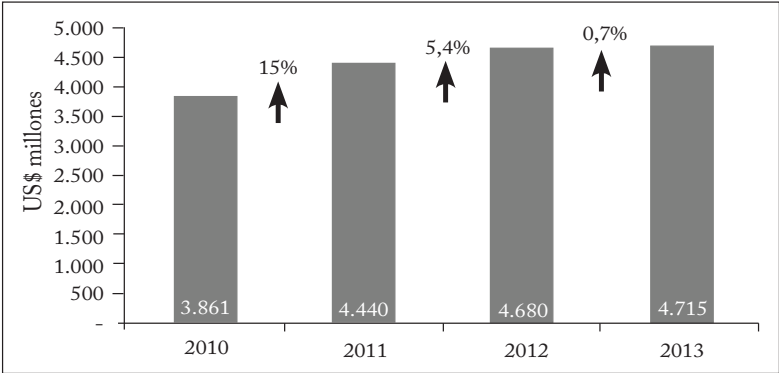
Exportaciones agroindustriales de Colombia

Las exportaciones del sector agroindustrial¹ representaron el 8% del total de las exportaciones colombianas en 2013 al llegar a US\$4.715,1 millones, con un crecimiento de 0,7% (+US\$34,7 millones) en comparación con el año

1 Incluye los sectores agrícola, agroindustrial, acuícola y pesquero, pecuario, y flores y plantas vivas.

2012. Durante el periodo comprendido entre 2010 y 2013 las exportaciones tuvieron un crecimiento anual compuesto de 6,9%.

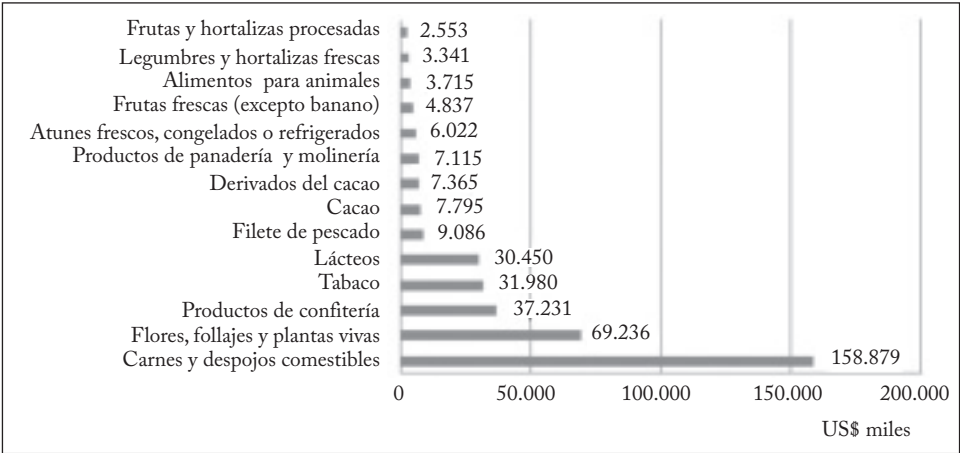
GRÁFICA 8
EXPORTACIONES COLOMBIANAS (SECTOR AGROINDUSTRIAL)



Fuente: DANE. MinCIT, Clasificación Proexport

Por subsectores, el comportamiento de los productos se detalla en la siguiente gráfica, destacando aquellos que registraron mayores crecimientos en los últimos dos años, con posterioridad a la entrada en vigencia del TLC.

GRÁFICA 9
SECTORES DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES
DEL SECTOR AGROINDUSTRIAL COLOMBIANO 2013

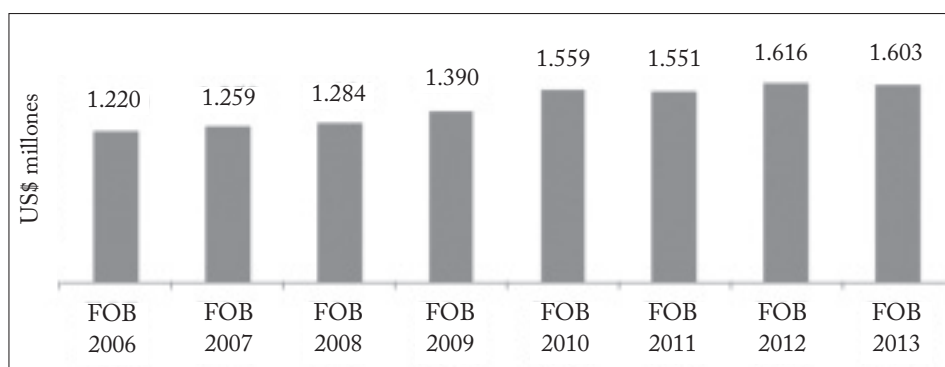


Fuente: DANE. MinCIT, Clasificación Proexport.

Comportamiento del sector agroindustrial colombiano con Estados Unidos

Las exportaciones del sector agroindustrial de Colombia a Estados Unidos representaron el 8,7% del total en 2013. Durante el periodo 2006-2013 las exportaciones mantuvieron un crecimiento anual compuesto del 4%, alcanzando en el último año US\$1.603 millones.

GRÁFICA 10
EVOLUCIÓN EXPORTACIONES AGROINDUSTRIALES DE COLOMBIA
A ESTADOS UNIDOS (2006-2013)



Fuente: DANE. MinCIT, Clasificación Proexport

En 2013 las exportaciones de flores frescas a Estados Unidos crecieron US\$48,63 millones, 5,1% más que en 2012. Los departamentos que más exportaron productos de este subsector fueron Cundinamarca (US\$58 millones) y Antioquia (US\$19,5 millones).

El subsector de frutas y hortalizas procesadas tuvo un aumento de 14,4% (US\$3,5 millones) más que en 2012. Los departamentos que más exportaron a Estados Unidos en 2013 fueron Valle del Cauca y Antioquia con US\$2,1 y US\$1,1 millones respectivamente.

Las exportaciones de los derivados del cacao, en su mayoría diferentes presentaciones de cacao en polvo, crecieron 101,4% para el último año. Solo desde Antioquia tuvieron un crecimiento neto de US\$2,5 millones, casi el total (US\$2,9 millones) del crecimiento que tuvo el subsector al mismo destino.

El subsector de aceites y grasas creció US\$1,9 millones en 2013, 24,5% más que en 2012. Estas exportaciones se originan principalmente en el departamento del Atlántico (US\$1,2 millones).

Otro de los sectores que presentó crecimiento destacado en exportaciones fue el subsector semillas y frutos oleaginosos, con US\$1,6 millones, es decir 12,9% más que en 2012. Cundinamarca fue el departamento de origen de los productos de dicho sector con mayor incremento.

En 2013, las exportaciones de desperdicios de tabaco, tabaco negro y tabaco blanco con destino a Estados Unidos crecieron US\$1,3 millones, 344% más que en 2012; estas exportaciones en su mayoría registran como origen el departamento de Santander.

Las exportaciones desde Bogotá y Huila de productos del subsector filetes de pescado tuvieron un crecimiento significativo de US\$8,2 millones y US\$5 millones respectivamente.

Las exportaciones de los productos de origen animal aumentaron en US\$2 millones, y el departamento que más representación tuvo fue Antioquia con US\$1,4 millones.

Con el TLC Estados Unidos reconoce a Colombia como proveedor agroindustrial

Estados Unidos es el país que más comercia en el mundo y su volumen supera los US\$3.400 billones anuales. También es el mayor importador aventajando en un 15% a la Unión Europea y duplicando a Alemania, que ocupa el tercer puesto.

El acuerdo comercial con la primera economía del mundo ha permitido que Estados Unidos reconozca a Colombia como proveedor agrícola y agroindustrial. Algunas cifras dan cuenta de las oportunidades de negocio identificadas por Proexport para el sector: el país del norte cuenta con aproximadamente 1.554 empresas que importan frutas, legumbres y hortalizas procesadas; 1.529, productos de panadería y molinería; 506, productos acuícolas y pesqueros; 132, derivados del café; 198, flores frescas y 67, aceites y grasas.

Este panorama de oportunidades empieza a reflejarse en resultados para el país: el sector agroindustrial creció en sus exportaciones 6,9% entre mayo de 2012 y diciembre de 2013, comparado con mayo de 2010-diciembre de 2011.

Las ventas superaron los US\$554 millones, US\$35,9 millones más después de la entrada en vigencia del TLC, validando de esta manera que el sector se proyectó como uno de los más beneficiados con el acuerdo comercial.

Uno de los sectores más destacados es el de los lácteos: en el periodo comprendido entre mayo de 2012 y diciembre de 2013 se exportaron US\$1.3 millones, lo que significó un aumento de US\$37.162 (crecimiento de 2,8%) con respecto al periodo mayo de 2010-diciembre de 2011. Las exportaciones de queso a Estados Unidos sumaron en ese periodo US\$1.1 millones, un crecimiento de 10,1% con respecto al total exportado en el periodo anterior. Según *Trademap*, en 2011 Colombia fue el proveedor No. 41 en el mundo de productos lácteos a Estados Unidos, y en 2012 ascendió al puesto 38 (ITC, 2013).

Otros productos que han dinamizado las exportaciones agroindustriales son los azúcares y las mieles, con un crecimiento del 46,8% y ventas totales por US\$73,7 millones, US\$23,5 millones más que lo registrado en el periodo anterior.

Durante mayo de 2012 y diciembre de 2013 el segmento de productos procesados de mar tuvo un crecimiento del 26% en sus exportaciones, con ventas por US\$41,1 millones, US\$8,5 millones más que el periodo comprendido entre mayo de 2010 y diciembre de 2011, debido a la dinámica de las ventas de conservas de atunes y de crustáceos preparados o conservados. Antes de la puesta en marcha del TLC los productos colombianos del sector acuícola y pesquero ingresaban al mercado estadounidense pagando aranceles base entre 0% y 15%, pero a partir de la entrada en vigencia del acuerdo todos los productos de este sector ingresan con arancel de 0%.

La venta de productos de confitería registró un comportamiento positivo: con posterioridad a la entrada en vigencia del TLC, sus ventas externas crecieron 15,7% (equivalentes a US\$8,2 millones adicionales). Principalmente los productos con y sin cacao y las gomas de mascar recubiertas de azúcar fueron los productos más destacados en el crecimiento.

Así mismo, las exportaciones de frutas y hortalizas procesadas mostraron incremento al totalizar US\$45,3 millones y registrar una variación positiva de 20,3%. Antioquia fue el departamento que más exportó, con US\$16 millones y un crecimiento de 25,9%, seguido por Risaralda con US\$8,2 millones y un crecimiento de 53,8%, y Valle del Cauca con US\$5,7 millones y un crecimiento de 20,9%.

El TLC entre Colombia y Estados Unidos permite que cada vez más productos tengan acceso permanente; así, un total de 1.817 posiciones arancelarias de bienes agrícolas fueron negociadas en el acuerdo y se ubicaron en las siguientes canastas:

TABLA 56
CANASTAS DESGRAVACIÓN BIENES AGRÍCOLAS

Canasta	Número de partidas con desgravación	Tiempo
A	1.233	Desgravación inmediata (mayo 2012)
B	2	5 años
C	9	10 años
D	35	15 años
F	388	arancel general = 0%, <i>free</i>

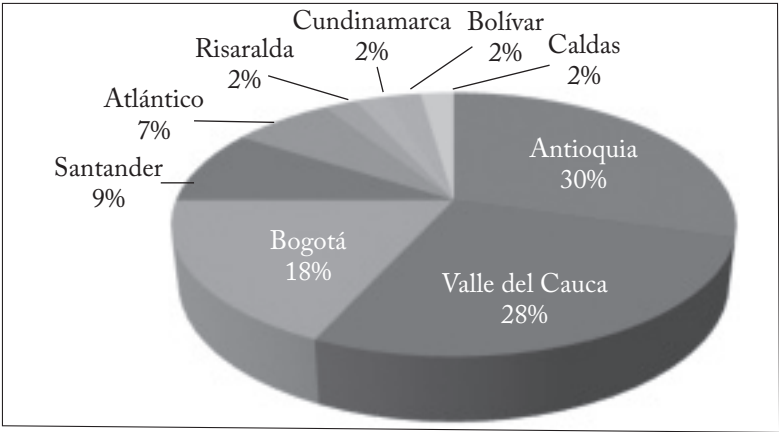
Con la entrada en vigencia del TLC 44 productos del sector agroindustrial se exportaron por primera vez a Estados Unidos

Pitahayas, uvas y kiwis frescos, cacao tostado, cebollas secas y salmón rojo congelado del Pacífico, son algunos de los 44 nuevos alimentos que llegaron a Estados Unidos después de entrar en vigencia el TLC.

Sobre el segundo aniversario del acuerdo comercial, sobresalen otros resultados para el sector agroindustrial colombiano: en Miami, por ejemplo, compraron por primera vez chirimoya, guanábana, mangos y queso fundido; en Nueva York conocieron el azúcar de remolacha, el jarabe de arce, las preparaciones alimenticias y las conservas de sardinas; en New Jersey compraron agua mineral y con gas, y frijoles congelados, y desde Houston importaron guanábanas colombianas.

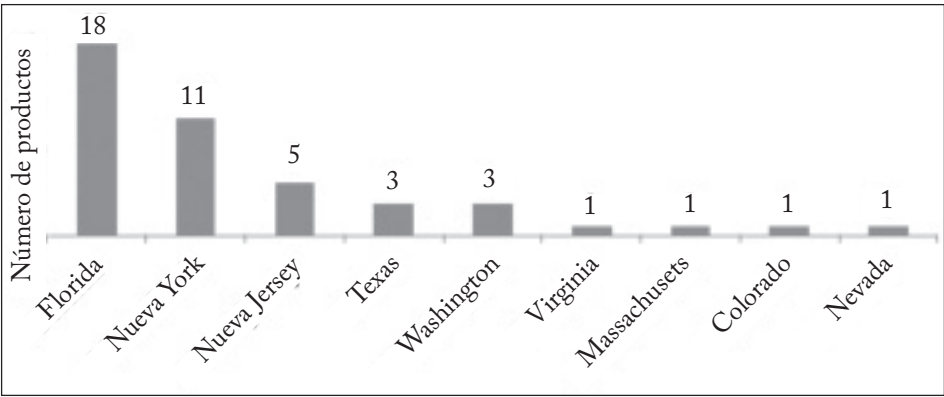
Entre mayo de 2012 y diciembre de 2013 se exportaron los nuevos productos a Estados Unidos por montos mayores a US\$1.000, entre ellos 13 procedentes de Antioquia, 12 del Valle del Cauca, 8 de Bogotá, 4 de Santander, 3 del Atlántico y 1 de Risaralda, Cundinamarca y Caldas respectivamente.

GRÁFICA 11
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LOS NUEVOS PRODUCTOS
AGROINDUSTRIALES EXPORTADOS A ESTADOS UNIDOS



Fuente: DANE. MinCIT, Clasificación Proexport

GRÁFICA 12
DISTRIBUCIÓN DE LOS NUEVOS PRODUCTOS POR ESTADO EN ESTADOS UNIDOS



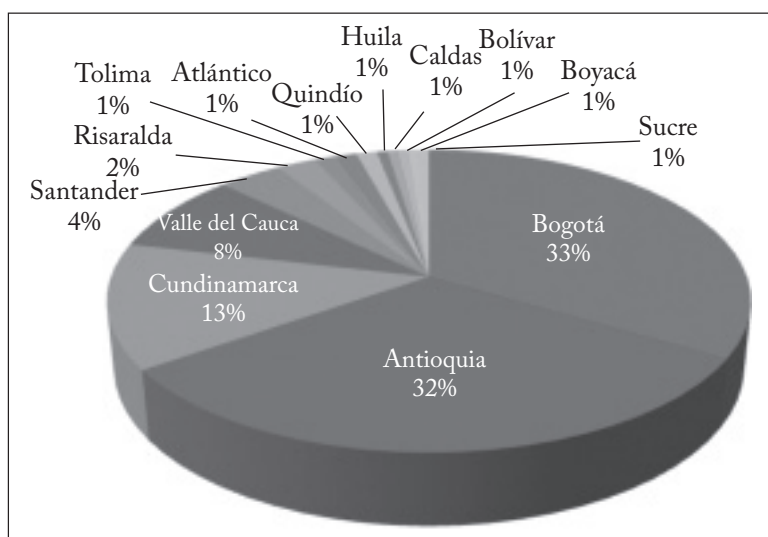
Fuente: DANE. MinCIT.

Con la entrada en vigencia del TLC 164 empresas del sector agroindustrial exportaron por primera vez a Estados Unidos

Las ventajas arancelarias generadas por el TLC, sumadas a las oportunidades comerciales identificadas por Proexport, también motivaron en el periodo

comprendido entre mayo de 2012 y diciembre de 2013 la primera exportación para 164 empresas del sector agroindustrial hacia ese mercado por montos superiores a US\$1.000.

GRÁFICA 13
NUEVAS EMPRESAS AGROINDUSTRIALES EXPORTADORAS
A ESTADOS UNIDOS POR DEPARTAMENTO



Fuente: DANE. MinCIT, Clasificación Proexport.

En cuanto a distribución regional, de las empresas que iniciaron sus exportaciones con posterioridad a la entrada en vigencia del acuerdo comercial 55 son de Bogotá, 52 de Antioquia, 22 de Cundinamarca, 14 del Valle del Cauca, 6 de Santander, 4 de Risaralda, 2 de Tolima, Atlántico y Quindío y 1 de Huila, Caldas, Bolívar, Boyacá y Sucre. Los subsectores con mayor número de empresas nuevas son: flores frescas 32,3% (53), seguido por frutas y hortalizas procesadas 9,8% (16), semillas y frutos oleaginosos 6,7% (11), preparaciones alimenticias diversas 6,1% (10) y derivados del café 6,1% (10).

Estados con mayor impacto en ventas de productos agroindustriales colombianos

Aunque tradicionalmente es a los puertos ubicados en Miami, Nueva York y Los Ángeles a donde llegan los productos colombianos, de acuerdo con el

registro del DANE para el período 2012-2013 se identificaron más de 100 nuevas ciudades en Estados Unidos que están recibiendo importaciones, muchas de ellas por primera vez.

En 2013 California presentó un crecimiento considerable en las importaciones desde Colombia en varios productos agroindustriales diferentes a flores y café: en frutas frescas creció 336% con respecto a 2012 y alcanzó los US\$5,3 millones; en derivados del cacao también registró un crecimiento de 28,9% con un valor de US\$3,3 millones; en azúcares y sus derivados creció 730% en el último año, con un valor en compras de US\$9,7 millones, y en preparaciones alimenticias diversas aumentó 67,9%, con un monto importado de US\$6,2 millones.

El Estado de Delaware importó en 2013 frutas frescas de Colombia por US\$76,4 millones, 16,3% más que lo que importó en 2012. Otro sector que ha presentado importantes crecimientos desde que inició el TLC es el de las grasas y los aceites, el cual creció 117% en 2012 al alcanzar los US\$1,5 millones, y 25,6% en 2013, con un total importado de US\$1,9 millones.

Illinois ha aumentado sus compras de azúcar en 10,2%, al importar US\$7,4 millones en 2013.

La Florida ha mantenido un crecimiento sostenido desde que entró en vigencia el tratado en sectores como las semillas y los frutos oleaginosos, con un crecimiento anual compuesto entre 2011 y 2013 de 59,2% e importaciones en 2013 por US\$7,3 millones. El sector acuícola pesquero importó de Colombia US\$24,4 millones en 2013, lo que representa un crecimiento anual compuesto de 11,3%.

En Kentucky, las preparaciones alimenticias diversas colombianas han ganado una mayor participación en el mercado: con un crecimiento anual compuesto entre 2011 y 2013 de 146%, en el último año alcanzó la cifra de US\$2,0 millones.

En 2013 Nueva Jersey importó de Colombia legumbres y hortalizas frescas por un valor de US\$3,7 millones, lo que representa un incremento de 47,4% en el último año.

Texas aumentó su demanda de frutas frescas colombianas desde que inició el TLC: en 2013 importó US\$6,5 millones, 127% más que en 2012.

El estado de Virginia compró en 2013 US\$236.064 en filetes de pescado, 87,7% más que en 2012. Cabe destacar que antes del TLC, en 2011, Virginia no importaba ningún producto de Colombia en ese sector.

En 2013 Alabama y Alaska importaron por primera vez de Colombia productos derivados del café por un valor de US\$64.884 y US\$100.457, respectivamente.

Arizona importó de Colombia, por primera vez desde el inicio del TLC en 2012, US\$24.441 en frutas frescas en 2013 y US\$26.752 en frutas y hortalizas procesadas.

En 2013 Arkansas aumentó sus compras desde Colombia en un 100% en productos como azúcar y frutas, y hortalizas procesadas. Las importaciones alcanzaron las cifras de US\$166.600 y US\$95.371, respectivamente.

Tendencias del consumidor

A partir de la crisis financiera de 2008 los consumidores estadounidenses prefieren productos de buena calidad que les permita ahorrar y el comercio online ofrece una amplia variedad que se ajustan a las necesidades del comprador.

Productos verdes

Aunque la conciencia sobre el medio ambiente es un fenómeno vigente desde hace varios años, esta tendencia se ha consolidado y conceptualizado con el tiempo, de forma que este nuevo modelo reúne los consumidores *green green*, los cuales son estrictos y proponen dejar de consumir algunos productos por considerar que no son saludables o eco-amigables.

Por otro lado están los consumidores *green light*, los cuales son más moderados, manifiestan un interés por el origen de los productos y prefieren comprar aquellos que sean eco-amigables.

Bienestar

Esta tendencia implica que las personas son más conscientes en llevar una vida saludable, y muchos estadounidenses prefieren productos libres de grasas transgénicas que no contengan aditivos químicos. Los productos orgánicos son los preferidos del mercado.

Culto a los snacks

Esta tendencia no se relaciona únicamente con el auge de la comida rápida y los *snacks*, sino también con los alimentos fáciles de comer. Implican

instantaneidad en el consumo, entre ellos están los *snacks* saludables como tomates *cherry* y zanahorias *baby*.

Solteros

Aunque la mayoría de los hogares norteamericanos están compuestos por más de cuatro personas, las nuevas generaciones prefieren vivir solas. Dado el crecimiento de este segmento, el mercado tiende a ofrecer productos en porciones pequeñas.

Marcas blancas

Los distribuidores prefieren una marca propia a la hora de ofrecer productos de consumo y para la industria alimenticia, pues son mayormente apreciados y tienen valor agregado para los importadores.

Envejecimiento de la población

La población de mayor edad se preocupa por conservar su apariencia, por eso el consumo de frutas y verduras es primordial en sus dietas. La preferencia está en los productos exóticos que les permiten lucir más jóvenes y mantenerse con energía.

Algunos productos colombianos con oportunidad de negocio

Flores: aproximadamente el 28% de los hogares estadounidenses compran regularmente flores frescas, usualmente como un regalo en fechas especiales. Prefieren rosas, crisantemos, claveles y astromelias. Las oportunidades se presentan en Texas, Nueva York, Florida, Georgia, Carolina del Norte y del Sur, Luisiana, Oklahoma, Kansas, Missouri, Arkansas, Illinois, Misisipi, Tennessee, Kentucky, Indiana, Alabama, Ohio, Virginia, West Virginia y Pensilvania.

Azúcar: la tendencia de los consumidores se inclina por el azúcar natural. Las oportunidades están en Texas, Luisiana, Arkansas, Misisipi, Alabama, Tennessee, Kentucky, Kansas y California. También se registran oportunidades para endulzantes como la stevia, tanto en la producción industrial como de mesa, con oportunidades en Maine, New York, Pennsylvania, Virginia, Carolina del Norte y del Sur, Georgia, Florida y Alaska.

Productos congelados de harinería, molinería y panadería: los consumidores prefieren los productos listos para cocinar o comer, de alta calidad, de fácil preparación y que se adapten a sus gustos en cuanto al tamaño de las porciones, la practicidad y los sabores. las oportunidades se presentan en Texas, Luisiana, Arkansas, Misisipi, Alabama, Tennessee, Kentucky y Kansas.

Insumos para el canal institucional, hoteles, restaurantes y cafés: las oportunidades están en Texas, Nueva York, Florida, Georgia, Carolina del Norte y del Sur, Luisiana, Arizona y Nuevo México.

Frutas tropicales y exóticas: se registran oportunidades en la costa oeste en los Estados de California, Washington y Nevada; en la costa este de La Florida, Pennsylvania y New York, y en el medio oeste en Minnesota, Wisconsin, Ohio.

Hortalizas procesadas: se tienen identificadas oportunidades en Texas, Nueva York, Florida, Georgia, Carolina del Norte y del Sur.

Alimentos étnicos o nostálgicos: debido al incremento en la población hispana, que hace interesante este nicho, existen oportunidades en Texas, Nueva York, Florida, Georgia, Carolina del Norte y del Sur.

Canales de distribución para productos agroindustriales en Estados Unidos

Debido a su tamaño, los procesos de distribución de los productos agroindustriales en el mercado estadounidense son competidos y complejos. No obstante, sigue siendo uno de los mercados más atractivos a nivel internacional pues ofrece una amplia variedad de oportunidades comerciales, teniendo en cuenta que son 318 millones de consumidores y que su PIB per cápita es de US\$52.800. Así mismo, en 2013 se posicionó como el principal importador de productos de este sector a nivel mundial, con un valor de US\$131.697 millones.

Los importadores, distribuidores o importadores/distribuidores, generalmente son la puerta de entrada de los productos agroindustriales a este mercado.

Los importadores se encargan del proceso de compra, el cual incluye los trámites aduaneros, la legalización de los productos y la inspección. Con relación a los alimentos y otros productos similares, los clientes suelen ser

grandes cadenas de supermercados, distribuidores y centrales de abasto, cuando se trata de productos perecederos.

Los distribuidores compran generalmente una gran variedad de productos sin enfocarse en una sola categoría, pues los encargados de rotar los inventarios y abastecer a otros agentes (mayoristas y supermercados) son por lo general sus principales clientes. De acuerdo con la naturaleza del producto, algunos distribuidores también se encargan de disponer los productos en los empaques solicitados por sus clientes. Usualmente esto aplica para productos de marca blanca o privada, o en granel tipo *bulk*.

Por su parte los importadores, que también actúan como distribuidores, ofrecen un servicio completo al exportador al cubrir las funciones de los dos agentes mencionados. Como valor agregado pueden lograr que el precio final del producto sea más competitivo, teniendo en cuenta que se suprime un agente en la cadena.

En algunos casos los *brokers* también se convierten en una alternativa para el ingreso efectivo de productos al mercado estadounidense, pues actúan como representantes de los productores o fabricantes de los alimentos y facilitan las ventas con los minoristas. Así mismo, actúan sólo como intermediarios, lo que significa que no toman posesión de la mercancía y, a diferencia de los distribuidores, generalmente se especializan en una categoría de producto. Suelen estar presentes en la cadena de distribución de algunos alimentos en granel tipo *bulk*.

En el siguiente eslabón de la cadena se encuentran los mayoristas; este canal no es un paso obligado en la cadena de distribución de productos alimenticios en el mercado estadounidense debido a la existencia de numerosos minoristas que poseen la capacidad de comprar directamente a los importadores y distribuidores, e incluso, a los exportadores, sin necesidad de un intermediario. Generalmente los canales mayoristas de alimentos en Estados Unidos compran y revenden los productos y algunos también se encargan de realizar el proceso de envío a sus clientes, que suelen ser supermercados, restaurantes y hoteles, entre otros.

El canal minorista, representado por supermercados e hipermercados, es el último eslabón de la cadena para llegar al consumidor final y agrupa más del 50% del total de ventas de alimentos en Estados Unidos. Muchos de ellos tienen sus propios departamentos de compra y negocian directamente con distribuidores regionales. Algunos compran directamente a los exportadores,

aunque generalmente se hace más fácil realizar la compra al distribuidor que cuenta con una amplia variedad de productos y que se encarga de realizar todo el proceso de importación.

Otros canales minoristas importantes en el mercado de alimentos de Estados Unidos son:

- Las cadenas del tipo *Warehouse Club*, que cuentan con una amplia variedad de productos, donde los clientes están obligados a comprar grandes cantidades de mercancía y deben pagar una cuota de afiliación.
- Las tiendas de conveniencia, representadas por establecimientos pequeños con servicio al consumidor las 24 horas del día, durante todo el año. Poseen por lo general un amplio surtido con énfasis en los productos alimenticios y las bebidas.
- Las tiendas especializadas que, aunque no pueden competir con las grandes cadenas de supermercados en términos de precio, tienen la capacidad de capturar consumidores que buscan niveles superiores de calidad, experiencia e innovación. Incluye las tiendas especializadas en carnes y productos de mar, las panaderías, las dulcerías, las tiendas de frutos deshidratados, secos y nueces, de alimentos naturales, orgánicos y gourmet, entre otras.
- Las tiendas de víveres independientes (tiendas de barrio) que representan los supermercados hispanos, una de las categorías más importantes a las que gran cantidad de población acude para adquirir productos étnicos o nostálgicos.

La tendencia de adquirir víveres y alimentos vía *online* es cada vez más dinámica debido, entre otros beneficios, al ahorro de tiempo y dinero, pues en ocasiones los precios son más bajos, y a la disminución del impulso de comprar productos innecesarios.

Otra tendencia que marca el consumo de alimentos en el canal minorista es el creciente interés por adquirir los productos producidos a nivel local o regional, lo que ha incrementado en los últimos años el número de *farmer markets*.

Además del canal minorista, el *Horeca* (restaurantes, hoteles y *catering*) o *foodservice* es otro eslabón que llega al consumidor final; en Estados Unidos está conformado por un amplio sector que involucra diferentes actores y modelos de negocio en el cual entran las cadenas de restaurantes, la comida rápida, y los operadores de *foodservice* (institucional). También se pueden

clasificar en esta categoría los negocios de máquinas dispensadoras de alimentos y bebidas, *catering* y *coffee shops*, entre otros.

Debido al tamaño del mercado de productos agroindustriales estadounidense, existe una gran variedad de opciones y caminos para llegar de manera efectiva al cliente objetivo y, por ende, a más consumidores. En este sentido es importante tener en cuenta que, de acuerdo con la naturaleza del producto, participarán diferentes agentes en el proceso de distribución.

Un ejemplo claro se evidencia en el ingreso de las flores a través de importadores/distribuidores o a través de *brokers*, quienes proveen al mercado mayorista. El canal minorista incluye las floristerías, los centros de jardinería y los viveros, los supermercados, las tiendas de conveniencia, las funerarias y los organizadores de eventos, entre otros, quienes son abastecidos principalmente por los centros mayoristas de flores. Algunos de estos canales minoristas, como los supermercados, se abastecen directamente de los importadores/distribuidores.

En el caso de los productos perecederos, como las frutas y las hortalizas, estos acceden normalmente al mercado a través de importadores o distribuidores, quienes abastecen directamente a los mercados mayoristas y algunos minoristas, y a grandes cadenas de supermercados. Los centros de distribución son puntos importantes de abastecimiento para estos productos, por ejemplo el canal *Horeca*, que se caracteriza por la búsqueda constante de productos innovadores, convenientes y exóticos; debido a que los consumidores estadounidenses están más dispuestos a probar nuevos sabores y alimentos provenientes de otros países, esta tendencia abre mayores oportunidades para las frutas exóticas colombianas como la uchuva y la pitahaya.

En el proceso de distribución de alimentos procesados intervienen los importadores y distribuidores como acceso principal al mercado estadounidense. En el caso de los productos de marca blanca, o tipo *bulk*, puede que el canal institucional los compre directamente a los importadores. En la cadena de distribución de este tipo de productos, también intervienen otros agentes como los re-empacadores.

Otro comprador importante de los productos agroindustriales son las industrias alimenticia, cosmética y farmacéutica estadounidenses, las cuales demandan gran cantidad de productos utilizados como ingredientes en la elaboración de alimentos, productos de cuidado personal y cosméticos, entre otros. En la actualidad, de acuerdo con las exigencias de los consumidores, los

procesadores de alimentos se han inclinado hacia el desarrollo de estrategias que les permitan proveer alimentos naturales, frescos, saludables, nutritivos, bajos en azúcar y en grasas; los derivados del cacao y del café, las pulpas de fruta, las frutas deshidratadas y liofilizadas, el aceite de palma y sus derivados, entre otros, son algunos de los productos que adquieren los procesadores estadounidenses.

En conclusión, seleccionar el canal de distribución adecuado, teniendo en cuenta el cliente al que se quiere llegar y la naturaleza del producto, será determinante para la competitividad y el éxito en el mercado. Adicionalmente, es importante tener en cuenta la etapa de la cadena a la cual se quiere llegar y la variación de los requerimientos de los compradores.

Estados Unidos no debe ser visto como un sólo mercado, sino como 50 mercados diferentes. Lo anterior teniendo en cuenta que cada Estado tiene particularidades en términos de normas, requisitos, tendencias y necesidades, que harán que la estrategia de comercialización y penetración varíe.

A pesar de la complejidad que presenta el mercado estadounidense, existen consumidores de todo tipo que buscan productos para todos los gustos y presupuestos; así, hay consumidores que se inclinan por productos de marcas blancas porque tienen precios más bajos, otros que buscan productos más saludables, frescos, diferenciados, innovadores, tipo *premium*, y que están dispuestos a pagar por un producto de buena calidad. En este sentido es necesario que el exportador no sólo sea competitivo en términos de precios, sino también en términos de calidad. Los exportadores colombianos tienen grandes posibilidades de expandir sus productos en el mercado estadounidense siempre y cuando tengan claridad sobre cuál es el camino más adecuado y óptimo para que su producto sea atractivo y competitivo, una vez logre llegar a manos del cliente objetivo.

Promoción internacional de la oferta exportable

Proexport viene trabajando con los empresarios nacionales una estrategia para el aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos teniendo en cuenta los siguientes pilares:

- Identificación y fortalecimiento de oferta exportable;

- Identificación de la demanda por Estados con profundización en nichos y sectores;
- Alianzas nacionales e internacionales;
- Enfoque en pequeños exportadores para aumentar y profundizar su internacionalización;
- Reconquista de clientes y generación de nuevos modelos de negocios, y
- Trabajo con el Programa de Transformación Productiva y el Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales.

Negocios más estables con Estados Unidos

El acuerdo con el principal socio comercial de Colombia ha representado un marco sólido para las exportaciones, la inversión y la llegada de más viajeros a Estados Unidos. Durante los dos primeros años del TLC cientos de empresarios han aprovechado los beneficios arancelarios para llegar, por primera vez, con productos y servicios de calidad al mercado estadounidense.

Las diversas actividades de promoción impulsadas por Proexport hacen hoy posible que la oferta nacional sea reconocida por compradores e inversionistas de un mayor número de Estados, y que el empresariado colombiano esté más fortalecido para incursionar con éxito en nichos específicos. Algunos de los resultados desde la entrada en vigencia del TLC son:

- Un total de 1.311 compradores procedentes de 47 de los 50 Estados de Estados Unidos cerraron negocios con 884 empresarios colombianos de 19 departamentos.
- Florida, California, Nueva York, Texas y Nueva Jersey son algunos de los Estados con mayor número de compradores de productos colombianos.
- Snacks, té, pulpa de frutas, cebolla, salsas, trucha, cubos artesanales de azúcar, caramelos, gomas de mascar, frutas deshidratadas y almidón de yuca son algunos de los nuevos productos que han llegado a Estados Unidos.
- Tras la entrada en vigencia del TLC Proexport hace seguimiento a 6.310 oportunidades de negocios reportadas con empresarios de 22 departamentos.

Referencias bibliográficas

Cornell University (2013). *The U.S. Food Distribution System: Concepts and Evolution*, mayo.

Global Strategies Inc. (2013). *United States of America–Food & Beverage Market Study*, junio.

International Trade Center –ITC (2013). *Trademap*.

Prochile (2013). *Estudio de canal de distribución foodservice en Estados Unidos*, agosto.

Proexport (2012). *Guía Comercial a Estados Unidos 2012*.

USITC (2014). *United States International Trade Commission*.

CAPÍTULO 6

PERSPECTIVAS DE LOS SERVICIOS EN EL TLC CON ESTADOS UNIDOS

*Gabriel Duque Mildenberg**

Introducción

En el año 1997 se afirmaba que los economistas habían ignorado el comercio de servicios, pero que, pese a ello, los progresos tecnológicos y las negociaciones comerciales internacionales harían que la liberalización del comercio de servicios se convirtiera en un asunto de política de alto perfil (Hoekman y Primo Braga, 1997).

Dicho pronóstico no fue equivocado. En la actualidad prácticamente todos los servicios pueden ser objeto de comercio internacional gracias al desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y ello se refleja tanto en los volúmenes de comercio del sector como en la participación que tienen dentro de la producción nacional y el empleo de las economías, bien sea de países en desarrollo o desarrollados. A ello se suma la creciente contribución del sector servicios dentro de las cadenas de valor mundiales por ser insumos necesarios para la producción y el comercio internacional de bienes e, inclusive, de ciertos servicios.

Sin embargo, y al igual que en el caso de los bienes, existen barreras que obstaculizan el comercio internacional de servicios, las cuales no se reflejan

* Debo un gran agradecimiento a Catalina Gaviria, funcionaria del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por su aporte a este documento y a las negociaciones de servicios que ha emprendido el país.

en aranceles sino en la regulación interna de cada país que puede afectar directamente las oportunidades comerciales y la capacidad de competir de los servicios y de los proveedores de los mismos.

Estos hechos generaron la necesidad de incorporar el comercio de servicios dentro de los temas de discusión del comercio mundial, específicamente al interior de la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo cual se materializó mediante la entrada en vigor del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)¹ en el año 1995.

Con posterioridad a la inclusión del tema de servicios en la agenda multilateral, diversos acuerdos de integración comercial en diferentes regiones del mundo también han incorporado disciplinas en materia de comercio de servicios². A través de ellas se pretende reducir los efectos negativos de la regulación interna, permitiendo así a los países beneficiarse de las oportunidades que genera el comercio internacional de servicios.

Colombia no ha sido ajena a la tendencia internacional de contar con una economía basada cada vez más en el sector servicios, hecho que significa, además, que puede beneficiarse de su comercio internacional, en especial con la primera economía del mundo. En esa medida, el presente capítulo trata de identificar algunas de las oportunidades con que cuenta el empresario colombiano en materia de servicios, derivadas de las disposiciones específicas pactadas para el sector en el acuerdo comercial con Estados Unidos.

Para cumplir dicho objetivo se realiza primero una introducción al tema de los servicios, por lo cual la parte inicial está dedicada a explicar el marco conceptual y elaborar una caracterización del sector, tarea que brinda algunas evidencias de la importancia de los servicios en la economía mundial y nacional; luego se hace una reseña general del proceso de negociación del acuerdo comercial y una descripción de las disposiciones previstas en el mismo que rigen el comercio de servicios, posteriormente se pasa a la temática

-
- 1 Este acuerdo multilateral liberaliza el sector servicios mediante la integración internacional, teniendo en cuenta las previsiones necesarias para evitar desequilibrios. En él los países adquieren una serie de compromisos que determinan las concesiones correspondientes al comercio dentro de cada subsector del sector servicios.
 - 2 Como ejemplos regionales se tienen, entre muchos otros, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México), el Acuerdo entre Colombia y México (anterior G3) y el Tratado de Libre Comercio Centro América y República Dominicana-Estados Unidos.

central de este capítulo, identificando algunas oportunidades que tienen los exportadores colombianos de servicios en virtud del acuerdo, y, por último, se exponen unas breves conclusiones.

Los servicios y su importancia mundial y en Colombia

Dentro del comercio internacional es común tratar temas referentes a la forma de facilitar el intercambio de bienes “tangibles” entre países a partir de la eliminación de ciertas trabas que éstos imponen al libre flujo de productos, como es el caso de los aranceles y las cuotas que afectan la venta o la compra en el exterior de automóviles, computadores o flores, por mencionar algunos ejemplos.

Sin embargo, la situación cambia radicalmente para el caso de los servicios: ¿qué es lo que se negocia entre países para poder exportar un servicio de alojamiento, de transporte o un servicio de intervención quirúrgica?, ¿cómo regular y controlar el comercio de un intangible? Tal vez lo más complejo es definir qué es un servicio y cómo puede clasificarse, si lo que se pretende es que sea objeto de negociación entre países.

Características y agrupamiento de los servicios

Los servicios se pueden definir como las actividades que agregan valor a un producto o a una persona (Mattoo, 2000). Tienen tres características principales que los diferencian de los bienes: son intangibles (aunque en muchas ocasiones están incorporados en productos tangibles), no se pueden almacenar, e involucran una acción simultánea entre el productor y el consumidor. No obstante, existen algunas excepciones a estas características como, por ejemplo: un programa de software en un dispositivo de memoria o los diseños de un arquitecto en un plano son tangibles y almacenables, las presentaciones de un artista son visibles y el dinero que se obtiene de un cajero automático hace que el contacto directo entre el productor y el consumidor sea innecesario.

Según la OMC, los servicios se agrupan en doce grandes sectores³:

3 Esta clasificación, denominada W/120, está basada en la Clasificación Central de Productos (CCP) elaborada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

TABLA 57
 LISTA DE CLASIFICACIÓN SECTORIAL DE LOS SERVICIOS
 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

1	Servicios prestados a las empresas	7	Servicios financieros
2	Servicios de comunicación	8	Servicios de salud
3	Servicios de construcción	9	Servicios de turismo
4	Servicios de distribución	10	Servicios recreacionales, culturales y deportivos
5	Servicios de educación	11	Servicios de transporte
6	Servicios ambientales	12	Otros servicios

Fuente: Organización Mundial del Comercio. Documento MTN.GNS/W/120. 1991. [<http://www.wto.org>].

Con respecto a sus formas de comercio, es posible diferenciar entre aquellos servicios que necesariamente requieren la proximidad física productor-consumidor y los que no. Entre los primeros se destacan la construcción, donde se hace necesario para el proveedor del servicio desplazarse al lugar donde se encuentra el consumidor; el turismo, donde el consumidor debe trasladarse hasta donde está el proveedor, y las operaciones quirúrgicas, donde tanto el proveedor del servicio como el usuario pueden desplazarse aunque en ocasiones no sea necesario ningún desplazamiento. En el segundo caso, y cuyo número está creciendo gracias al desarrollo de las formas electrónicas de suministro, se incluyen gran variedad de servicios financieros, de entretenimiento y de comunicación.

Para facilitar las negociaciones la OMC ha definido cuatro modos principales a través de los cuales los servicios pueden ser objeto de comercio internacional:

Suministro transfronterizo (modo 1), donde ni el proveedor ni el consumidor se desplazan geográficamente, sino que se utiliza un servicio intermedio, como las redes de telecomunicaciones. Un ejemplo son los servicios de software suministrados por un proveedor en un país vía electrónica a consumidores localizados en otro país.

Consumo en el extranjero (modo 2), a través del traslado del consumidor hacia el país proveedor, siendo ejemplos muy comunes los servicios de turismo y de educación.

Presencia comercial en el país consumidor (modo 3), que equivale a una inversión extranjera directa; ejemplo de ello es una compañía de seguros propiedad de nacionales de un país que abre una sucursal y los ofrece en otro país.

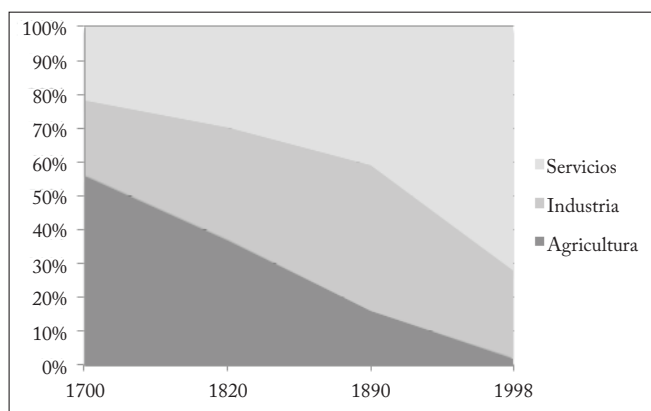
Presencia de personas físicas (modo 4) a través del movimiento del proveedor individual del servicio hacia el país consumidor, como en el caso de un médico que se traslada a otro país para suministrar un servicio a través de su presencia física.

Expansión mundial y colombiana de los servicios

Los rápidos cambios tecnológicos están abriendo la posibilidad de suministrar los servicios en formas cada vez más variadas y ágiles que en el pasado. Muchos servicios que antes se consideraban “no comerciables”, sólo hasta hace poco han comenzado a ser parte activa del comercio a través de la aplicación de las tecnologías de la información y de los avances en las telecomunicaciones. La expansión de las redes electrónicas ha abierto las posibilidades al comercio de servicios a larga distancia. También ha permitido la diversificación de la producción y el consumo de las actividades de servicios intensivas en información, como la investigación y el desarrollo, la informática, la publicidad y la contabilidad, entre otras.

El sector servicios ha experimentado entonces un destacado crecimiento gracias a la rápida expansión de los servicios basados en el conocimiento y al crecimiento de la comerciabilidad de los servicios en general. Las tecnologías de la información han transformado la industria de servicios a tal punto que ya algunos consideran descartada la teoría de la industrialización como el único camino al desarrollo económico, al observarse la experiencia de India y algunos países del sur de Asia (Ghani y Kharas, 2010).

GRÁFICA 14
COMPOSICIÓN DEL EMPLEO SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
EN EL REINO UNIDO ENTRE 1700 Y 1998 (%)



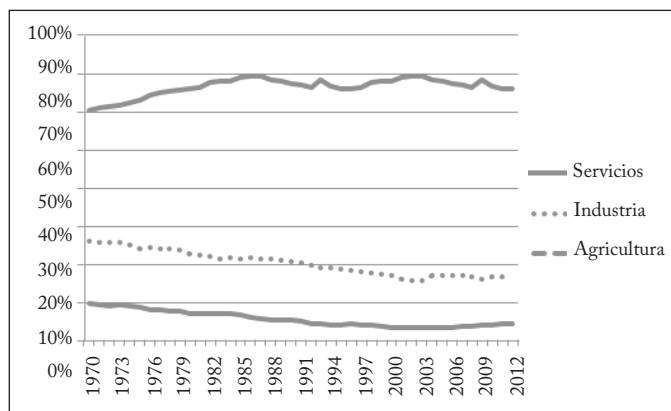
Fuente: propia basada en datos de la Tabla 2-24 de Angus Maddison. *The World Economy: a Millennial Perspective*. Centro de Desarrollo de la OCDE.

Más aún: existe evidencia que demuestra que el tamaño relativo del sector servicios evoluciona a la par con el desarrollo económico (Eichengreen y Gupta, 2009). Las industrias basadas en el conocimiento, incluyendo los servicios profesionales, las tecnologías de la información, la banca y los seguros, y la educación son los protagonistas de la transformación del sector servicios.

En general los servicios han sido el segmento comercial que ha crecido más rápidamente entre 1980 y 2011, con un nivel promedio anual de 8,2%, en tanto que para el comercio de mercancías fue del 7,3% (Organización Mundial del Comercio, 2013).

Este hecho cobra mayor vigencia en la realidad actual del comercio a través de las cadenas mundiales de valor, en las que los servicios son el engranaje de las diferentes etapas de producción de la agricultura, el sector manufacturero y el propio sector servicios. En ese sentido, una alta proporción del valor de los productos tranzados internacionalmente corresponde a los servicios que incorpora, a tal punto que el 45% de las exportaciones mundiales, en términos de valor agregado, corresponden al sector servicios, en tanto que las manufacturas al 37% y los productos primarios al 18% (Hubert, 2013).

GRÁFICA 15
PIB SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (%)



Fuente: Estadísticas UNCTAD 2014. [<http://www.unctad.org>]; Angus Maddison (2001). *The World Economy: a Millennial Perspective*, Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), p. 95.

En cuanto a su peso en la producción mundial, el sector servicios representa el 70%, en comparación con la agricultura que registra menos del 5% (Banco

Mundial, 2013). De acuerdo con datos de la UNCTAD, el acumulado total de Inversión Extranjera Directa (IED) dirigido a dicho sector pasó del 49% en 1990 a más del 64% en 2010, en tanto que su participación en el empleo mundial alcanzó el 44%.

Para el caso de Colombia se cuenta con cifras bastantes similares a la tendencia mundial; así, el sector servicios cuenta con una participación del 65% dentro del PIB y del 61% respecto al total de la población ocupada (DANE, 2013). Entre tanto, la IED ha mantenido una tendencia creciente en los últimos años, alcanzando un monto de US\$16 mil millones en 2012, del cual alrededor del 30% se dirigió al sector servicios (Banco de la República, 2013).

Una vez constatada la relevancia económica del sector servicios tanto a nivel mundial como nacional, la pregunta que surge es por qué resulta importante liberalizarlo, y por ende, negociar las reglas de juego de su comercio internacional. La motivación radicaría en permitir la especialización del sector servicios de cada país, de acuerdo con las ventajas comparativas que tenga frente a sus competidores y, además, intentar expandir las ventas y las ganancias provenientes de la comercialización de los servicios a escala internacional. Ello, a su vez, favorecería la creación de empleo y una mayor eficiencia económica que conduciría a una productividad más alta y un menor costo para hacer negocios (Hufbauer, Jensen y Stephenson, 2012).

En todo caso, los beneficios derivados de la liberalización de los servicios irían más allá, pues muchos servicios juegan un papel fundamental en la facilitación del comercio internacional, tanto de bienes como de servicios, donde es evidente el caso del transporte, sin el cual no sería posible la comercialización de las mercancías en el exterior. Pero también está el caso de otros servicios que, como los relacionados con el sector financiero, los seguros, las comunicaciones y los servicios profesionales, son necesarios para poder completar el intercambio de productos.

Sin embargo, la realidad es que usualmente los servicios son actividades económicas altamente reguladas, con un elevado grado de intervención del gobierno tanto en lo que se refiere a su propiedad como a su suministro. Lo anterior ha ocasionado que en muchos países el sector servicios sea mucho más cerrado que el sector de mercancías y menos accesible a los proveedores extranjeros de servicios. La regulación nacional puede crear barreras a la competencia internacional en la forma de monopolios estatales, barreras legales a la entrada o restricciones a la IED. En esa medida, la posibilidad

de que un proveedor de servicios pueda exportar a un determinado mercado depende no sólo de las restricciones a la entrada *per se* sino también de la política y la regulación del sector interno (Goswami, Mattoo y Sáez, 2012).

Dada esa situación que caracteriza al comercio internacional de servicios, surgen los acuerdos comerciales, en particular con sus disposiciones sobre servicios, como una herramienta que busca reducir los efectos negativos de aquellas normas, leyes y reglamentos que puedan afectar directamente las oportunidades comerciales y la capacidad de competir de los exportadores de servicios.

Esto se detalla en las siguientes dos secciones a través de una reseña general del proceso de negociación del acuerdo comercial Colombia-Estados Unidos y de una descripción de las disposiciones previstas en el mismo que rigen el comercio de servicios.

El proceso de negociación con los Estados Unidos

Antecedentes; negociación

Los lineamientos transversales establecidos para el proceso de negociación del acuerdo comercial fueron igualmente aplicados al tema de servicios, significando ello la realización de una serie de actividades tanto en la etapa previa de preparación como en la etapa de negociación.

Equipo negociador

Respecto a la primera, se destaca la conformación del equipo negociador, según quedó establecido en el Decreto 2314 de 2004, teniendo como coordinador al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Así mismo, y como sucedió para el resto de los temas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación hicieron también parte del equipo de servicios.

Tomando en consideración la extensa lista de servicios que integran el sector, y que fue enunciada en la anterior sección, se conformó el equipo negociador de forma tal que quedaran cubiertas todas las temáticas. En tal sentido conviene mencionar algunos ejemplos concretos:

Perspectivas de los servicios en el TLC con Estados Unidos

SERVICIOS FINANCIEROS	• Ministerio de Hacienda y Crédito Público • Banco de la República • Superintendencia Bancaria y Superintendencia de Valores (hoy Superintendencia Financiera)
SERVICIOS DE TRANSPORTE	• Ministerio de Transporte • Dirección General Marítima • Aeronáutica Civil
SERVICIOS DE COMUNICACIONES	• Ministerio de Comunicaciones (hoy MinTic) • Comisión Nacional de Televisión (hoy Autoridad Nacional de Televisión) • Ministerio de Cultura (industrias culturales)
SERVICIOS DE EDUCACIÓN SERVICIOS PROFESIONALES	• Ministerio de Educación Nacional • Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Trabajo)
SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	• Colciencias
SERVICIOS AMBIENTALES	• Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)

Como se explica en la siguiente sección, referida al contenido del acuerdo en materia de servicios, el sector también quedó sujeto a las disposiciones sobre inversión pactadas en el tratado, al ser las mismas aplicables a todos los sectores de la economía. Al respecto, el Equipo Negociador de Inversión fue constituido desde antes a través del Decreto 2080 del año 2000, cuyo artículo 50 señala que:

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio Exterior y el Banco de la República, dentro de la órbita de su competencia, deberán conceptuar y participar activamente en la negociación de los Tratados de Protección y Promoción de Inversiones (Decreto 2080 de 2000).

En este tema específico de conformación del equipo negociador también es preciso hacer referencia al caso particular de la negociación del tema de servicios financieros, cuya vocería estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en atención a las consideraciones técnicas y de regulación que caracterizan este sector. En todo caso, la misma estuvo acompañada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en su calidad de coordinador del proceso.

Dentro de esta etapa de preparación también se realizaron diversos ejercicios liderados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De especial relevancia fue la identificación de los intereses ofensivos y defensivos tendientes a construir la posición de Colombia frente a la negociación de servicios. Uno de los insumos utilizados para tal fin fue el análisis de lo pactado por otros países en los acuerdos comerciales que negociaron con Estados Unidos, particularmente Chile, Centroamérica + República Dominicana, Singapur, y Canadá y México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Coordinación interna y externa y dinámica de negociación

Igualmente, la interacción y retroalimentación del sector privado fue fundamental, al ser dichos agentes los que en su actividad comercial diaria enfrentan problemas que podrían ser resueltos por medio del acuerdo. Así mismo, esta interacción permitió identificar las sensibilidades que tendrían que ser atendidas para salvaguardar asuntos puntuales del sector, así como las aspiraciones que en materia de acceso a mercados tendría la industria.

Cabe destacar que a mediados del mes de octubre de 2003 un equipo de alto nivel del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y de otros ministerios, efectuó una visita a Estados Unidos con el fin de clarificar de manera preliminar temas relativos a la negociación, teniendo como fundamento el TLC firmado por ese país con Chile. Este hecho sentó las bases para, en el caso de servicios, tener claridad y certeza sobre el enfoque de negociación que se utilizaría; es decir, el tema sería abordado a través de varios capítulos que contemplarían las correspondientes disposiciones que regirían el comercio de servicios entre las partes. Así mismo, cada capítulo incluiría los compromisos de apertura de mercado que los países asumirían individualmente.

En cuanto a la etapa de negociación, ésta comenzó con una discusión conceptual y de objetivos generales que perseguía el acuerdo en materia

de servicios, sin que para ello hubiese todavía un texto de por medio. Con posterioridad a este intercambio de visiones Estados Unidos propuso los textos correspondientes a los diferentes capítulos que regirían el comercio de servicios, generándose entonces una dinámica de negociación en la que las partes señalaban aquellas propuestas que no podían aceptar y para las que, en consecuencia, presentarían propuestas alternativas.

Al respecto es preciso mencionar que al ser las partes de la negociación Estados Unidos, de un lado, y Colombia, Ecuador y Perú, más Bolivia en condición de observador, de otro, ello exigió una coordinación a nivel de los países andinos. Su propósito era tener propuestas de redacción conjuntas frente a las disposiciones contempladas en cada capítulo de servicios a fin de darle una mayor fuerza a la posición negociadora. No obstante, para el caso de los compromisos de liberalización del sector, éstos fueron manejados a nivel bilateral al ser un asunto exclusivo de cada país.

En todo caso, para poder llegar a la instancia de coordinar posiciones a nivel andino era necesario realizar la correspondiente coordinación interinstitucional en Colombia, ya que, como bien lo señala el Decreto 2314, los integrantes del equipo negociador debían participar en la construcción de la posición negociadora del país, la cual se reflejaría mediante la defensa de los objetivos, intereses y estrategias nacionales en el proceso de negociación.

Una vez finalizada la negociación del acuerdo, el Estado colombiano comenzó el ejercicio de divulgación tanto de su contenido como de las oportunidades que se derivarían del mismo, y que se materializó en información elaborada para tal fin y su respectiva difusión en diferentes foros y escenarios.

Tal como se mencionó al comienzo, este capítulo pretende realizar una contribución para que los empresarios colombianos conozcan los beneficios que se derivan de las disposiciones que en materia de servicios fueron pactadas en el acuerdo comercial con Estados Unidos, y más aún, las oportunidades de comercio internacional que se generarían a partir del mismo y que pueden ser aprovechadas tanto por las personas naturales como por las Pymes y las empresas de gran tamaño.

Con ese fin, en la siguiente sección se procede a realizar una explicación de cada uno de los componentes del Tratado que rigen el comercio de servicios (el sector no está cubierto por un único capítulo), detallándose, entre otros aspectos, sus objetivos y estructura, y el alcance de las disposiciones.

Contenido del acuerdo en materia de servicios

De acuerdo con lo mencionado en líneas precedentes, en la actualidad prácticamente todos los servicios pueden ser objeto de comercio internacional, principalmente gracias al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Este hecho ha facilitado e impulsado la exportación de servicios sin necesidad de que ni el proveedor ni el consumidor tengan que desplazarse (Modo 1), al punto que ese comercio transfronterizo representa alrededor del 27% de las exportaciones mundiales (Maurer y Tschang, 2011). En todo caso, sigue vigente también la figura del establecimiento de una presencia comercial en otro país (Modo 3) para suministrar servicios, al igual que el desplazamiento de las personas naturales (Modo 4).

Sin embargo, los agentes involucrados en el comercio exterior de servicios enfrentan barreras que les impiden ingresar a otros mercados, que, a diferencia del caso de los bienes, no son aranceles sino la propia reglamentación interna del país al que van a exportar. La misma puede poner en desventaja al proveedor extranjero frente al nacional, imponer restricciones específicas para entrar al mercado o exigir tener establecida una empresa en ese país para poder suministrar un servicio.

Frente a la primera situación se tiene el caso de la normativa doméstica que prohíbe que un servicio sea suministrado por extranjeros, o aquella que le otorga unas condiciones más favorables al proveedor nacional⁴. Ejemplos de esta situación es la práctica de varios países de no permitir a los extranjeros suministrar servicios profesionales, o exigirles residencia previa para la obtención de una licencia para suministrar un servicio. Si bien la medida no diferencia formalmente a los proveedores de servicios basándose en su origen, otorga de hecho un trato menos favorable a los proveedores de servicios extranjeros, puesto que en su caso es menos probable que puedan satisfacer el requisito de residencia previa que en el de los proveedores nacionales. En sín-

4 Una disciplina adyacente a esta es el tratamiento diferenciado que un país podría otorgar a los proveedores de servicios extranjeros interesados en prestar servicios en su territorio, dependiendo del país que provengan. Esta provisión, denominada Trato de Nación Más Favorecida (NMF), implicaría, por ejemplo, que Colombia, en virtud de tratados o acuerdos con determinados países, podría otorgar un trato más ventajoso a los proveedores de esos países. Esta práctica sería una violación a la obligación de otorgar un trato idéntico a los proveedores de servicios de todos los países, y en esa medida, a través de un acuerdo comercial se busca restringir dicha práctica.

tesis, son normas que discriminan entre el proveedor nacional y el proveedor extranjero. En esa medida, un acuerdo comercial busca que al extranjero se le trate como si fuera un nacional, disposición denominada “Trato Nacional”.

En cuanto a la segunda situación, existen ciertas medidas que pueden restringirle a un exportador de servicios su entrada a un mercado extranjero, entre ellas, limitar el número de proveedores de servicios, hecho que se refleja, por ejemplo, cuando la norma señala que sólo pueden operar en el país un número determinado de bancos. Otro tipo de medidas consiste es establecer topes a la propiedad de una empresa por parte de extranjeros o exigirle a una empresa que se establezca en el país bajo una forma jurídica específica (sociedad limitada, por acciones, sin ánimo de lucro, etc.). En tal sentido, un tratado busca que al proveedor de servicios extranjero no se le impongan ese tipo de limitaciones para poder acceder al mercado, disciplina que es denominada “Acceso a Mercados”.

Por último, es posible que la normatividad de un país exija contar con una empresa establecida en el mismo a fin de suministrar un servicio; ello es especialmente relevante para aquellos casos en los que el empresario colombiano se encuentra establecido en Colombia pero va a realizar una exportación transfronteriza de servicios (p. ej., va a suministrar electrónicamente una asesoría o un plano arquitectónico) pero el país de destino le exige tener una presencia comercial allí para poder realizar dicha exportación. En atención a esa situación, un acuerdo comercial cuenta con una disposición en materia de servicios denominada “Presencia Local” a través de la cual no se puede exigir dicho requisito.

No obstante estas obligaciones, cada país puede hacer excepciones a las mismas siempre y cuando estén amparadas en legislación interna que así lo disponga, lo cual se materializa en los denominados “Anexos de Medidas Disconformes”. En tal sentido, lo que se encuentra consignado en la mencionada lista consiste en las medidas previstas en la normatividad interna de cada país que contrarían las obligaciones de “Trato Nacional”, “NMF”, “Acceso a Mercados” y “Presencia Local”. De manera adicional, cada país también incluye en una lista especial los sectores, subsectores y actividades en los que se reservará el derecho de expedir legislación a futuro que contraría las obligaciones referidas.

A partir de lo anterior se tienen dos puntos importantes a resaltar: en primer lugar, los acuerdos comerciales comprenden un conjunto de disposiciones básicas y de obligaciones recíprocas de no imponer el tipo de barreras al comercio exterior de servicios descritas anteriormente, y las excepciones a

dichas obligaciones, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa interna; en segunda instancia, y como consecuencia de lo anterior, esas listas permiten a los proveedores de servicios conocer cuáles son las medidas que aplica el otro país en materia de comercio de servicios. Así mismo, otorgan certidumbre jurídica dado que los países adquieren, adicionalmente, la obligación de no expedir nuevas medidas o modificar las actuales para hacerlas más restrictivas.

De manera puntal, el Acuerdo Comercial Colombia-Estados Unidos incluye cinco capítulos directamente relacionados con el sector servicios: Comercio Transfronterizo de Servicios (CTS), Telecomunicaciones, Inversión, Servicios Financieros (SF) y Comercio Electrónico (CE). En general todos ellos contemplan las disposiciones anteriormente descritas pero cuentan, además, con ciertas especificidades, a ser descritas a continuación, y que obedecen a sus características propias.

TABLA 58
TRATADO DE LIBRE COMERCIO COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS.
CAPÍTULOS EN MATERIA DE COMERCIO DE SERVICIOS

Capítulo	Principios	Sectores cubiertos	Modos cubiertos	Acceso a mercados
1. CTS		Todos los servicios, salvo los servicios aéreos y SF	Modos 1, 2 y 4	Apertura total, salvo lo explícitamente exceptuado en los anexos de medidas disconformes
2. Telecom	Capítulo regulatorio dependiente de los capítulos de CTS e Inversión	Telecom		
3. Inversión	Mecanismo de solución de controversias Inversionista-Estado	Todos los sectores de la economía, incluido el de servicios (salvo SF)	Para servicios, el Modo 3	
4. SF	Capítulo autocontenido. Sujeto a mecanismo Inversionista-Estado	SF	Modos 1, 2, 3 y 4	
5. CE	El suministro electrónico de un servicio se rige por lo dispuesto en los capítulos de CTS, Inversión y SF	Bienes y servicios	No aplica	No aplica

Fuente: Elaboración propia.

Comercio Transfronterizo de Servicios

Como su nombre lo indica, este capítulo rige el comercio internacional de servicios entre ambos países bajo los Modos 1, 2 y 4 de suministro. Cubre todos los sectores de servicios referidos en la lista de clasificación sectorial, salvo los servicios aéreos⁵ y financieros que cuentan con un capítulo propio.

En cuanto al Modo 4, cabe mencionar que su ámbito se circunscribe a las medidas que en materia de “Trato Nacional”, “NMF”, “Acceso a Mercados” y “Presencia Local” aplica Estados Unidos al proveedor colombiano que se desplaza a su territorio para suministrar un determinado servicio. Es decir, este capítulo no abarca ninguna medida de carácter migratorio, y en esa medida, continúa vigente la exigencia de visas para el ingreso a ese país.

Adicionalmente, existen otras disposiciones relevantes en este capítulo como, por ejemplo, la reglamentación nacional, que establece que para poder suministrar un servicio en el otro país es necesario cumplir con toda la regulación aplicable que tenga prevista en su legislación. Es importante precisar que esa regulación no forma parte de aquella que contraría las disciplinas de “Trato Nacional”, “NMF”, “Acceso a Mercados” y “Presencia Local”, y consiste en, por ejemplo, la exigencia de una licencia profesional a los arquitectos para poder suministrar un servicio en esa rama (no es discriminatoria al exigírsele por igual a los arquitectos nacionales y extranjeros). En todo caso, a través del acuerdo también se asume la obligación de que esa reglamentación no sea tan engorrosa que termine constituyéndose en una barrera al comercio de servicios.

Este punto resulta relevante para aclarar que a través del acuerdo comercial no se reconocen automáticamente los títulos o licencias para la prestación de servicios profesionales, pues son temas que escapan a su ámbito de aplicación, ya que esos reconocimientos se otorgan atendiendo especificidades nacionales y por instituciones a veces autónomas. Este es el caso de las licencias, donde suelen ser los consejos profesionales quienes las otorgan.

No obstante, y tomando en consideración la importancia de este asunto, el capítulo contempla la creación de un “Grupo de Trabajo sobre Servicios Profesionales”, integrado tanto por los gobiernos como por los organismos

5 Estos servicios no quedan cubiertos por este capítulo ni por ningún otro del Acuerdo Comercial, con excepción de los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves y los servicios aéreos especializados.

encargados del licenciamiento de servicios profesionales, para adelantar labores tendientes a negociar futuros acuerdos de reconocimiento mutuo que faciliten la obtención de licencias. Un primer grupo de profesiones donde se hace especial énfasis para enfocar los esfuerzos son los ingenieros, los arquitectos, los abogados y las profesionales de la salud, por ser todos estos de especial interés para Colombia.

Telecomunicaciones

Este es un capítulo regulatorio que se desprende del Capítulo de Comercio Transfronterizo de Servicios (CTS) y, en esa medida, está regido por sus disposiciones. Constituye un estándar regulatorio mínimo que se aplica al acceso y al uso de servicios públicos de telecomunicaciones, a los operadores y al suministro de servicios de información.

Esto se materializa en el cumplimiento de un conjunto de disciplinas tendientes a facilitar a las empresas de ambos países el acceso y uso de los servicios públicos de telecomunicaciones. Así mismo, tanto los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones colombianos como estadounidenses adquirieron obligaciones en materia de interconexión (aplica tanto a la telefonía fija como a la telefonía móvil), reventa, paridad y portabilidad (sujeta a su viabilidad técnica y económica, y que aplican sólo a la telefonía fija).

También los proveedores dominantes de servicios públicos de telecomunicaciones de ambos países quedaron sujetos a obligaciones que buscan impedir el uso de prácticas anticompetitivas relacionadas con el empleo de subsidios cruzados y con el uso de información obtenida de los competidores.

En cuanto a los servicios de información (la mayoría de estos asociados a contenidos), las condiciones pactadas para su suministro consisten en que puedan ser suministrados a terceros utilizando instalaciones propias o no, de tal forma que no quedan sujetos a ciertas condiciones exclusivas de los prestadores de servicios de telecomunicaciones.

En todo caso, en aspectos como la obligación de servicio universal cada país es autónomo en definirlo y por ende el capítulo no genera un compromiso particular al respecto.

Conviene mencionar la excepción que en materia de telefonía rural adoptó Colombia, según la cual a los prestadores de servicios en zonas rurales con 4.500 o menos líneas fijas, no les son exigibles las obligaciones que sí aplican

a los operadores dominantes de telecomunicaciones, así como las obligaciones de reventa, paridad y portabilidad de los operadores no dominantes.

Por último, las disposiciones pactadas hacen referencia a la necesidad de mantener un organismo regulador independiente, así como a la transparencia en los procesos regulatorios y en la administración del espectro radioeléctrico.

Inversión

Tal como se expuso en secciones precedentes, un servicio puede ser suministrado en otro país a través del establecimiento de una empresa en ese mercado, lo cual es conocido como el Modo 3 o presencial comercial, y de manera general, es decir, para todos los sectores de la economía, como Inversión Extranjera Directa (IED). El TLC Colombia-Estados Unidos contiene disposiciones que rigen la inversión en todas las actividades económicas, incluido el sector servicios, aunque con excepción de los servicios financieros, sector que cuenta con un capítulo que se rige a sí mismo prácticamente en su totalidad, como se explica más adelante.

Dichas disposiciones tienen por objetivo proteger al inversionista, su inversión y los flujos relacionados, y evitar la creación de obstáculos a las inversiones; obligaciones que, como en el caso de los demás capítulos de servicios, son de carácter bilateral, significando ello que tanto Colombia como Estados Unidos deben cumplir con las mismas. Entre ellas se destaca la no discriminación, es decir otorgar Trato Nacional, no exigir el cumplimiento de ciertos requisitos de desempeño al inversionista para que pueda realizar sus operaciones comerciales⁶, como tampoco obligar a una empresa a que su junta directiva esté constituida por miembros de una nacionalidad particular.

Al igual que en el caso del Capítulo de Comercio Transfronterizo de Servicios (CTS), estas obligaciones cuentan con excepciones, las cuales pueden ser adoptadas por ambos países siempre y cuando estén amparadas en normas internas que efectivamente contraríen las mismas.

Así, por ejemplo, Colombia incluyó dentro de sus excepciones en materia de Trato Nacional, la prohibición contemplada en el Decreto 2080 de 2000

6 Algunos de los requisitos específicamente prohibidos por el capítulo son, entre otros, el no exigir alcanzar un porcentaje específico de contenido nacional, exportar un monto determinado de bienes o servicios, u otorgar preferencia a los productos producidos en el territorio nacional.

de recibir inversión extranjera en las actividades de defensa, lo cual es una medida que a la luz del Capítulo violaría la obligación de otorgar Trato Nacional pero que dada la política y la existencia de la norma, fue excluida.

Adicionalmente, este Capítulo contempla otras disciplinas. De especial relevancia cabe mencionar la que señala que la expropiación, entendida como la pérdida de derechos de propiedad que sufre un inversionista por una acción del Estado, sólo está justificada, de acuerdo con la ley, por razones de utilidad e interés público. En caso de que dicha situación se presente, se deben seguir condiciones tales como la no discriminación, y la pronta y adecuada compensación del inversionista por los perjuicios que ese hecho le signifiquen.

Cabe destacar también que al inversionista, en virtud del Capítulo, se le permite libremente realizar las transferencias de ingreso o salida de capitales que se deriven de sus operaciones. No obstante este derecho, se prevé la posibilidad de que el Estado pueda limitarlo, de manera temporal y no discriminatoria, cuando se presenten desequilibrios en la balanza de pagos o cuando el movimiento de capitales del exterior ponga en riesgo la estabilidad macroeconómica.

Por último, este capítulo se caracteriza por la incorporación de un mecanismo especial que rige las controversias que puedan surgir entre un inversionista y el Estado donde éste se establece. Es decir, si se presenta una situación en la que el Estado colombiano o alguna de sus entidades adoptan medidas que van en contra de las disciplinas adquiridas en virtud de este Capítulo, y las mismas representan un perjuicio económico para el inversionista de Estados Unidos, este último puede activar el mecanismo de solución de controversias Inversionista-Estado para dirimir dicha disputa.

Claramente el compromiso es recíproco, por lo que estas garantías se ofrecen a los inversionistas colombianos en los Estados Unidos. En todo caso, el proceso se inicia con procedimientos tendientes a tratar de conciliar una solución entre las partes en conflicto y, de no lograrse, el inversionista procede a demandar al Estado, bien sea ante un juez nacional o ante un tribunal de arbitraje internacional.

Servicios financieros

Existe un común denominador entre el Capítulo de Comercio Transfronterizo de Servicios (CTS) y el de Inversión: ninguno de ellos cubre los servicios

financieros. Este hecho tiene su origen en las especificidades particulares que caracterizan a este sector, dada su directa relación con la estabilidad macroeconómica de un país y las posibles repercusiones que dificultades en su funcionamiento pueden tener sobre los demás sectores económicos.

En virtud de ello, los servicios financieros cuentan con un capítulo propio e independiente de los demás capítulos de servicios (salvo algunas excepciones puntuales), cuyas disposiciones cubren los cuatro modos de suministro de servicios en los sectores de banca y seguros definidos por la Clasificación de Servicios de la OMC (W/120), explicada anteriormente. Resulta relevante mencionar que el capítulo excluye de su ámbito de aplicación las actividades o servicios que forman parte de la seguridad social obligatoria o que son prestados por el Estado o con garantía de éste.

El objetivo del Capítulo es eliminar la discriminación en el tratamiento otorgado al proveedor colombiano frente al de Estados Unidos, así como las barreras de acceso a mercados y aquellas que impiden el comercio transfronterizo de este tipo servicios o que exigen que las juntas directivas de una institución financiera estén conformadas por miembros de una nacionalidad específica⁷.

Nuevamente, y como sucede en el caso de los capítulos descritos anteriormente, es posible que los países se exceptúen del cumplimiento de dichas obligaciones siempre y cuando exista normatividad interna que contrarie dichas disciplinas o se hagan reservas debidamente sustentadas.

En particular, es preciso mencionar que si bien a través del capítulo se incentiva y facilita el comercio transfronterizo de servicios financieros al no requerirse la presencia física del proveedor del servicio intercambiado, en algunos casos es indispensable la presencia comercial del proveedor por razones de carácter prudencial. Por ello, Colombia adoptó excepciones a dicha obligación a través de la consignación de la normativa nacional que exige a las instituciones financieras establecerse en el territorio nacional para poder efectuar operaciones.

7 La obligación de “Comercio Transfronterizo” es similar a la de “Presencia Local” del Capítulo del CTS, ya que en últimas su objetivo es que un servicio pueda exportarse/importarse de manera transfronteriza sin que haya que tener una presencia comercial en el territorio. Entre tanto, la obligación sobre juntas directivas es igual a la contemplada en el Capítulo de Inversión.

Además de las obligaciones citadas, se asumieron ciertos compromisos específicos de liberalización que implican cambios en la legislación nacional vigente. En virtud de ello, Colombia asumió el compromiso de permitir el establecimiento en su territorio de instituciones financieras a través de la figura de sucursales, lo cual estaba prohibido por la normativa vigente para la época, que exigía que fuese a través de sociedades anónimas.

Comercio electrónico

A través de las disposiciones de este capítulo se establecen condiciones tendientes a impulsar el comercio de productos digitales, entendidos éstos como los programas informáticos, de texto, video, imágenes, grabaciones de sonido y otros productos que estén codificados de forma digital, independientemente de si están fijados en un medio portador o son transmitidos electrónicamente.

Conviene aclarar que lo dispuesto en este capítulo no regula el suministro electrónico de un servicio, toda vez que ese tipo de transacción queda cubierta por lo previsto en los capítulos de CTS, SF e Inversión, y sujeta a cualquier excepción contenida en ellos.

Dentro de las condiciones contempladas se encuentra, en primer lugar, la no imposición de gravámenes a las transacciones digitales, lo cual significa que cuando se dé una importación de estos productos, sólo se pagará el arancel correspondiente al medio portador, no al contenido del mismo.

El capítulo también prevé el compromiso de mantener y adoptar medidas transparentes y efectivas para proteger a los consumidores de prácticas comerciales fraudulentas y engañosas cuando se realizan transacciones mediante el uso del comercio electrónico.

Incluye, además, disciplinas en materia de autenticación y certificados digitales, a partir de las cuales tanto Colombia como Estados Unidos no pueden adoptar disposiciones sobre autenticación electrónica que les impida a las partes en una transacción electrónica determinar entre ellas los métodos apropiados de autenticación de la misma, o tener la oportunidad de establecer ante la autoridad judicial o administrativa que la transacción electrónica cumple con todos los requisitos legales de autenticación.

Dado el aporte de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las tareas de las aduanas y oficinas de comercio, el capítulo incentiva, tanto a Estados Unidos como a Colombia, a poner a disposición del público en forma electrónica todos los documentos de administración del comercio, y aceptar dicha versión como el equivalente legal a la versión en papel.

Oportunidades y trabajo interno requerido

Como quedó en evidencia en las secciones anteriores, hasta hace unos años los servicios podían ser objeto de comercio internacional, principalmente a través de la apertura de una presencia comercial en el exterior (Modo 3), por medio de la atención a consumidores residentes en otros países (Modo 2) o por medio del desplazamiento temporal del proveedor de servicios (Modo 4) a otro país para suministrar allí los servicios. No obstante, gracias a los avances tecnológicos ahora los servicios se pueden exportar a través de un medio, principalmente Internet, sin necesidad de que haya desplazamiento ni del proveedor del servicio ni del consumidor, es decir, se pueden transar internacionalmente mediante el suministro transfronterizo (Modo 1).

Este tipo de exportación de servicios se focaliza en sectores en los cuales es técnicamente factible dicho comercio internacional, siendo los ejemplos más claros los servicios profesionales. Este es el caso del envío desde Colombia al exterior, utilizando medios electrónicos como Internet, de un concepto jurídico, de un plano diseñado por un arquitecto o de una consultoría elaborada por un profesional de cualquier área del conocimiento. Así mismo, se tiene el ejemplo de los sectores relacionados con tecnologías de la información y las comunicaciones (software e informática en general), los *call centers* y todos aquellos servicios que contratan las empresas nacionales con otras del exterior (Tercerización de Procesos –*Business Process Outsourcing*) como, por ejemplo, la elaboración de los balances contables.

Respecto a esta forma de comercio internacional de servicios, se destaca que la misma no suele requerir de grandes montos de capital, como sí lo exigiría la apertura de una empresa en otro país a fin de suministrar un servicio. Básicamente los insumos necesarios para el suministro transfronterizo son el recurso humano y la dotación de herramientas informáticas. En el caso particular de Colombia, el nivel de formación de los profesionales en ciertas áreas del conocimiento se ha venido caracterizando por ser lo suficientemente calificado y de calidad como para competir en los mercados externos. Es importante resaltar que este tipo de servicios pueden ser exportados por personas naturales o por empresas, particularmente las Pyme, lo cual amplía el espectro de los agentes económicos que se pueden insertar en el comercio internacional y por tanto beneficiarse del mismo.

En todo caso, Colombia también tendría oportunidades y ventajas en la exportación de servicios por medio del desplazamiento temporal de los

proveedores de servicios, particularmente en aquellas categorías de personas que no estén vinculadas a una presencia comercial (por las razones explicadas anteriormente), como es el caso de los profesionales independientes y los proveedores de servicios bajo contrato.

Lo mencionado de ninguna manera le resta importancia a la prestación de servicios a extranjeros en Colombia (Modo 2), lo cual se concentra principalmente en un sector típico que ejemplifica esta forma de exportación, como es el caso del turismo y los servicios de salud, sin menospreciar las grandes potencialidades que tiene el segmento de enseñanza en el país del idioma español a extranjeros.

Al tratar de constatar con cifras dichas potencialidades es necesario explicar que, pese a la sorprendente evolución del sector servicios registrada en las últimas décadas, éste enfrenta una seria limitante respecto al cubrimiento estadístico de su comercio y que dicha falencia afecta incluso a países desarrollados como Estados Unidos y la Unión Europea (UE), quienes tampoco cuentan todavía con un nivel tan amplio, detallado y comparable de cifras como el del comercio de mercancías.

Aunque Colombia no ha sido ajena a ese fenómeno, ha venido realizando ingentes esfuerzos tendientes a medir las importaciones y exportaciones de servicios nacionales⁸. Ello, precisamente, en respuesta a la necesidad de generar herramientas que permitan la adecuada formulación de políticas públicas, como, por ejemplo, el aprovechamiento de las oportunidades derivadas de los acuerdos comerciales internacionales que involucren el tema del comercio de servicios.

Con base en dicha información se tiene que las exportaciones colombianas a Estados Unidos han mantenido una tendencia creciente entre 2008 y 2012 (con excepción del año 2009), que es el período de tiempo para el cual se cuenta con información estadística sobre el comercio exterior de servicios

8 Desde el año 2006 el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), el Banco de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) vienen trabajando conjuntamente para mejorar las estadísticas de Comercio Exterior de Servicios, labor que en la actualidad se encuentra reflejada en la disponibilidad de boletines estadísticos trimestrales que incorporan una mayor desagregación a nivel de sectores de servicios, países destino/origen y modos de suministro.

de Colombia, al pasar de alrededor de US\$600 millones en 2008 a cerca de US\$900 millones en 2012.

Específicamente, se observa un gran dinamismo en las exportaciones relacionadas con los servicios prestados a las empresas, tales como los de informática, los jurídicos y los de investigación y desarrollo.

TABLA 59
EXPORTACIONES DE SERVICIOS DE COLOMBIA A ESTADOS UNIDOS.
ALGUNOS SECTORES
(US\$ MILES)

Sector	2008	2009	2010	2011	2012
Servicios de informática	12.915	8.116	14.879	22.053	39.135
Otros servicios relacionados con el comercio	11.854	13.596	15.356	18.234	20.974
Servicios jurídicos	18.389	17.277	22.533	19.485	26.379
Servicios de consultoría en administración, y gestión y relaciones públicas	10.412	5.940	6.544	11.214	12.485
Investigación y desarrollo	15.198	15.220	17.428	28.415	23.201
Publicidad, investigación de mercados y encuestas de opinión pública	26.650	26.358	31.949	54.206	66.856

Fuente: Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). [<http://www.dane.gov.co/>].

Por su parte, de acuerdo con información del *US Bureau of Economic Analysis*, los servicios prestados a las empresas, que incluyen los servicios profesionales y de informática, fueron el segmento del sector servicios de Estados Unidos que registró el mayor crecimiento durante el período comprendido entre 1999 y 2010, tanto a nivel de importaciones como de exportaciones.

Tomando en consideración estas evidencias, y que las disposiciones en materia de comercio de servicios previstas en el TLC le permiten al proveedor de servicios conocer cuáles son las limitaciones que en materia comercial existen en Estados Unidos, se podría identificar el conjunto de sectores de servicios que brindaría a los empresarios colombianos oportunidades de exportación a ese país. Dicho ejercicio tiene a su vez soporte en las labores

de inteligencia de mercados que viene adelantando Proexport como entidad encargada de promover las exportaciones de bienes y servicios de Colombia.

Claramente este ejercicio tiene un alcance limitado puesto que de forma general se podría decir que las oportunidades son infinitas por la gran diversidad de actividades de servicios que se desarrollan en la economía colombiana, algunas de las cuales ya con exportaciones. De forma complementaria, las oportunidades pueden provenir de desarrollos de nuevos emprendimientos en sectores incipientes o no desarrollados en el país.

Adicionalmente, y como ya se mencionó, gran parte de los sectores de servicios del país se beneficiarán a través de su contribución a la agregación de valor de nuevos y mayores volúmenes de bienes y servicios exportados a los Estados Unidos. Visiblemente, mayores exportaciones generarán mayores demandas por servicios de transporte, logística, telecomunicaciones, financieros y servicios empresariales, por mencionar sólo algunos. Esta conexión con las cadenas de valor es una de las grandes externalidades positivas del TLC con ese país.

Una forma de identificar algunos sectores donde hay oportunidades más claras de exportaciones directas es pensar en el modo de suministro a través del cual se puede exportar el servicio. Sin lugar a dudas, el desarrollo y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha significado que no se requiera el desplazamiento ni del proveedor ni del consumidor del servicio para que éste pueda ser objeto de comercio internacional. En tal sentido, resulta trascendental identificar aquellos servicios que pueden ser exportados desde Colombia a Estados Unidos a través del Modo 1 de suministro.

Servicios de informática y de información

Los servicios de informática y de información han sido el sector de servicios de mayor dinamismo a nivel mundial. Entre 2005 y 2012 registró un crecimiento promedio anual de exportaciones del 14% (Organización Mundial del Comercio, 2013). Este fenómeno se explica en gran medida por las tendencias actuales hacia un mayor consumo de productos digitales (tanto por empresas como por personas) y un creciente uso de los servicios en la “nube”, hechos que a su vez han generado necesidades adicionales tales como contar con sistemas de seguridad informática y servicios de almacenamiento de datos más sofisticados.

Al respecto, se ha estimado que la demanda de Estados Unidos por servicios de informática, incluido software, continuará creciendo de manera sostenida en los próximos años (en 2012 tuvo un crecimiento de 7%).

Para el caso particular de los proveedores colombianos, Proexport ha identificado oportunidades en segmentos específicos como los videojuegos, las aplicaciones móviles, el desarrollo de software y la animación digital.

La exportación de estos servicios puede exigir el cumplimiento de ciertos requisitos inherentes a la reglamentación nacional de Estados Unidos, los cuales escapan al ámbito del acuerdo comercial, como serían, por ejemplo, los certificados de calidad o las licencias profesionales. Para el caso puntual de los servicios relacionados con tecnologías de la información y las comunicaciones, es posible que la empresa de Estados Unidos que vaya a adquirir un servicio prestado por una empresa colombiana, le exija a ésta presentar certificados que garanticen la calidad del servicio⁹.

Tercerización de Procesos (Business Process Outsourcing –BPO)

Como se ha mencionado a lo largo del presente capítulo, los servicios no tienen que producirse y consumirse en el mismo país. Actualmente es una práctica frecuente que las empresas deleguen la realización de ciertas actividades propias, como, por ejemplo, su contabilidad, la atención al consumidor y la asistencia técnica, a empresas de servicios que se especializan en la prestación de dichos servicios, y que no necesariamente se encuentran ubicadas geográficamente en el mismo país.

Lo anterior ocurre sin que la empresa que contrata el servicio ni la empresa contratada tengan que hacer un desplazamiento físico; simplemente emplean los medios electrónicos para suministrar el servicio.

Al respecto conviene mencionar que, hasta hace unos años, el propósito de esa deslocalización de servicios era reducir costos. Sin embargo, el mismo ha evolucionado a un objetivo de agregar valor al servicio que se presta, y por ello, precisamente el Programa de Transformación Productiva (PTP) identificó la tercerización como un sector de desarrollo empresarial en el que Colombia

9 En la industria de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, incluyendo el software, es común la exigencia del certificado de calidad *Capability Maturity Model Integration (CMMI)*.

puede obtener importantes beneficios económicos, teniendo en cuenta que contaría con varios de los elementos requeridos para tal fin:

- Abundante disponibilidad de mano de obra y flexibilidad laboral;
- Alta calidad de la educación universitaria;
- Costos moderados de Internet,
- Ubicación geográfica estratégica;
- Adecuada infraestructura de comunicaciones, y
- Conectividad móvil de alta velocidad.

Si a lo anterior se suman factores tales como la tendencia de crecimiento sostenido del sector a tasas anuales de 5,4% (Gartner, 2014), y la certeza jurídica que brindan las disposiciones pactadas en materia de servicios a ser suministrados transfronterizamente en el TLC con Estados Unidos, la tercerización de servicios se constituye en un sector que ofrecería oportunidades significativas a las Pyme o a las empresas de mayor tamaño.

Por otra parte, y además de la exportación de servicios a través del Modo 1 de suministro, los servicios proveídos en el territorio colombiano a personas provenientes de Estados Unidos también revisten un gran potencial comercial, transacción que corresponde al Modo 2 de prestación de servicios.

Servicios de turismo de salud

Colombia cuenta con instituciones y profesionales de la salud cuya calidad es reconocida a nivel regional e internacional. De manera paralela, también es conocida por sus atracciones turísticas. En ese sentido, la combinación de estos dos elementos ha contribuido a la identificación de los servicios de turismo de salud como un sector con alto potencial de crecimiento. En ese contexto, el PTP seleccionó el sector con miras a convertir a Colombia en un jugador de talla mundial en la prestación de servicios médicos, esperando registrar tasas de crecimiento anual del 20% en los próximos años.

Ciertos factores confirman dicho potencial: países como Estados Unidos están enfrentando un aumento de la edad de su población, escasez de personal médico y altos costos de los servicios de salud ofrecidos a su población; al respecto, y de acuerdo con cifras de Proexport, el 1% de la población de ese país viaja por tratamientos médicos, en tanto que el 43% contempla la posibilidad de viajar al exterior para recibir tratamiento médico si economiza mínimo el

50% del costo que pagaría en Estados Unidos. Esto aplica particularmente para reproducción asistida, y los tratamientos dentales, oftalmológicos y cosméticos, los cuales tienen un alto costo en Estados Unidos.

La sumatoria de estos factores genera una oportunidad para países proveedores de servicios de salud que, como Colombia, cuentan con personal e instituciones calificadas. Ello se demuestra en el comportamiento de las exportaciones colombianas de turismo de salud que alcanzaron US\$216 millones en 2013, registrando con ello un crecimiento del 61% frente al año anterior (Programa de Transformación Productiva, 2014).

De acuerdo con el ranking 2013 de los mejores hospitales y clínicas de América Latina publicado por *América Economía*, 18 de un total de 45 centros de salud que hacen parte de la lista son colombianos; dos más que en el año 2012.

Este crecimiento de turismo en salud tiene un efecto multiplicador sobre otros sectores productivos de la economía nacional, como, por ejemplo, transporte, hoteles, restaurantes y actividades culturales y de esparcimiento, con lo cual los proveedores de estos últimos servicios terminan a su vez beneficiándose de una mayor dinámica exportadora.

Resulta pertinente mencionar que el suministro de los servicios de salud, bien sea por instituciones y/o profesionales del área, requiere el cumplimiento de estándares y certificaciones de calidad¹⁰. Igualmente, exige contar con una infraestructura que permita manejar de manera conjunta los sectores de salud y turismo.

De otro lado, uno de los principales objetivos de la política comercial de Colombia es la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), a través de la negociación de instrumentos internacionales tales como los Acuerdos Internacionales de Inversión y los capítulos específicos que sobre la materia son incluidos en los TLC. Ello tiene como fundamento el papel crucial que juega la inversión en la transferencia de tecnología al igual que en la generación de empleo y de divisas.

El TLC con Estados Unidos, como se explicó en secciones anteriores, es una plataforma que le permite a las empresas tanto de Estados Unidos como

10 En el sector de servicios de salud es común la exigencia de una certificación internacional de calidad que acredite a las instituciones de salud, como es el caso de la emitida por la acreditadora internacional *Joint Commission*.

de otros países establecerse en Colombia, hecho que se corrobora con la evolución de la IED proveniente de ese país, la cual alcanzó un acumulado superior a los US\$25 mil millones en el tercer trimestre del año 2013 (Banco de la República).

Dichas empresas extranjeras, independientemente de si su objeto social es la producción de bienes y/o servicios, requieren de servicios nacionales para poder realizar su actividad comercial así como para funcionar desde el punto de vista administrativo y de infraestructura. Este hecho representa oportunidades para que los pequeños, medianos y grandes proveedores domésticos vendan sus servicios a esas empresas, los cuales incluyen servicios profesionales, informáticos, de comunicaciones, de construcción, de transporte y de distribución, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Para finalizar, conviene indicar que las tendencias actuales del comercio mundial demuestran que el comercio electrónico se está convirtiendo en uno de los medios más eficientes para comprar productos, tales como videos, libros y música, entre otros; así como para adquirir servicios, entre ellos los tiquetes de cualquier modo de transporte o el hospedaje en hoteles. En esa medida, los empresarios colombianos pueden hacer uso de dicha herramienta para insertarse exitosamente en el comercio mundial y participar en los beneficios que se derivan del mismo.

Conclusiones

El núcleo de la economía mundial actual lo constituyen los servicios. No por otra razón se explica que este sector represente más del 70% del PIB mundial, capte los mayores flujos de IED, sea el componente más dinámico del comercio internacional y el motor del crecimiento tanto de países desarrollados como en desarrollo.

A este panorama se añaden varios elementos adicionales, entre ellos, el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que ha facilitado la forma de hacer negocios, y el cambio en la dinámica del comercio internacional derivado del fenómeno de las cadenas globales de valor. Dichos elementos tienen como eje central los servicios, principalmente porque ahora es posible suministrar por vía electrónica servicios que antes no eran transables o que sólo se podían proveer a través de una forma específica. Adicionalmente, los servicios son actualmente el engranaje de los diferentes

procesos de producción de bienes, e inclusive de servicios, agregando valor al producto final que llega a manos del consumidor.

La sumatoria de todos estos hechos evidencia que este sector no sólo está detrás de cada actividad económica sino que cuenta además con un gran potencial de crecimiento del que se pueden beneficiar los pequeños, medianos y grandes proveedores de servicios.

Este boom registrado por el sector servicios ha generado a su vez la necesidad de contar con herramientas que faciliten su comercio internacional, dada la existencia de barreras que obstaculizan su libre flujo.

Tal como fue expuesto en desarrollo del presente capítulo, Colombia no ha sido ajena a la destacable evolución registrada por el sector servicios, en virtud de lo cual su política se ha dirigido a lograr la inserción de la economía colombiana en el comercio mundial, en parte, generando reglas claras y predecibles por medio de la suscripción de acuerdos comerciales que incluyen disposiciones en materia de servicios que buscan facilitar y generar oportunidades de exportación para los proveedores nacionales.

De manera particular, se destaca la oportunidad que genera para los empresarios colombianos el uso de los medios electrónicos en la exportación de servicios desde el territorio nacional –tanto a Estados Unidos como a otros países–, sin necesidad de establecer una presencia comercial en el exterior, al igual que ciertos servicios que han sido identificados por el Gobierno Nacional como sectores en los cuales se está trabajando dentro de la política de desarrollo empresarial del país y que pueden, a su vez, beneficiarse de los acuerdos comerciales a través de la identificación de nichos de exportación en los mercados de destino.

Proexport juega un papel clave en este proceso, al contar con una serie de herramientas que apoyan la labor de búsqueda de nuevos mercados y oportunidades para los exportadores de servicios colombianos que se derivan de los TLC suscritos por Colombia. Entre ellas se destacan los planes de trabajo conjunto con los empresarios exportadores, el suministro de información comercial así como de orientación en la adecuación de los servicios potencialmente exportables, y la realización de misiones de compradores a Colombia y de ruedas de negocios en el exterior. Cabe resaltar de manera especial, además, el Programa de Formación Exportadora que ofrece dicha entidad, por medio del cual los proveedores de servicios reciben las herramientas necesarias para dar inicio a su proceso de exportación.

Por otra parte, conviene enfatizar que las disposiciones de los TLC generan certeza y certidumbre jurídica a los exportadores colombianos sobre cuáles son las reglas comerciales aplicadas en el mercado del otro país. Sin embargo, pueden existir otras condiciones exigidas a los proveedores extranjeros que escapen al ámbito de aplicación del acuerdo, como, por ejemplo, el cumplimiento de estándares y certificados internacionales de calidad, o la presentación de licencias profesionales acordes con los requisitos de cada jurisdicción.

En esa medida, es necesario realizar un trabajo mancomunado entre el Gobierno Nacional, los organismos privados competentes (independientes o con funciones delegadas por el Gobierno) y los exportadores nacionales a fin de que éstos últimos puedan cumplir con los requisitos no comerciales exigidos por los otros países y, de esa manera, suministrar efectivamente los servicios que fueron objeto de apertura en virtud de los TLC. Entre esas labores se encontraría, por ejemplo, para el caso puntual de los servicios profesionales, la identificación de los cambios normativos que Colombia debería adoptar a fin de cumplir con los estándares profesionales exigidos en el mercado de Estados Unidos para el ejercicio profesional, y la negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo de licencias y títulos profesionales, competencia que recae sobre los consejos profesionales y el Ministerio de Educación Nacional, respectivamente.

En síntesis, el TLC con Estados Unidos, así como los demás acuerdos comerciales suscritos por Colombia, representan grandes oportunidades para los exportadores de servicios, pues éstos se benefician de una expansión de los mercados destino de sus ventas, disminuyen sus costos de transacción con seguridades de no discriminación y sin la necesidad de enfrentar ciertas barreras de acceso; además, al conocer la regulación aplicada en los otros países se logra la garantía de que no será más restrictiva a futuro sino que mantendrá el *statu quo* o inclusive, será más liberalizadora.

Como en todas las oportunidades de los acuerdos, estos deben estar acompañados con acciones de promoción y apoyo al desarrollo de los sectores productivos con potencial exportador, y dentro de estas se abre una oportunidad para el Gobierno, con el acompañamiento de los organismos competentes, de emprender los ajustes normativos necesarios para que la regulación de servicios sea acorde con los estándares internacionales de certificación, calidad y licenciamiento exigidos por los demás países. Este marco normativo de calidad, sumado a las políticas horizontales y sectoriales de desarrollo

empresarial, es el que en últimas permitirá una efectiva inserción de los proveedores colombianos de servicios en el comercio mundial.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2013). *Indicadores del Desarrollo Mundial 2013*. Washington: Banco Mundial.
- Decreto No. 2314 del 21 de julio de 2004, por el cual se reglamentan algunos aspectos procedimentales de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América.
- Decreto No. 2080 del 18 de octubre de 2000, por el cual se expide el Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior.
- Eichengreen, Barry y Poonam Gupta (2009). “The two waves of service sector growth”. En *National Bureau of Economic Research working paper*, Washington: National Bureau of Economic Research.
- Escaith, Hubert (2013). *Measuring Trade in Goods and Services*. Ginebra: International Trade Forum.
- Goswami, Arti Grover; Aaditya Mattoo y Sebastián Sáez (2012). *Exporting Services: A Developing Country Perspective*. Washington: The World Bank.
- Hoekman, Bernard y Carlos Primo Braga (1997). “Protection and Trade in Services: A Survey”. En *World Bank Working Paper*, Washington: The World Bank.
- Hufbauer, Gary Clyde; J. Bradford Jensen y Sherry Stephenson (2012). “Framework for the International Services Agreement”. En *Policy Brief*, no. PB-12-10, Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Mattoo, Aaditya (2000). “Trade in Services: Economics and Law”. En *World Bank Working Paper*, Washington: The World Bank.
- Maurer, Andreas y Ted Tschang (2011). “An Exploratory Framework for Measuring Services Value-added”, paper presented at the ADBI-PECC Conference on Services Trade: Approaches for the 21st Century, June 2-3, Hong Kong.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2014). *Caracterización y formulación estratégica del sector BPO, KPO e ITO en Colombia*. Consultoría realizada por la *International Data Corporation (IDC)* para el Programa de Transformación Productiva, marzo.

Organización Mundial del Comercio (2013). “Informe sobre el Comercio Mundial 2013-Factores que determinan el futuro del comercio”. Ginebra: Organización Mundial del Comercio –OMC.

UNCTAD (2013). “Exploiting the Potential Trade in Services for Development” (UNCTAD/DITC/TNCD/2013/4), Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

UNCTAD (2013). “Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2013 (WIR)”. Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Otras referencias

América Economía. [<http://www.americaeconomia.com/node/107944>].

Banco de la República Balanza de Pagos. [<http://www.banrep.gov.co/>].

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Indicadores del mercado laboral”. [<http://www.dane.gov.co/>].

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Muestra trimestral de comercio exterior de servicios”. [<http://www.dane.gov.co/>].

Gartner Inc. [<https://www.gartner.com/doc/2663818/forecast-analysis-business-process-outsourcing>].

International Data Corporation (IDC) [<https://www.idc.com/>].

Proexport [<http://www.proexport.com.co/>].

Programa de Transformación Productiva [www.ptp.com.co].

US Bureau of Economic Analysis. US Department of Commerce [<http://www.bea.gov/>].

CAPÍTULO 7

CONDICIONES INTERCULTURALES DE ACCESO A LOS DIFERENTES ESTADOS DE LA UNIÓN AMERICANA

Juan María Andrade Pérez

Introducción

El estudio de las condiciones interculturales de acceso a los diferentes Estados de la Unión Americana tiene como propósito principal profundizar en el conocimiento necesario para analizar las barreras culturales que se presentan en la interacción entre las empresas exportadoras de Colombia e importadoras de los Estados Unidos de América, debido a las diferencias culturales existentes entre los dos países.

El conocimiento intercultural se hace necesario en los procesos de internacionalización de las empresas y se refleja en las etapas relacionadas con la negociación comercial, de acuerdo con las costumbres y prácticas de los negocios, y en las actividades comerciales de marketing y publicidad que se pretenden desarrollar.

Las diferencias culturales en los Estados Unidos de América se deben principalmente a que es un país de inmigrantes, por lo que el comportamiento cultural y social depende en gran parte de la herencia étnica de sus habitantes. La identidad étnica se entiende por el significado que tienen los valores, creencias y costumbres que se han transmitido por generaciones en las diferentes regiones del país: son diferencias que establecen una particular estructura social, familiar y religiosa. Es por esto que se hace necesario conocer la identidad cultural de cada Estado, a fin de establecer la estructura y origen de los factores que definen la homogeneidad cultural y el etnocentrismo de empresarios y consumidores.

El conocimiento previo de las variables culturales de los Estados Unidos de América se convierte, así, en el principal factor de éxito del proceso de internacionalización de la empresa colombiana para llevar a cabo una efectiva negociación que permita evitar la aparición de barreras culturales que puedan conducir a situaciones de conflicto entre las partes.

La puesta en vigencia en mayo de 2012 del TLC entre Colombia y Estados Unidos adquirió particular importancia al establecer, de manera permanente y no temporal, como venía ocurriendo con las preferencias comerciales unilaterales, condiciones de acceso a ambos mercados.

La cultura y el contexto de los negocios en Estados Unidos

Existen muchas definiciones de cultura, sin embargo, Tepstra (1991) concluye que no es necesario conocerlas en detalle ya que, tanto para los gerentes negociadores como para los gerentes internacionales, el principal interés inicial es establecer previamente los elementos culturales que se deben tener en cuenta a fin de entender cómo adelantar con éxito las negociaciones y desarrollar estrategias comerciales que estimulen el comportamiento de compra de los consumidores.

La cultura agrupa el conjunto de elementos que distinguen una sociedad como son, entre otros, el lenguaje, las instituciones, los artículos materiales y simbólicos, los cuales se encuentran estrechamente interrelacionados entre sí y conforman sus fundamentos, reflejando las creencias, el arte, la moral, las leyes y normas, las capacidades y hábitos adquiridos por sus miembros y que ayudan a los individuos a tomar decisiones en las diferentes actividades diarias que se les presentan.

Diferentes estudios interculturales (Taylor, 1913 y Harris-Moran, 1991) se orientan al conocimiento de las barreras culturales que afectan el comportamiento de los individuos, y a las diferencias culturales de la sociedad. Estas barreras culturales establecen los factores de referencia de la misma, el grado de importancia y parentesco entre sus individuos y el estilo de la vida familiar. Además, consideran factores personales y psicológicos relacionados con la edad y las etapas del ciclo de vida de los individuos, los cuales inciden directamente en la motivación, las actitudes y las creencias propias de la sociedad.

Estas barreras culturales afectan las formas de comunicación y el lenguaje utilizado (expresados en forma verbal o no), la orientación de los negocios en

el corto y largo plazo, la conciencia del tiempo (hoy y mañana), la puntualidad e impuntualidad, el sentido de pertenencia, los procesos mentales de aprendizaje, las relaciones interpersonales, el reconocimiento y las recompensas, los hábitos de alimentación y vestido, y la apariencia personal de los individuos.

Del trabajo desarrollado por el sicólogo industrial y antropólogo Geer Hofstede (1980, 1984, 1992, 1997 y 2014) sobre la relaciones interculturales se infiere que la cultura conforma los grupos de individuos que posteriormente afectarán el comportamiento de las empresas en el país en donde estén localizadas. El estudio, elaborado inicialmente en setenta países y ampliado a cien en el año 2014, se orienta a entender cómo las relaciones entre las culturas inciden en el éxito o fracaso de las negociaciones, y concluye que las diferencias culturales mantienen una relación persistente en el tiempo que incluye las siguientes dimensiones del comportamiento cultural: la distancia del poder, el individualismo y el colectivismo, la masculinidad o feminidad, la aversión al riesgo, el pragmatismo y la indulgencia.

Es por esto que en el mundo actual de los negocios los empresarios colombianos deben conocer más profundamente el contexto cultural de Estados Unidos para desarrollar una orientación más efectiva.

En la Tabla 59 se muestran los diferentes tipos posibles de relaciones interculturales, las actividades a desarrollar y las situaciones culturales particulares que definen y conforman los elementos del contexto de los negocios en el cual se aplican las normas interculturales específicas que se deben tener en cuenta a fin de lograr los objetivos de ingreso al mercado estadounidense.

TABLA 60
CONTEXTO DE LOS NEGOCIOS

Tipo de relación	Tipo de actividad	Situación cultural
Persona-persona	Negociación Comunicación Reuniones	Idioma Conocimiento y experiencia Comportamiento Rituales de presentación
Empresa-empresa	Contratos Exportación e importación Alianzas Empresas mixtas Fusiones y adquisiciones	Organización de la empresa Jerarquía y estructura Relaciones laborales Actitud frente al trabajo

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Tipo de relación	Tipo de actividad	Situación cultural
Empresa-cliente	Estrategia de marketing Desarrollo nuevos productos	Gustos y preferencias de los consumidores. Calidad y demanda

Fuente: elaboración propia.

En toda situación cultural las relaciones interpersonales presentan marcadas diferencias, originadas inicialmente en el idioma, lo que implica, en el caso del TLC con Estados Unidos, la necesidad de alcanzar un buen nivel de conocimiento del inglés, de forma que se refleje en comportamientos adecuados y en el conocimiento de los rituales de presentación y saludo, los cuales se rigen por protocolos previamente establecidos. El entendimiento de las diferencias, el liderazgo y la forma de comunicación son factores que ayudan a los negociadores a preparar el inicio de la relación entre las partes involucradas, y a desarrollarla de modo conveniente.

De una buena comunicación entre las partes depende la adecuada percepción, interpretación y evaluación de las personas en el proceso de negociación las cuales describen las actitudes, creencias y valores, y reflejan el comportamiento de los estadounidenses. Según Adler (1997) y Gibson (2000), el proceso de comunicación pone de manifiesto importantes significados culturales. La comunicación y los medios utilizados en la actualidad hacen parte de la vida diaria de las personas y las empresas, por lo que esta comunicación debe ser simple y de total entendimiento entre las partes a fin de eliminar cualquier posibilidad de confusión.

Las empresas estadounidenses presentan también diferencias en su estructura organizacional interna, lo que conduce a la necesidad de comprender la escala y jerarquía de sus ejecutivos; el desconocimiento de estos factores puede perjudicar las prácticas de protocolo en la toma de decisiones, las cuales evolucionan de acuerdo con la cultura y afectan las relaciones con las empresas.

La construcción del marco conceptual enunciado para el entendimiento intercultural iniciado por Hofstede (1991), Trompenaars (1997) y los investigadores del proyecto de investigación del *Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness* (GLOBE) de la Universidad de Warthon (1991) sobre cultura, liderazgo y empresas, ayuda a establecer las amplias diferencias que existen entre las culturas, y los comportamientos esperados en las negociaciones con los gerentes y empleados, además de las estrategias comerciales.

Características de la cultura de Estados Unidos

Para que una empresa colombiana pueda aprovechar eficientemente las oportunidades comerciales que el TLC con Estados Unidos ofrece debe conocer muy bien los protocolos culturales de negociación con los empresarios locales. En la actividad comercial debe estructurar la estrategia adecuada de marketing y establecer la relación que la cultura de los estadounidenses exige para la aceptación del producto, el precio, la promoción y la distribución que el mercado requiere.

De acuerdo con la información suministrada por la oficina del Censo del año 2012, Estados Unidos tiene una población que en la actualidad se acerca a los 320 millones de habitantes, conformada por distintas razas y grupos étnicos con grandes diferencias en su herencia cultural; además, muestra un fuerte sentido étnico en cada una de las diferentes regiones del país, lo cual ha generado muchas subculturas influenciadas por la amplia extensión geográfica de su territorio.

Dimensiones culturales

En el caso de Estados Unidos, el estudio de Hofstede resalta la importancia de profundizar en el conocimiento de cada una de las siete dimensiones culturales que permiten comprender las formas de negociación más adecuadas para conseguir los mejores resultados comerciales. Sin embargo, este estudio se centra en las cinco dimensiones iniciales propuestas por Hofstede, de forma que el empresario colombiano pueda comprender la manera de hacer negocios en las diferentes regiones geográficas de Estados Unidos. El estudio de Hofstede conduce a determinar cuáles son las diferencias y similitudes de la cultura de negocios en ese país comparando los resultados que se manifiestan en un ciudadano de Estados Unidos con herencia anglosajona, frente a la cultura de negocios de los ciudadanos colombianos.

Individualismo/colectivismo

El individualismo tiene un significado muy importante en la integración de la vida cultural de los estadounidenses, índice 91 en la escala de Hofstede (2014). Las negociaciones culturales lo muestran como un individuo con un alto grado de autonomía para tomar decisiones, con un comportamiento muy

individualista, orientado a lograr un consenso que le permita equilibrar las decisiones finales. Es una sociedad altamente individual en su comportamiento en la cual el individuo y su familia directa más cercana son el centro principal.

El concepto de esta dimensión direcciona la iniciativa personal y el sentido de pertenencia individual hacia el logro de los objetivos de independencia y autoconfianza, los cuales se reflejan en las actitudes de preocupación personal, de autonomía de los empleados y de las empresas, con relación a los resultados obtenidos por el desempeño. Los estadounidenses se muestran dispuestos a tomar decisiones que impliquen poco riesgo en sus resultados, y se proyectan a negociaciones de largo plazo para planear las actividades futuras con tiempo y seguridad.

En contraste, el índice de Hofstede (2014) da 13 para Colombia en esta dimensión cultural, lo cual refleja un país poco individualista y mucho más inclinado a la toma de decisiones colectivas.

Distancia del poder

El estudio de la dimensión distancia del poder revela que los estadounidenses reflejan en su comportamiento una actitud hacia las desigualdades sociales y de poder. El índice de distancia de poder resultante (40) es bajo, lo que significa que a pesar de las diferencias culturales hay un poco de elitismo y algo de desigualdad entre los individuos, las empresas e instituciones de la sociedad.

El bajo índice de distancia de poder y el alto índice de individualidad se reflejan en una conducta personal hacia el desarrollo de iniciativas de negocios con personas desconocidas, participando activamente en reuniones y ruedas de negocios, buscando información técnica y comercial. Cuando encuentran buenas oportunidades tratan de concluir los negocios rápidamente. Los directivos y personas responsables de las actividades de la empresa generalmente aceptan altos grados de movilidad, dentro y fuera del país, siempre y cuando existan oportunidades para mejorar su situación personal y la de sus familias. No es fácil inicialmente desarrollar amistad si hay negocios de por medio.

La organización jerárquica de las empresas facilita el desempeño personal de los individuos confiando en sus capacidades y experiencia en cada nivel de la organización. La poca distancia entre superiores y subordinados manifiesta en la jerarquía de la empresa facilita la comunicación diaria, ya que la

información es compartida; además, la comunicación cada vez más informal y directa tiene como objetivo facilitar la toma interna de decisiones.

En contraste, el alto índice de Hofstede para esta dimensión en Colombia (67) identifica al país como una sociedad altamente burocrática y acostumbrada a la desigualdad social a la hora de desarrollar negocios. La estructura organizacional y la reducida flexibilidad jerárquica de las empresas pueden llegar a generar demoras en la toma de decisiones en los negocios ya que culturalmente éstas se orientan principalmente a decisiones tomadas en grupo.

Masculinidad/feminidad

La dimensión masculinidad/feminidad muestra un índice con una alta calificación (62), representada por la orientación de la conducta individual, la cual genera competitividad en un estricto desempeño y en la obtención de resultados. Los valores predominantes (“ser ganador” o ser “el mejor en su campo”) comienzan con la formación personal desde la infancia y se refuerzan a lo largo de la vida de los individuos. Este índice se expresa en el comportamiento de los estadounidenses en varios aspectos:

- El éxito de su desempeño es resultado de fijar objetivos claros en su trabajo personal y en proponerse siempre hacerlo mejor.
- Su propuesta de vida es “vivir para trabajar” y no “trabajar para vivir”, esperando recompensas económicas y mejora del estatus social.

En la cultura colombiana, con un índice de 64 en la dimensión masculinidad/feminidad, hay muchas similitudes con la cultura estadounidense, especialmente en la búsqueda de competitividad y de resultados.

Aversión al riesgo

La dimensión de aversión al riesgo (índice 46) tiene que ver con la forma como la sociedad estadounidense enfrenta las consecuencias probables de la incertidumbre de una relación futura en cuanto a su control y resultados. Esta ambigüedad multicultural de apreciación del riesgo refleja posibles diferencias en acciones y comportamientos. El índice relativamente bajo obtenido en los estudios de Hofstede, muestra un buen grado de aceptación de los empresarios a la propuesta de nuevas ideas o nuevos productos para el mercado, sujeto al cumplimiento de las normas de ingreso y ventas exigidas

en el país. Esta orientación pragmática apoya las relaciones interculturales de Estados Unidos con otros países siendo las personas y las empresas más tolerantes y reflexivas.

En contraste, la dimensión cultural de aversión al riesgo en Colombia muestra un índice de 80, lo que significa que frente a la cultura de Estados Unidos, la posibilidad de asumir riesgos es poco probable, a menos que la autoridad superior lo acepte.

Contexto cultural de Estados Unidos

La cultura anglosajona de Estados Unidos es considerada de bajo contexto (Hall, 1969 y 1976); es decir, se caracteriza por un comportamiento abierto y claro. Esto implica que la comunicación entre las partes debe considerar las diferencias básicas en su estilo y en los asuntos culturales que rodean la negociación. En otras palabras, se debe centrar en una comunicación explícita por medio del lenguaje, haciendo énfasis en explicaciones concluyentes. Al ser una sociedad muy tradicional, es necesario utilizar un lenguaje pausado y sin rodeos en las negociaciones comerciales que tienden a orientarse a la evaluación de resultados en el corto plazo.

La comunicación en culturas de bajo contexto no permite “irse por las ramas”; por el contrario, hace más complejo el proceso, el cual debe ser constante, directo, preciso, abierto y con intenciones ciertas y verdaderas.

En conclusión: las relaciones interculturales con Estados Unidos se fundamentan principalmente en:

- El origen étnico anglosajón y la orientación religiosa protestante y calvinista.
- El alto índice de individualismo de la sociedad muestra que los individuos tienden a comportarse en forma muy similar en los procesos de negociación.
- El índice de masculinidad en los Estados Unidos indica la alta diferenciación entre hombres y mujeres frente a otras sociedades en donde la mujer también asume un papel competitivo muy cercano al de los hombres.
- El alto índice de masculinidad de la sociedad se refleja en la orientación de los individuos hacia el corto plazo, lo que implica el cumplimiento inmediato de las obligaciones contraídas.

- El bajo índice de aversión al riesgo muestra una aceptación a la diversidad de ideas, pensamientos y creencias.

Composición étnica por regiones en Estados Unidos

La cultura de Estados Unidos es la combinación de muchas culturas importadas a lo largo de su historia. No es posible generalizar las dimensiones de su cultura puesto que es necesario ajustarla a las características regionales; así, se notan grandes diferencias culturales en las regiones de la costa este, en la región central y en la costa oeste del país. En una misma región del este, por ejemplo, en los Estados de Nueva York o Maine, las costumbres de la sociedad en los negocios son sorprendentemente diferentes.

La categoría de “blanco” dada por la oficina del Censo de los Estados Unidos solo se aplica a los descendientes de inmigrantes holandeses, irlandeses, alemanes, judíos franceses y escandinavos. Se consideran “asiáticos” los descendientes de chinos, japoneses, coreanos, sur de la India, Tailandia y Malasia.

En la actualidad la composición de los principales grupos étnicos en Estados Unidos, según la página web de la Central de Inteligencia (CIA) (2014) es: blancos 79,96%, negros 12,85%, asiáticos 4,43%, indígenas y esquimales 0,97%, habitantes de Hawái e islas del Pacífico 0,18%. Dentro de la población hispana se consideran los individuos de cualquier raza de origen español, latino y de las islas del Caribe y representan el 15,1% de la población total estadounidense.

De acuerdo con la clasificación establecida por la oficina del Censo los Estados están agrupados por regiones, según sus principales características:

- Los Estados del noreste (área de Nueva York) son: Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Rhode Island, Vermont y Puerto Rico. Esta región es una de las más pobladas del país y se caracteriza por su ritmo rápido en los negocios. Nueva York es el centro financiero y la capital de las principales empresas y Boston es un importante centro intelectual.
- Los Estados del noreste (área de Filadelfia) son: Delaware, Distrito de Columbia, Kentucky, Maryland, Ohio, Pennsylvania, Tennessee, Virginia y West Virginia. La sede del gobierno está en la ciudad de Washington.
- Los Estados del sureste (área de Atlanta) son: Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia, Florida, Alabama, Mississippi y Luisiana. Estos

Estados se caracterizan por tener un mejor clima y su ritmo de trabajo es más lento. Muchas fábricas se han localizado en la región debido a los menores costos laborales y a la menor cantidad de regulaciones del Estado. Miami es la capital de Florida y Atlanta tiene uno de los aeropuertos de mayor tráfico del país.

- Los Estados del medio oeste (área de Chicago) son: Minnesota, Wisconsin, Michigan, Iowa, Illinois, Indiana, Missouri y Arkansas. Son Estados que representan el corazón de la nación, y sus habitantes son muy trabajadores, orientados a su familia y amistosos con los extranjeros. En esta área está situada segunda ciudad en importancia del país: Chicago.
- Los Estados del suroeste (área de Denver) son: Arizona, Colorado, Kansas, Montana, Nebraska, Nuevo México, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Oklahoma, Texas, Utah, y Wyoming.
- Los Estados del oeste (área de Los Ángeles) son: Alaska, California, Hawai, Idaho, Nevada, Oregón y Washington. En estos Estados el ritmo de trabajo es menor que en los Estados de la costa este. El Estado de California contribuye con el 17% del PIB del país; es un Estado con un importante desarrollo de innovación de productos que define las tendencias para muchos productos y servicios. La ciudad de Los Ángeles se conoce como “la puerta del pacífico”.

La distribución de la población por grupo étnico y sus tendencias para el año 2060 se muestra en la siguiente tabla:

TABLA 61
GRUPOS ÉTNICOS EN LOS ESTADOS UNIDOS

Grupo étnico	Blanco	Negro	Asiático	Indígena	Hawaiano	Hispano
Año 2012	63%	13%	5,1%	1,2%	0,2%	18%
Año 2060	43%	15%	8,2%	1,5%	0,3%	32%

Fuente: United States Census Bureau. Proyecciones 2012-2060. Elaboración propia.

Es necesario precisar mejor, bajo el modelo de las dimensiones culturales de Hofstede, cuál es el significado del índice de las dimensiones culturales en función de la composición étnica de cada Estado o región del país. Las negociaciones interculturales en Estados Unidos encuentran grandes diferencias entre los ciudadanos de origen blanco, negro, hispano y asiático principalmente. Esto significa que es necesario identificar la herencia étnica

de cada uno de estos grupos y precisar las diferencias culturales principales, de acuerdo con los índices del estudio, a fin de conocer mejor cuál debe ser la estrategia de negociación o comercial más adecuada.

En Tabla 61 se muestran los índices de las dimensiones estudiadas para evaluar las diferencias principales según la herencia étnica en Estados Unidos: Distancia del poder (DIP), Individualismo (IND), Masculinidad (MAS), Aversión al riesgo (AVE) y Orientación (ORI).

TABLA 62
ÍNDICE DE LAS DIMENSIONES CULTURALES DE HOFSTEDÉ

Dimensiones culturales	DIP	IND	MAS	AVE	ORI
Estados Unidos	40	91	62	46	30
Irlanda	28	70	68	35	24
Alemania	35	67	66	65	83
Francia	68	71	43	86	43
Suecia	31	71	5	29	53
Hispano					
Colombia	67	13	64	80	13
México	81	30	69	82	24
Brasil	69	38	49	76	44
Argentina	49	46	56	86	20
Venezuela	81	12	73	76	16
Asiático					
China	80	20	66	30	87
Japón	54	46	95	92	88
India	77	48	56	40	51

Fuente: [<http://geert-hofstede.com/>] Elaboración propia.

A pesar de las amplias diferencias culturales debido a su heterogénea herencia étnica y cultural, en Estados Unidos se comparten elementos comunes que se deben tener en cuenta para lograr un entendimiento intercultural, dependiendo de los grupos étnicos del país; a continuación se analizan algunos de estos elementos.

El individualismo es una prioridad de la sociedad estadounidense: los ciudadanos son evaluados por los resultados personales de su desempeño, independientemente del grupo étnico al que pertenecen, y se sienten oprimidos por los grupos que tienden a coartar su libertad; aceptan la privacidad y la independencia; son tomadores de riesgo y está bien visto fallar y volver a comenzar. Este individualismo difiere totalmente del de otras sociedades en donde el grupo social, familiar o étnico evalúa a sus individuos. El sueño americano de oportunidad e igualdad enfoca a los individuos de forma que el trabajo duro y constante se convierte en una meta para el éxito. El individualismo se nota menos en el grupo social étnico de origen alemán, especialmente en los Estados de Nueva York, Pennsylvania, y en ciudades como Chicago, Cincinnati, Milwaukee y San Luis, como se muestra en la Tabla 61.

Los estadounidenses aceptan los principios del capitalismo económico en donde la acumulación de riqueza es uno de los principales valores que indican prosperidad, poder y respeto en la sociedad. El éxito o fracaso económico son responsabilidad de cada individuo, por lo que es común admitir que las desigualdades significan también superioridad de habilidades y talento.

La sociedad estadounidense cree que el modernismo consiste en el progreso de los procesos para conseguir cosas mejores, en la innovación sobre lo tradicional, en el triunfo del futuro sobre el pasado y rechaza la idea de que el pasado determina el presente o el futuro, y que el concepto de tiempo no es cíclico determinando que las oportunidades no se repitan en cualquier momento.

Además, es altamente religiosa, desconfía de las personas que cuestionan la existencia de Dios y periódicamente sus miembros asisten a los servicios religiosos. El cristianismo es la religión dominante, aunque hay otros grupos religiosos con amplias diferencias.

A pesar de la recesión económica de los últimos años la sociedad participa activamente en el consumismo, el cual identifica el carácter, las creencias y los valores de los individuos: confían en el producto apoyado en un nombre o marca lo cual significa estar a la moda. Aceptan la publicidad como el medio más adecuado para conocer nuevas experiencias de consumo.

El idioma que predomina es el inglés, que se utiliza en todas las organizaciones públicas y privadas del país. También en algunas regiones se utiliza el español hablado y escrito, el cual tiene un crecimiento considerable en algunas comunidades. Desde un punto de vista legal, el inglés es la única lengua aceptada para las transacciones oficiales.

Estos elementos comunes, y las distintas dimensiones culturales, hacen parte de la etiqueta y el protocolo en los negocios, como se verá a continuación.

Etiqueta y protocolo de los negocios en Estados Unidos

La expresión oral y el lenguaje son la forma primaria de comunicación. Existen dos factores de vital importancia para el desarrollo de estrategias comerciales de marketing: la primera se relaciona con la importancia de las comunicaciones que se realizan de forma explícita o implícita, y la segunda, con la cantidad de idiomas y lenguas que se hablan en un país o entre varios países.

De acuerdo con Edward T. Hall (1976), los dos componentes principales de la comunicación son el lenguaje mudo y el lenguaje hablado. El primero es toda forma de comunicación no verbal, es decir, los gestos, las señales mímicas y las posturas, los movimientos de las manos, los colores y la distancia; por ejemplo, en Estados Unidos este lenguaje corporal se expresa en primer lugar en la distancia que guardan las personas, que debe ser como mínimo de treinta centímetros entre una y otra, lo que se conoce como *one foot rule*, o el hecho de levantar los dos dedos pulgares en señal de aprobación.

Por su parte, el lenguaje hablado contempla todas las expresiones coherentes de comunicación y los símbolos escritos. En Estados Unidos la lengua oficial es el inglés, por lo que se debe tener especial cuidado con las traducciones literales y con los diferentes significados que pueden tener algunas palabras al interpretarlas en otras lenguas. En algunas regiones se encuentran dialectos, acentos y variaciones en los idiomas, tanto inglés como español, diferencias que es importante tener en cuenta a la hora de preparar manuales, folletos y anuncios publicitarios.

En cuanto a las creencias y actitudes de la sociedad, es de especial interés saber que el número de días festivos no laborables en Estados Unidos suman once en el año, de los cuales la mayoría caen en día lunes.

En otro aspecto, el estadounidense considera que el consumo de productos y servicios es importante para el desarrollo económico del país, y también el apoyo a los jóvenes en su educación y en el deporte es un visto como un importante valor social.

El sentido de pertenencia se manifiesta en un agresivo machismo complementado por un sentido de independencia y de respeto a los derechos.

La familia es el centro del núcleo social y lo normal es que sea pequeña. Los abogados, los médicos y los ejecutivos gozan de una alta estimación y respeto. El color negro se utiliza de preferencia solamente en funerales.

Los hábitos de consumo de alimentos en la mesa y los modales son más informales que en otros países.

Es necesario comprender de antemano estos elementos culturales a fin de establecer protocolos de comunicación y normas de etiqueta que permitan buenos modales de comportamiento.

Algunos ejemplos de normas de etiqueta y protocolo utilizadas en la cultura estadounidense son los siguientes:

- Se da gran importancia al tiempo y a la conciencia sobre el tiempo, pues lo consideran un activo muy importante en las relaciones. La puntualidad en las reuniones y el cumplimiento de los compromisos son fundamentales.
- Valoran que los extranjeros respeten sus normas de etiqueta.
- En las reuniones tratan de ser suaves o débiles con el fin de manipular los resultados.
- La costumbre es que las reuniones sean largas e intensas.
- Promueven la informalidad, la igualdad y la espontaneidad en las relaciones y en las reuniones de negocios.
- En las reuniones prefieren que las personas tengan sus nombres visibles en las mesas de trabajo o en las prendas de vestir.
- No aprueban las preguntas sobre la vida personal, la política o la religión.
- Toda reunión exige una cita previa; sin embargo las citas no se deben agendar para el día lunes a menos que sea acordada directamente por el interesado.
- En las reuniones se recomienda ser concreto y preciso en los argumentos.
- Cualquier demora debe ser informada con tiempo.
- Es recomendable saludar con un fuerte apretón de manos, como también al dar las gracias o al despedirse.
- Se recomienda mirar fijamente al interlocutor cuando se le dirige la palabra.
- Cuando se trate de comunicaciones de negocios escritas no use más de una página.
- Conteste siempre los correos y no utilice las mayúsculas sostenidas.

- En las primeras conversaciones hable de temas sencillos como el clima, el tráfico, los deportes, las películas recientes, la música, los restaurantes y el trabajo.
- No hable de la familia, de política, religión, salario, edad o costo de vida.
- No acepte u ofrezca regalos costosos.
- Si es invitado a cenar es recomendable llevar flores o postres [<http://www.cyborlink.com/besite/us.htm>].

Los elementos mencionados describen un marco de referencia para evaluar la cultura, pero, además, es importante recordar que todos ellos están interrelacionados y es lo que hace a los ciudadanos estadounidense distintos de otros en el mundo.

El comportamiento del consumidor y las diferencias en la actividad de marketing en Estados Unidos

El consumidor acepta bastante bien los productos extranjeros generando, por consiguiente, una alta competencia de proveedores de todo el mundo y nuevos hábitos de compra. Aprecia la comodidad en la casa, la alimentación variada y los automóviles. Tiene un poder adquisitivo alto a pesar de la recesión de la economía en los últimos años, aunque ésta ha afectado el entorno económico cambiando el comportamiento de los consumidores hacia productos y servicios menos costosos. El Banco Mundial (2014) estima que la economía de Estados Unidos crecerá 2,8% siendo los sectores de vivienda y crecimiento industrial los más dinámicos.

En la publicación de *Euromonitor* (2013) sobre las tendencias de consumo en Estados Unidos, se indica que los productos asociados con la mejora de la salud y la calidad de vida muestran un importante crecimiento. Los consumidores prefieren productos nutritivos, fáciles de consumir, libres de grasas transgénicas, sin ningún aditivo químico y que no deterioren el medio ambiente. Se nota interés por el consumo de productos étnicos tradicionales por sus variados sabores y aromas, como también bebidas con alcohol de otros países, las cuales muestran un crecimiento del 67% con respecto al año anterior.

Las características de los consumidores dependen de factores como la localización geográfica, la edad, el sexo, el nivel de ingreso, el ciclo de vida, la personalidad y el estilo de vida de cada uno.

Para determinar cuáles son los comportamientos generales de los estadounidenses, diferentes autores (Kotler, Stanton, y McCarthy 2014) coinciden en afirmar en sus investigaciones de marketing que para encontrar el perfil más aproximado del consumidor es necesario segmentar el mercado de acuerdo con los criterios que explican las características de los individuos, su origen étnico y la situación personal que motiva e impulsa la compra.

Las diferentes clases sociales muestran distintas preferencias por productos y marcas, como, por ejemplo, prendas de vestir, automóviles, muebles y actividades de descanso y deporte. De acuerdo con estas diferencias algunos expertos en marketing (Engel y Blackwell, 1982), distinguen seis clases sociales como base para la segmentación del mercado. Kotler y Armstrong (2010) redefinen las clases sociales de Estados Unidos según la combinación de factores como la riqueza, la educación, la ocupación y los ingresos. En cada uno se establecen los niveles altos y bajos, los cuales se muestran en la Tabla 62.

TABLA 63
PRINCIPALES CLASES SOCIALES

Factores	Nivel alto	Nivel bajo
Riqueza	1%	2%
Educación	12%	32%
Ocupación	38%	0%
Ingresos	9%	7%

En la cultura anglosajona los miembros del grupo familiar tienen fuerte influencia en el proceso de decisión de compra, sea el padre, la madre, o los hijos, dependiendo de quién va a utilizar el producto.

El ciclo de vida de la familia fue dividido inicialmente en nueve etapas de estudio (Well y Gruber 1966), ajustando los gustos y preferencias de los consumidores de acuerdo al cambio en las etapas del ciclo de vida. Recientemente el Royal Bank of Canadá (2010) ha reestructurado la clasificación del ciclo de vida familiar en cinco etapas, en función de la capacidad productiva de los consumidores, como se muestra en la Tabla 63.

TABLA 64
ETAPAS DEL CICLO DE VIDA PRODUCTIVO

Etapas	Clasificación
Jóvenes	Menores de 18 años
Iniciadores	Entre 18 y 35 años
Constructores	Entre 36 y 50 años
Acumuladores	Entre 50 y 60 años
Conservadores	Mayores de 60 años

En Estados Unidos se les pregunta a los niños con frecuencia qué les gusta comer, qué quieren usar para vestirse y hasta qué les gustaría aprender. Estos ejemplos ponen de presente que es necesario evaluar correctamente el mercado desde un comienzo, a fin de conocer los diferentes estilos de vida, y que, además, tal evaluación debe ser revisada periódicamente debido a los rápidos cambios socioculturales que afectan los gustos, los ingresos y el consumo.

Los consumidores estadounidenses se caracterizan por ser bastante exigentes. La mayoría de las veces presionan a los fabricantes del país de origen, y a las empresas exportadoras, a crear e innovar mejores ofertas de los productos o servicios ofrecidos. El estudio del comportamiento del consumidor es una de las tareas fundamentales para el éxito en la actividad de marketing en ese país.

El marketing en Estados Unidos

Para desarrollar actividades de marketing en Estados Unidos las empresas deben cumplir con las leyes y regulaciones federales y estatales vigentes. Estas leyes se orientan principalmente hacia la responsabilidad de los productos en el mercado y a la protección del consumidor. La responsabilidad sobre los productos recae en las empresas productoras encargadas de mantener la seguridad, la calidad y de minimizar los defectos en los productos que ingresan al mercado, el cual está ampliamente influenciado por las leyes sobre los derechos básicos de protección al consumidor; estas leyes y normas tienen por objeto asegurar que el marketing que desarrollan las empresas locales y extranjeras en Estados Unidos permita la libre competencia, protegiendo a los consumidores de aquellos productos y servicios que no cumplen con la promesa de satisfacer sus gustos, necesidades y preferencias.

El TLC con ese país ofrece a las empresas colombianas productoras de bienes y servicios grandes retos y oportunidades. Las principales diferencias culturales de los consumidores hacen que la estrategia de marketing y ventas deba ser cuidadosamente estudiada para su implementación.

Para algunas empresas colombianas es posible vender en Estados Unidos lo que se fabrica y vende en Colombia; para otras, en cambio, las posibilidades están sujetas a su capacidad para desarrollar nuevos productos o servicios. Sin embargo, la competencia de productos y servicios de diferente origen crece cada día más, lo que indica nuevas amenazas y oportunidades. Esto hace necesario que los empresarios exportadores colombianos determinen los elementos que conforman la mezcla de marketing para satisfacer las necesidades, gustos y preferencias de los consumidores en la forma más adecuada.

Por su parte, los consumidores estadounidenses están generalmente muy bien informados; conocen qué es lo mejor para ellos lo cual facilita el proceso de elección de compra, siempre y cuando los requisitos exigidos apoyen la calidad percibida del producto y su esperado desempeño (Witkoswski y Wolfbarger, 2002). Algunas veces las motivaciones y reacciones hacia las formas y colores de los productos deciden la razón de la compra, sea para uso personal, para regalo u otra ocasión. Además, tienen una gran influencia en la lealtad del consumidor hacia la marca, las percepciones de calidad y la satisfacción de compra.

Los productos deben contar entre sus características la novedad, la amigabilidad con el medioambiente, la funcionalidad y el hecho de ser productos orgánicos, para poder ser valorados más por su calidad que por el precio. En general, un producto o servicio que sea atractivo para Estados Unidos deberá ser homologado a las condiciones solicitadas por el mercado, por las normas obligatorias y por los estándares de servicio (Cateora, 2010).

De esta forma, la empresa colombiana tendrá que identificar la orientación al cliente como la más adecuada estrategia comercial para sus productos, aplicando una propuesta de valor que satisfaga los gustos, deseos y preferencias de los consumidores, y esté de acuerdo con las adaptaciones exigidas por el mercado. Además, se debe adaptar a las normas económicas, legales, culturales, tecnológicas y climáticas exigidas.

La marca y la imagen del país de origen se constituyen en atributos que se deben evaluar con detenimiento, pues podrán tener un impacto positivo o negativo en la estrategia propuesta.

En cuanto a la fijación del precio, la estrategia comercial deberá contemplar el valor del producto en el mercado, para lo cual es necesario tener en cuenta la estructura de costos de la empresa y los demás costos logísticos, de transporte y de suministro al mercado. Tales decisiones tendrán un impacto inicial en el proceso de negociación en las ruedas de negocios. Será necesario, por tanto, contemplar diferentes escenarios de posibles alternativas de precios de acuerdo con los *Incoterms* de la negociación que se presenten frente al precio, en relación con los niveles de la competencia.

La estrategia de promoción y comunicación deberá también tener claramente definida la forma como los productos habrán ser impulsados en el mercado. En Estados Unidos hay muchos métodos para que esta actividad se pueda desarrollar eficientemente, como son la publicidad, las ventas personales, las promociones de ventas y el marketing directo por medio de redes sociales.

La revista *Forbes* (2014) indica que las tendencias en la promoción y comunicación en ventas en forma digital están tomando gran importancia en el mercado norteamericano, lo que conlleva la oportunidad de competir con un nuevo modelo de negocio que permite participar con menores costos e inversión, atendiendo mercados menos masivos para algunos productos, apoyado por una distribución y entrega eficientes. Las ventas por Internet y las aplicaciones móviles disponibles estimulan en muchos casos la velocidad de la decisión de compra, a la vez que agilizan los procesos diarios para la toma de pedidos lo cual requiere mantener los sitios web actualizados permanentemente.

Del método escogido por la empresa dependerá la forma como el producto o servicio llegue al consumidor final. En la mayoría de los casos los productos y servicios de consumo requieren mucha actividad y participación de publicidad, pero los productos industriales muchas veces no.

Para las reuniones con los potenciales compradores es necesario que la empresa desarrolle un buen folleto donde presente las especificaciones técnicas del producto, de forma que apoye las actividades de publicidad y la gestión de ventas necesarias para las correspondientes visitas a los clientes.

En Estados Unidos la promoción de ventas es una de las herramientas más efectivas para estimular el mercado y se hace indispensable si el producto es nuevo, por lo cual es necesario estudiar más profundamente el tipo de estrategia de comunicación y promoción más adecuada.

Y por último, la estrategia de distribución conlleva determinar cuáles son los canales de distribución para acercar el producto a los clientes, los cuales dependerán del tipo de producto y su forma de venderlo. Al respecto es necesario tener en cuenta de antemano algunas preguntas:

- ¿Será necesario vender los productos en tiendas exclusivas seleccionadas?
- ¿Será necesario vender los productos en otro tipo de tiendas ya en operación o nuevas?
- ¿En algunos de estos lugares también se venden productos de la competencia apoyados por sus marcas?
- ¿Es necesario tener en cuenta la ubicación del lugar de la tienda en el mercado?
- ¿Se ha determinado la posibilidad de vender directamente el producto por medios digitales?

Un buen estudio del comportamiento del consumidor en las diferentes regiones de Estados Unidos ayudará a precisar cuál debe ser la mejor forma de vender y comercializar los productos en ese mercado.

Conclusiones

Colombia ha ingresado en el proceso de globalización al constituir una apertura comercial con Estados Unidos por medio de un TLC, de forma que las oportunidades para las empresas del país son muy amplias y se deben estudiar las condiciones interculturales de ingreso para llevar a cabo exitosamente este proceso.

Las condiciones de acceso a los mercados internacionales muestran la importancia de adaptarse a la cultura y subculturas de los Estados Unidos para comprender el comportamiento de los procesos de negociación y desarrollar estrategias comerciales en este nuevo mercado.

La competitividad internacional no solo se enfoca a optimizar la capacidad de producción y el servicio de la empresa, sino que muchas veces depende de la aptitud para mantener los negocios en un mercado diferente al del mercado local.

Desde el comienzo de la negociación comercial, o rueda de negocios, con alguna empresa de los Estados Unidos, el conocimiento previo de las va-

riables interculturales ayudará a alcanzar los objetivos y metas inicialmente propuestas. Asimismo, las funciones de marketing tienden a orientar la participación internacional a diferentes formas posibles de negocios como las exportaciones de productos o servicios, la creación de alianzas con empresas y el establecimiento de relaciones complejas con otras redes comerciales.

Estas etapas requieren de negociadores y directivos habilitados con competencias de comunicación intercultural que logren cerrar acuerdos exitosos para sus organizaciones. Es necesario identificar las competencias que deben tener los ejecutivos de la empresa para establecer el desarrollo de los programas interculturales a fin de llevar a cabo una buena relación comercial bajo las condiciones del tratado comercial establecido.

Referencias bibliográficas

- Adler, N. S (1997). *International dimensions of organizational behavior*. Cincinnati: South-Western College Publishing.
- Bing, John W. (2004). "Hofstede's consequences: The impact of his work on consulting and business practices". *Academy of Management Executive*, 18 (1).
- Center for Creative Leadership (2012). *Leader Effectiveness and Culture: The GLOBE Study*, Robert House Wharton School of Business, University of Pennsylvania.
- Czinkota M. R. e I. Ronkainen (2013). *Marketing International*. 10.^a ed., México: Cengage Learning de CV.
- Engel J. F. y R. D. Blackwell (1982). *Consumer behavior*, 15.^a ed., Chicago: Dryden Press (author-date.)
- Gibson, R. (2000). *Intercultural business communication*. Berlin: Cornelsen and Oxford University Press.
- Harris P. H. y R. T. Moran (2004). *Managing Cultural Differences. Global Leadership Strategies for the 21st Century*. 6.^a ed., Burlington MA: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Hall, E. T. (1976). *Beyond culture*. New York: Doubleday Dell Publishing.
- Hall, E. T. (1959). *An Anchor Book*. New York: Bantam Doubleday Dell Publishing Group.

- Hofstede, Geert (1991). *Cultures and organizations: Software of the mind: Inter-cultural cooperation and its importance for survival*. New York: McGraw-Hill.
- Kotler, Philip y Gary Armstrong (2014). *Principles of marketing*, 14.^a ed., Pearson: Prentice Hall.
- Kotabe, M. y K. Helsen (2014). *Global Marketing Management*, 6.^a ed., Hoboken, NJ: John Wiley.
- McCarthy, E. J.; W. D. Perrault y J. Cannon (2013). *Essentials of Marketing with Practice Marketing*, 13.^a ed, McGraw-Hill.
- Morrison, T. (1994). *Kiss, bow, or shake hands: How to do business in sixty countries*. Holbrook: Adams Media.
- Sebenius, J. K. (2009), "Assess, Don't Assume, Part I: Etiquette and National Culture in Negotiation". *Harvard Business School*, vol. 3.1.
- Sebenius, J. K. (2009), "Assess, Don't Assume, Part II: Negotiating Implications of Cross-Border Differences in Decision Making, Governance, and Political Economy". *Harvard Business School*, vol. 3.1.
- Tepstra, V. y K. David (1991). *The cultural environment of international business*. Cincinnati: South-Western Publishing Company.
- Terence, Jackson (2014). "Cross-cultural management from the South: What a difference global dynamics make". *International Journal of Cross Cultural Management*, April, 14.
- Tromperaars, F. y Ch. Hampden-Turner (1997). *Riding the Waves of Culture: Understanding Cultural Diversity in Business*. London: Nicholas Brealy Publishing.
- Wells, W. D. y G. Gruber (1966). "The Life Cycle Concept in Marketing Research". *Journal of Marketing Research*.
- Witkowski, T. H. y M. F. Wolfinbarger (2002). "Comparative service quality: German and American ratings across service settings". *Journal of Business Research* 55.

Páginas web.

[[https://\[www.census.gov/regions/\]](https://www.census.gov/regions/)].

[<http://www.census.gov/population/projections/data/national/2012.html>].

[<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>].

[<http://www.crossbordermanagement.com/en/guides/business-culture-in-the-us>].

[<http://geert-hofstede.com/countries.html>].

[<http://www.iberglobal.com/>].

[<http://www.cyborlink.com/besite/us.htm>].

CAPÍTULO 8

LOS MECANISMOS DE LAS IMPORTACIONES AGRÍCOLAS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

Felipe Jaramillo Trujillo

Introducción

El Capítulo 2 del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos, Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado, incluye en su Sección G todo lo relacionado con el acceso de los bienes agrícolas en los mercados de los países participantes.

Es importante recordar que como el resto del Tratado, las negociaciones se desarrollaron en dos niveles; el primero relacionado con toda la parte normativa para el trato a los productos agrícolas, el cual se realizó de manera plurilateral, es decir que por una parte estaban los Estados Unidos y por la otra los países andinos; el segundo nivel lo constituyó la negociación de la liberación arancelaria de productos, la cual se desarrolló de manera bilateral, o sea cada país andino con Estados Unidos.

Las negociaciones contaron inicialmente con la participación de los cuatro países andinos, Bolivia actuando como observador. Al final de las negociaciones, en la fase de la negociación por productos, Ecuador suspendió su participación, terminando ésta entonces con dos Tratados: Colombia con Estados Unidos y Perú con Estados Unidos. El Tratado entre Perú y Estados Unidos se terminó de negociar algunos meses antes que el de Colombia.

Ámbito de aplicación

La sección sobre la agricultura se “aplica a las medidas adoptadas o mantenidas por una parte en relación con el comercio agrícola”¹ y cubre aquellas mercancías referidas en el artículo 2 del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la agricultura, es decir, las mercancías incluidas en el Anexo 1 de dicho Acuerdo. Estas mercancías son las comprendidas en los Capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, con excepción del pescado y los productos del pescado, incluyendo, además, algunos productos de los Capítulos 29, 33, 35, 38, 41, 43, 50, 51, 52 y 53.

Normas generales para la liberación comercial

Para el caso del TLC con Estados Unidos, las modalidades que se adoptaron para la eliminación de los aranceles fueron la desgravación inmediata, la reducción arancelaria lineal o escalonada en diferentes plazos de tiempo de acuerdo a la sensibilidad de los productos y los contingentes arancelarios.

Se acordaron, además, compromisos sobre la eliminación de los subsidios a la exportación de los productos agrícolas, normas sobre las empresas exportadoras del Estado, medidas especiales de salvaguardia agrícola, un mecanismo de compensación para el azúcar, un acuerdo sobre consultas acerca del comercio de pollo y la creación de un Comité de Comercio Agrícola.

También se acordó lo que se ha llamado la Cláusula de Preferencia, por medio de la cual Colombia se compromete a extender a los Estados Unidos cualquier ventaja más favorable que las acordadas en el TLC, que sea adoptada con posterioridad al 27 de febrero de 2006, fecha en la cual culminó la negociación del Tratado².

Los mecanismos para la liberación arancelaria

Desgravación arancelaria

Desde el inicio de las negociaciones fue claro que la meta consistía en llegar a una liberalización total de los aranceles y demás barreras no arancelarias.

1 Artículo 2.14.

2 Párrafo (d) (II) del Apéndice 1.

Partiendo de esa base, y con el fin de determinar los plazos de la liberación arancelaria, se realizó un trabajo tendiente a la identificación de las sensibilidades de los productos de importación y de las fortalezas de los productos exportables. En lo que se refiere a los productos de importación de Colombia, estos se clasificaron como *hipersensibles*, *sensibles* y *no sensibles*. Para los productos de exportación, además de fijar como regla el mantenimiento de las ventajas otorgadas por el *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA), se identificaron aquellos que estaban por fuera de este esquema y para los cuales se debía lograr un acceso pleno y real al mercado de los Estados Unidos.

Dentro de los productos *hipersensibles* se identificaron los cuartos traseros de pollo, el arroz, el maíz y el frijol. El objetivo era buscar para estos productos la mayor protección posible mediante el uso de salvaguardias, contingentes pequeños o aranceles base elevados. Se clasificaron así debido a su alta sensibilidad ante las importaciones (cuartos traseros), la necesidad de proteger amplios sectores de la actividad agrícola (maíz y arroz) o la naturaleza de la producción nacional (economía campesina para el frijol).

Como productos *sensibles* se identificaron las oleaginosas, la carne de bovino, la carne de cerdo, los productos lácteos, el algodón y las glucosas que substituyen el azúcar. Para estos productos se debía buscar una protección adecuada que le permitiera a la producción nacional adaptarse con el tiempo a la competencia de las importaciones.

El resto del ámbito agrícola se clasificó como *no sensible* y como tal se podía liberar sin mayores limitaciones. Dentro de este sector cabe resaltar la presencia de los cereales de tierra templada, como el trigo, la cebada o la avena, de los cuales somos importadores netos y cuya producción nacional sólo abastece una mínima parte del consumo nacional.

En cuanto a los productos de ofensiva exportadora, se seleccionaron las flores, el tabaco y los cigarrillos, las frutas, las hortalizas, las carnes, los lácteos, el azúcar y sus derivados, el etanol, el aceite de palma, las preparaciones alimenticias, las pastas y la galletería. Aunque muchos de estos productos estaban incluidos en el ATPDEA era necesario asegurar su acceso real con la eliminación de todas las barreras no arancelarias, incluyendo las sanitarias y las fitosanitarias.

También se da el caso de otro grupo de productos que son de interés exportador, además de ser clasificados como sensibles; esto se debe a que en estos

grupos de productos existen los dos tipos de interés, exportador e importador, como en los lácteos, las carnes de bovino o las oleaginosas.

En ese sentido, las negociaciones se centraron, por una parte, en los productos sensibles y los elementos necesarios para lograr su protección, y por otra, se mantuvo la presión para lograr los objetivos de exportación del azúcar, el tabaco y los productos ya cubiertos por el ATPDEA.

Los plazos para la desgravación arancelaria se acordaron según dichas sensibilidades, y van desde la desgravación inmediata hasta 19 años para algunos productos muy sensibles como los cuartos traseros de pollo y el arroz.

En lo que se refiere a los elementos para lograr una adecuada protección de los productos sensibles, todos los esfuerzos se centraron en la fijación de los aranceles base para la iniciación de la desgravación de los productos incluidos en el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), las canastas de desgravación, la utilización de las salvaguardias y el uso de los contingentes. Los resultados en materia de la salvaguardia especial agropecuaria y en la aplicación de los contingentes se desarrollan más adelante.

En cuanto a los productos del SAF, fue muy claro desde el inicio de las negociaciones el total rechazo de los Estados Unidos al mantenimiento por parte de los países andinos de dichas franjas de precios. Ellos argumentaban que este era un sistema ilegal en la OMC y que en las conversaciones sostenidas por su Representante Comercial, el Embajador Zoellick, con las autoridades colombianas antes del inicio de las negociaciones, ésta había sido una condición para el lanzamiento de las mismas.

Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP)

Uno de los principales elementos de la negociación fue determinar los aranceles base para los productos incluidos en el SAF, ya que para esos productos, debido al funcionamiento de la franja, no existía un arancel fijo a partir del cual iniciar la desgravación, como era el caso para los productos no incluidos en el SAF, donde se aplicó el Arancel Externo Común (AEC) de la Comunidad Andina (CAN), AEC vigente el 18 de mayo de 2004, día del inicio de las negociaciones.

Lógicamente, Estados Unidos deseaba que este arancel base fuera lo más bajo posible, mientras Colombia deseaba ponerlo en el nivel más elevado. Para el caso de Colombia la situación era más complicada, pues además de la falta de aranceles fijos para los productos de las franjas, se tenían algunos

productos con aranceles fijados por decreto que se alejaban bastante del AEC, como en el caso de los productos cárnicos, el arroz, los lácteos y el frijol. Adicionalmente, para el caso de un producto tan sensible como los cuartos traseros de pollo, se solicitaba como arancel base los niveles consolidados en la OMC, o sea 70 y 206%.

El resultado de esta negociación, que solamente se acordó dentro del paquete final, fue el siguiente:

- i. Para los productos que no están en el SAFP, el arancel base fue el vigente al 18 de mayo de 2004, día de iniciación de las negociaciones, o sea el AEC de la CAN.
- ii. Para los productos incluidos en el SAFP se acordó un arancel base equivalente al promedio de los aranceles resultantes de la aplicación de la Franja durante el período 2001-2004.
- iii. Para algunos productos a los cuales el gobierno colombiano les había fijado un arancel diferente al del AEC, se mantuvo ese arancel. Este fue el caso de la carne de bovino (80%), las vísceras de bovino (80 y 70%), el arroz (80%) y el frijol (60%).
- iv. Posteriormente, como resultado de la negociación, y debido a la sensibilidad del sector, se acordaron aranceles base especiales para los cuartos traseros de pollo sin sazonar y sazonados, para los cuales se utilizó el nivel consolidado en la OMC (70%) en el caso de los cuartos sazonados, y un nivel muy cercano al consolidado en la OMC para los cuartos traseros sin sazonar (164,4%).

Este es un resultado muy positivo, pues para los productos más sensibles se lograron aranceles altos: para los productos del SAFP que tenían los aranceles fijados por decreto (carne, despojos de bovino, lácteos, arroz y frijol), se acordó ese arancel y se mantuvieron los consolidados OMC (cuartos traseros de pollo), y para los aranceles de los productos de franja que no tenían arancel fijado por decreto, se logró un nivel promedio lo suficientemente alto como para defender adecuadamente estas producciones.

En lo que se refiere a los plazos para la desgravación, el problema esencial residía en qué tan largo sería el tiempo para los productos sensibles que se solicitaban en canasta D, o sea más de 10 años. En general el resultado fue positivo, ya que para la mayoría de ellos se obtuvieron plazos mayores de 12 años, llegando hasta 18 y 19 años para los cuartos traseros de pollo y el arroz. Es de anotar que para estos productos también se logró establecer períodos de gracia de 5 y 10 años.

Con relación a los productos de interés exportable es importante el caso del azúcar. Desde un principio Colombia fue muy clara en la prioridad que le otorgaba a este producto, ya que era uno de los pocos con los que se podía llegar al mercado de los Estados Unidos en forma inmediata, gracias a la capacidad exportadora y a la ausencia de normas técnicas o sanitarias en los Estados Unidos. La historia del comercio del azúcar en Estados Unidos siempre ha sido la de limitantes cuantitativas muy restrictivas, y Colombia solo ha podido disfrutar de un pequeño contingente de aproximadamente 24.000 toneladas anuales en el mercado norteamericano. Además, el lobby azucarero en el Congreso estadounidense es muy poderoso a tal punto que llegó a poner en peligro la aprobación del Acuerdo con los países centroamericanos del CAFTA-RD. Por esas razones, desde un principio la delegación de Estados Unidos fue extremadamente cauta en adelantar cualquier tipo de compromiso con relación al azúcar y a los productos de azúcar. Sólo al final de la negociación fue posible obtener un compromiso de los Estados Unidos en esta materia, bajo la forma de un contingente adicional de 50.000 toneladas anuales. La ausencia de una oferta aceptable en esta materia hubiera tenido consecuencias muy negativas para el cierre de la negociación.

Otro de los productos de interés exportador sobre el cual desde un principio se hizo énfasis, fue el tabaco. En este caso, las importaciones de los Estados Unidos son muy restringidas y la única forma de acceder a ese mercado es a través de un pequeño contingente que los Estados Unidos tienen abierto en la OMC. Aquí también la posibilidad de expansión de estas exportaciones es grande, y después de una oferta inicial muy pequeña por parte de los norteamericanos, se logró un contingente satisfactorio exclusivo para Colombia de 4.000 toneladas anuales.

Los plazos y modalidades para la desgravación arancelaria se encuentran recogidos en el Anexo 2.3, y en las Notas Generales de la Lista arancelaria de la República de Colombia del Tratado.

Los contingentes arancelarios

Se entiende por *contingente arancelario*³ el establecimiento de un volumen de importación predeterminado con base en un comportamiento histórico

3 Para el tratamiento de este tema se ha usado el documento “Contingentes arancelarios” elaborado por el autor para la Cámara de Comercio de Bogotá.

de las importaciones, a una tarifa arancelaria preferencial inferior al arancel consolidado por el país que lo otorga o a 0% de arancel. En este sentido, los contingentes cumplen una doble función: restringen la cantidad del producto importado en forma preferencial a la vez que permiten un acceso limitado, manteniendo los flujos comerciales. En el TLC con los Estados Unidos se utilizó este mecanismo para proteger la producción nacional en los productos más sensibles.

Las normas que rigen la aplicación de los contingentes en los dos países están contenidas en el artículo 2.15, “Administración e Implementación de Contingentes”, y los productos sujetos a este sistema están incluidos en el Apéndice 1 de su lista al Anexo 2.3, y se deberán administrar e implementar “de conformidad con el artículo XIII del GATT 1994, incluyendo sus notas interpretativas, y el Acuerdo sobre Licencias de Importación”⁴.

En el mismo artículo 2.15, en su párrafo 2, se señalan las condiciones que cada país deberá asegurar, como, por ejemplo, que los procedimientos para su aplicación sean transparentes, estén disponibles al público, sean oportunos, no discriminatorios, que atiendan a las condiciones del mercado y que constituyan el menor obstáculo posible al comercio. Además, cualquier persona puede ser elegible para aplicar a un contingente, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales y administrativos de la parte que aplica el contingente. Tampoco se permite asignar una porción del contingente a un grupo productor, condicionar su acceso a la compra de producción doméstica o limitar su acceso solo a procesadores. Además, se establece que solo las autoridades gubernamentales podrán administrar los contingentes a menos que se pacte de otra manera en el Acuerdo. Las asignaciones de los cupos se deben dar en cantidades de embarque comercialmente viables.

En los párrafos 3, 4, 5 y 6 del artículo 2.15 también se obliga a los países a esforzarse para permitir a los importadores utilizar íntegramente los contingentes, prohibir el condicionamiento de la asignación de una cuota a la reexportación de una mercancía agrícola y utilizar la ayuda alimentaria en la contabilización del contingente; además, se prevén consultas, por solicitud de la parte exportadora, sobre la administración del contingente por la parte importadora.

A continuación se enumeran los *diecinueve productos* que tendrán contingentes en el mercado colombiano, indicando el monto anual del contingente,

4 Artículo 2.15, párrafo 1.

el tiempo de vigencia del mismo (la reducción arancelaria se realiza en forma lineal y en los casos en que se hayan pactado se señalan los años de gracia)⁵, su tasa de crecimiento, el arancel base y la modalidad de aplicación, la cual en casi todos los casos es la de “Primer llegado primer servido” (*First Comed First Served* –FCFS). Para los contingentes del arroz y los cuartos traseros de pollo se emplea el mecanismo de las *Export Trading Companies*, el cual se comentará más adelante.

Carne de bovino

(4 subpartidas: 02012000, 02013000, 02022000 y 02023000.B)

Cantidad:	2.000 toneladas
Tiempo de la desgravación:	10 años
Tasa de crecimiento:	5%
Arancel base:	80% (primer corte: 37,5%)
Modalidad:	FCFS ¹

1. *First Comed First Served*, “Primer llegado primer servido”, o sea que el contingente se distribuye en el orden en que las importaciones van llegando a puerto en el país importador.

Despojos de bovino

(7 subpartidas: 02061000, 02062100, 02062200, 02062900, 05040010, 05040020 y 05040030)

Cantidad:	4.400 toneladas
Tiempo de la desgravación:	10 años
Tasa de crecimiento:	5%
Arancel base:	80 y 70% (primer corte: 37,5%)
Modalidad:	FCFS

-
- 5 La desgravación lineal pueda adoptar varias modalidades: – uniforme durante el período de la desgravación; – escalonada durante el período de la desgravación, es decir que ésta se realiza de acuerdo a períodos anuales previamente pactados, los cuales pueden ser uniformes o con plazos diferentes; – con un primer corte mayor al que resultaría de la desgravación lineal uniforme, después del cual la desgravación se hace de manera uniforme, y – con años de gracia, es decir que la desgravación lineal se inicia después de un tiempo previamente acordado.

Cuartos traseros de pollo

(3 subpartidas: 02071300.A, 02071400.A y 16023200.A)

Cantidad:	26.000 toneladas (sazonados y sin sazonar)
Tiempo de la desgravación:	18 años (10 años de gracia para los sazonados y 5 para los sin sazonar)
Tasa de crecimiento:	4%
Arancel base:	Sin sazonar 164,4%, sazonados 70%
Modalidad:	<i>Export Trading Company</i>

Es importante anotar que debido a la especial sensibilidad de las importaciones de cuartos traseros de pollo desde los Estados Unidos, se acordó que al noveno año después de la entrada en vigor del Tratado, las partes “consultarán y revisarán la implementación y operación del Acuerdo, en lo relacionado con el comercio de pollo”⁶.

Gallinas que han terminado su ciclo productivo

(2 subpartidas: 02071100.A y 02071200.A)

Cantidad:	400 toneladas
Tiempo de la desgravación:	18 años
Tasa de crecimiento:	3%
Arancel base:	45%
Modalidad:	FCFS

Leche en polvo

(6 subpartidas: 04021010, 04021090, 04022111, 04022119, 04022191 y 04022199)

Cantidad:	5.000 toneladas
Tiempo de la desgravación:	15 años
Tasa de crecimiento:	10%
Arancel base:	33%
Modalidad:	FCFS

6 Artículo 2.20.

Yogurt

(1 subpartida: 04031000)

Cantidad:	100 toneladas
Tiempo de la desgravación:	15 años
Tasa de crecimiento:	10%
Arancel base:	20%
Modalidad:	FCFS

Mantequilla

(4 subpartidas: 04051000, 04052000, 04059020 y 04059090)

Cantidad:	500 toneladas
Tiempo de la desgravación:	15 años
Tasa de crecimiento:	10%
Arancel base:	33%
Modalidad:	FCFS

Queso

(8 subpartidas: 04061000, 04062000, 04063000, 04064000, 04069010, 04069020, 04069030 y 04069090)

Cantidad:	2.100 toneladas
Tiempo de la desgravación:	15 años
Tasa de crecimiento:	10%
Arancel base:	20 y 33%
Modalidad:	FCFS

Productos lácteos procesados

(2 subpartidas: 19011000 y 19011090)

Cantidad:	2.100 toneladas
Tiempo de la desgravación:	15 años
Tasa de crecimiento:	10%
Arancel base:	20%
Modalidad:	FCFS

Helado

(1 subpartida: 21050000)

Cantidad:	300 toneladas
Tiempo de la desgravación:	10 años
Tasa de crecimiento:	10%
Arancel base:	20%
Modalidad:	FCFS

Maíz amarillo

(1 subpartida: 10059011)

Cantidad:	2.000.000 de toneladas
Tiempo de la desgravación:	12 años
Tasa de crecimiento:	5%
Arancel base:	25%
Modalidad:	FCFS

Maíz blanco

(1 subpartida: 10059012)

Cantidad:	130.000 toneladas
Tiempo de la desgravación:	12 años
Tasa de crecimiento:	5%
Arancel base:	20%
Modalidad:	FCFS

Sorgo

(1 subpartida: 10070090)

Cantidad:	20.000 toneladas
Tiempo de la desgravación:	12 años
Tasa de crecimiento:	5%
Arancel base:	25%
Modalidad:	FCFS

Glucosa

(2 subpartidas: 17023020 y 17023090)

Cantidad:	10.000 toneladas
Tiempo de la desgravación:	10 años
Tasa de crecimiento:	5%
Arancel base:	28%
Modalidad:	FCFS

Arroz

(4 subpartidas: 10061090, 10062000, 10063000 y 10064000)

Cantidad:	79.000 toneladas
Tiempo de la desgravación:	19 años (6 años de gracia)
Tasa de crecimiento:	4,5%
Arancel base:	80%
Modalidad:	<i>Export Trading Company</i>

Fríjol

(8 subpartidas: 07133190, 07133290, 07133391, 07133392, 07133399, 07133991, 07133992 y 07133999)

Cantidad:	15.000 toneladas
Tiempo de la desgravación:	10 años. Primer corte 33%
Tasa de crecimiento:	5%
Arancel base:	60%
Modalidad:	FCFS

Comida para animales domésticos

(1 subpartida: 23091090)

Cantidad:	8.000 toneladas
Tiempo de la desgravación:	8 años.
Tasa de crecimiento:	5%
Arancel base:	28%
Modalidad:	FCFS

Alimento balanceado para animales

(3 subpartidas: 23099010, 23099020 y 23099090)

Cantidad:	185.000 toneladas
Tiempo de la desgravación:	12 años
Tasa de crecimiento:	5%
Arancel base:	25%
Modalidad:	FCFS

Aceite crudo de soya

(1 subpartida: 15071000)

Cantidad:	30.000 toneladas
Tiempo de la desgravación:	10 años
Tasa de crecimiento:	3%
Arancel base:	24%
Modalidad:	FCFS

Por su parte los Estados Unidos aplicarán contingentes arancelarios a la carne de bovino (6 subpartidas), la leche líquida y la crema (2 subpartidas), la mantequilla (7 subpartidas), el queso (52 subpartidas), los productos lácteos procesados (28 subpartidas), los helados (1 subpartida), el tabaco (7 subpartidas) y el azúcar (48 subpartidas).

Export Trading Companies

Esta modalidad la han usado los Estados Unidos en los TLC suscritos con Colombia y con Centroamérica y República Dominicana en el CAFTA-RD, para administrar algunos contingentes de productos particularmente sensibles. En el caso colombiano se estableció para el tratamiento de los contingentes de dos productos, el arroz y los cuartos traseros de pollo, mientras en el caso del CAFTA-RD sólo fue utilizado para los contingentes de pollo.

En este caso se crea en el país exportador (Estados Unidos), bajo sus normas legales, una compañía exportadora compuesta por partes iguales por los productores/exportadores de ese país y por los productores del país importador. Esta compañía es la encargada de subastar, al mejor o mejores postores,

el volumen del contingente, y las utilidades de tal operación se dividen en partes iguales entre los socios de la empresa. Este sistema es bueno en la medida en que a través de la subasta se elevan los precios de los productos objeto del contingente, ayudando así a los productores del país importador a soportar la competencia de las importaciones.

En el caso del Acuerdo entre Colombia y los Estados Unidos, la experiencia en la operación de las *Export Trading Companies* (ETC) ha sido diferente para el arroz de la de los cuartos traseros de pollo. La ETC del arroz, cuyo socio colombiano es la Federación Nacional de Arroceros (Fedearroz)⁷, ha funcionado sin ningún problema y a través de las subastas se ha llenado la totalidad del contingente acordado.

No ocurre igual para la ETC de los cuartos traseros de pollo, cuyo socio colombiano es la Federación Nacional de Avicultores (FENAVI)⁸, ya que en las subastas no se han presentado propuestas suficientes para llenar el cupo del contingente respectivo. Es más, el interés en importar los cuartos traseros por medio de la subasta ha sido muy bajo. Sin embargo, esto no significa que no se estén realizando importaciones de pollo desde los Estados Unidos. Lo que parece que están haciendo los importadores es una especie de “contrabando técnico”, importando los cuartos traseros por otras posiciones arancelarias que están en cero arancel sin contingente. Esto se les hace posible por la incapacidad de la Aduana, del ICA y del INVIMA para controlar las importaciones.

Subsidios a la exportación agrícola

De acuerdo con el artículo 2.16 del Acuerdo, se prohíben los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas en el comercio entre las dos Partes, y se establece, además, un mecanismo de consultas para cuando la parte importadora considere que la otra parte está subsidiando exportaciones.

Esto tiene gran importancia para las importaciones agrícolas del país, ya que varios de los productos exportados por los Estados Unidos al mundo gozan de este tipo de subvenciones, como en el caso de los lácteos. En las exportaciones a Colombia estos productos no podrán seguir beneficiándose de dichos subsidios, lo cual favorece a los productores nacionales.

7 [http://www.col-rice.org].

8 [http://www.colom-peq.org/index_span.html].

La salvaguardia especial agropecuaria

El concepto general de las salvaguardias se originó en el artículo XIX del GATT, el cual establece que dichas medidas se pueden aplicar en caso de que las importaciones de un producto aumenten de tal forma que causen o amenacen causar daño grave a los productores nacionales. Antes de la Ronda Uruguay en la historia del GATT las salvaguardias nunca tuvieron una aplicación efectiva ya que, por una parte, se debían aplicar de manera no discriminatoria, es decir que debían cubrir todas las importaciones del producto amenazado y no solo las provenientes del país exportador que causaba dicha amenaza, y por otra, no eran efectivas en el caso de los productos agrícolas, debido a la necesidad para el país importador de demostrar daño o amenaza de daño. Esto creó una situación donde la práctica común se volvió la aplicación de “restricciones voluntarias” a las importaciones impuestas por el país importador al exportador, situación que solo se daba cuando el país importador era un país fuerte (desarrollado) y el exportador un país débil (en desarrollo). Fue por eso que la aplicación de las salvaguardias se tornó en uno de los temas más importantes de la Ronda Uruguay, resultando en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el cual introduce importantes avances en su aplicación. También en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, en su artículo 5, se introduce el concepto de la “Salvaguardia Especial”, la cual se puede aplicar en una forma automática y no requiere demostración de daño o de amenaza de daño.

En el artículo 2.18 del TLC se establecen los procedimientos para la aplicación de la salvaguardia especial agropecuaria, la cual opera como un impuesto o arancel adicional a la importación, que se puede imponer cumpliendo con las condiciones establecidas en dicho artículo, las cuales se refieren a los niveles máximos para la imposición de un arancel adicional, el período para su aplicación, la no imposición de doble salvaguardia, la no aplicación de la salvaguardia cuando el producto quede totalmente liberado y la transparencia en su aplicación.

En el TLC con los Estados Unidos, y con el fin de darle a los productos agrícolas más sensibles una protección adicional, se acordó la aplicación de este mecanismo, el cual funciona como un elemento independiente de las salvaguardias generales previstas en el Capítulo 8, Sección A, “Medidas de Salvaguardia” del Tratado. Esto quiere decir que si un producto está sujeto a la salvaguardia general del Capítulo 8 (aplicable a todo tipo de productos) no se puede aplicar la salvaguardia agropecuaria, y viceversa. Tal como también

se establece en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, esta salvaguardia se puede aplicar de forma inmediata y no requiere demostración de daño o amenaza de daño. En el caso del TLC con Estados Unidos, la salvaguardia agrícola solo se activa teniendo en cuenta las cantidades importadas y no las variaciones en los precios de las importaciones. En el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, la salvaguardia agropecuaria se puede activar tanto en función de las cantidades importadas como de los precios de importación. Este último elemento es de difícil aplicación y, ante la volatilidad de los precios de los productos agrícolas, se acordó utilizar únicamente el factor cantidad.

Para asegurar la transparencia en la aplicación de la salvaguardia especial, el país que la aplica debe avisar por escrito al país exportador, dentro de los 60 días siguientes, la información relevante sobre la medida y está obligado a desarrollar consultas con respecto a la aplicación de la misma. Una medida de salvaguardia especial solo se podrá mantener hasta el final del año calendario durante el cual ha sido impuesta.

Mercancías cubiertas y niveles de activación

El Párrafo 1 del Anexo 2.18 contiene la lista de productos para los cuales se puede aplicar la salvaguardia agrícola; en el párrafo 2 del mismo artículo se indican los respectivos niveles de activación (Tabla 64). Estos son:

TABLA 65
NIVELES DE ACTIVACIÓN DE LA SALVAGUARDIA AGRÍCOLA

Mercancía	Clasificación arancelaria	Nivel de activación
Carne de res de calidad estándar	02012000.B, 02013000.B, 02022000.B, 02023000.B	140% del contingente
Aves que han terminado su ciclo productivo (<i>spent fowl chickens</i>)	02071100.A, 02071200.A	130% del contingente
Cuartos traseros de pollo	02071300.A, 02071400.A, 16023200.A	130% del contingente
Frijol seco	07133190, 07133290, 07133391, 07133392, 07133399, 07133991, 07133992, 07133999	130% del contingente
Arroz	10061090, 10062000, 10063000, 10064000	120% del contingente

Fuente: Texto del Tratado de Libre Comercio, párrafo 1 de la Lista de Colombia.

Los niveles de activación de la salvaguardia se aplican como un porcentaje del volumen del respectivo contingente arancelario.

Los Estados Unidos sólo podrán aplicar la salvaguardia agropecuaria para la carne de bovino (6 subpartidas)

Aranceles adicionales a la importación

Las salvaguardias se aplican para algunos de los productos más sensibles que también son objeto de contingentes de importación. Dado que las importaciones dentro de los contingentes se realizan con aranceles menores al de Nación más Favorecida (NMF), estas actúan, de acuerdo con el artículo 2.18 del TLC, a través de aranceles adicionales, los cuales no deberán exceder el menor de:

- a. El nivel de arancel base consignado en la Lista al Anexo 2.3, o sea la lista de concesiones arancelarias de las Partes;
- b. La tasa arancelaria de NMF aplicada en el día inmediatamente anterior al de entrada en vigencia del Acuerdo;
- c. La tasa arancelaria aplicada (NMF) vigente, o
- d. El nivel de la tasa descrita en el subpárrafo 2(c) del Apéndice I de la Lista de Colombia al Anexo 2.3, de ser aplicable⁹.

Esto quiere decir que el arancel adicional en ningún caso deberá superar el aplicado por cualquiera de las cuatro posibilidades aquí previstas.

Los niveles de activación de la salvaguardia se aplican como un porcentaje del volumen del respectivo contingente arancelario.

El monto del impuesto adicional se define de acuerdo con la lista de cada parte incluida en el Anexo 2.18, así:

TABLA 66
ARANCELES ADICIONALES A LA IMPORTACIÓN

Producto	Períodos de aplicación	Arancel adicional
Carne de bovino (excluyendo calidad <i>prime</i> y <i>choice</i>)*	Años 1 al 4	Hasta el 100% del arancel base
	Años 5 al 7	Hasta el 75% del arancel base
	Años 8 al 9	Hasta el 50% del arancel base

9 Artículo 2.18, párrafo 1.

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Producto	Períodos de aplicación	Arancel adicional
Aves que han terminado su ciclo productivo (<i>spent fowl chickens</i>)	Años 1 al 6	Hasta el 100% del arancel base
	Años 7 al 12	Hasta el 75% del arancel base
	Años 13 al 17	Hasta el 50% del arancel base
Cuartos traseros de pollo	Años 1 al 6	Hasta el 100% del arancel base
	Años 7 al 12	Hasta el 75% del arancel base
	Años 13 al 17	Hasta el 50% del arancel base
Frijoles secos	Años 1 al 3	Hasta el 100% del arancel base
	Años 4 al 6	Hasta el 75% del arancel base
	Años 7 al 9	Hasta el 50% del arancel base
Arroz	Años 1 al 6	Hasta el 100% del arancel base
	Años 7 al 12	Hasta el 75% del arancel base
	Años 13 al 18	Hasta el 50% del arancel base

* De acuerdo con el párrafo 2 de las Notas Generales al Anexo 2.18, se entiende como carne de bovino tipo *prime* y *choice* los grados de carne de bovino tipo *prime* y *choice* tal como se define en la *United States Standards for Grades of Carcass Beef*, promulgada de conformidad con la *Agricultural Marketing Act* de 1946 (7 U.S.C. §§ 1621-1627) y sus enmiendas.

Hasta la fecha, ni Colombia ni los Estados Unidos han hecho uso de la salvaguardia especial agropecuaria.

Comité del comercio agrícola

Como un elemento adicional al Comité de Comercio de Mercancías creado en el artículo 2.13, que tiene por objeto revisar todos los problemas que se presenten en la aplicación general del Tratado, se creó en el artículo 2.21 el Comité del Comercio Agrícola que tendrá por objeto monitorear la aplicación de la sección sobre agricultura y consultar sobre todos los asuntos relacionados con la misma. Este Comité deberá reunirse al menos una vez al año.

Otros elementos del TLC que influyen en el comercio y la producción agrícola en el país

El sector agropecuario del país se verá beneficiado por el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en varias formas.

En primer lugar, los productos considerados como sensibles frente a ese país recibieron una adecuada protección gracias a los largos plazos de desgrava-

ción, la utilización de contingentes arancelarios y la posibilidad de aplicar la salvaguardia agropecuaria. Este es el caso, por ejemplo, de los cuartos traseros de pollo, el arroz, el frijol o la carne de bovino de calidad estándar.

También es importante señalar que se desgravaron sustancialmente otros productos que inciden en la producción de bienes agrícolas como los abonos, los agroquímicos, la maquinaria agrícola y los tractores, contribuyendo así a la mejora de la competitividad del sector:

- Los abonos del Capítulo 31 que tienen un arancel del 5 y el 10%, se desgravaron en forma inmediata para las importaciones desde Estados Unidos.
- Los productos agroquímicos de la Partida 38.08 que tienen aranceles del 5 y el 10%, también se desgravaron de manera inmediata.
- La maquinaria agrícola de las Partidas 84.33 hasta 84.38, cuyos aranceles fluctúan entre el 5, el 10 y el 15% se desgravan en períodos que van desde la liberación inmediata hasta los 5 ó 10 años.
- Los tractores, de la partida 87.01, que tienen un arancel de 15% se liberan en forma inmediata.

Conclusiones

Se puede decir que el Tratado de libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos, en lo que se refiere a las importaciones que se generarán por parte de Colombia, tiene condiciones favorables para el país, ya que:

1. Se protegieron adecuadamente productos altamente sensibles del agro colombiano tales como el arroz y los cuartos traseros de pollo con contingentes arancelarios que corresponden únicamente a pequeños niveles del total de la producción nacional, contingentes que tienen largos plazos para su liberación total (19 años en el caso del arroz y 18 para los cuartos traseros). Se utiliza también en este caso la figura de las *Export Trading Companies*, las cuales, como ya se indicó, harán que los precios de importación sean algo más elevados que los de las importaciones realizadas en ausencia de dicho mecanismo. Para estos productos también se puede hacer uso de la salvaguardia especial agropecuaria.
2. En otros productos sensibles, como el frijol o los lácteos, también se acordaron contingentes suficientemente largos para permitir la adecuación de la producción nacional frente a las importaciones de los Estados Unidos, teniendo en cuenta, además, que esas exportaciones, especial-

mente en el caso de los lácteos, ya no podrán gozar de subvenciones, las cuales son muy importantes en Estados Unidos para esos productos.

3. Es importante señalar que, en el caso de la carne de bovino, los precios de exportación en Estados Unidos (calidad *prime* y *choice*, o sea, cortes finos) son muy elevados, por lo cual se estima que sólo una pequeña parte del mercado colombiano podrá tener acceso a ese producto. Para la carne tipo *standard*, el contingente es adecuado para que la producción nacional se adapte a esas importaciones.
4. Para el maíz amarillo se acordó un contingente que equivale a las importaciones que en el momento de la negociación ya se estaban realizando de ese producto. Es, además, un producto del cual Colombia es deficitaria y se requieren importaciones para suplir las necesidades de la industria transformadora nacional.

Es importante anotar que la posición negociadora colombiana, si bien tuvo siempre muy presente la necesidad de proteger las sensibilidades locales, buscó también el acceso real de las exportaciones colombianas al mercado estadounidense a través de barreras no arancelarias, como las sanitarias y fitosanitarias, y en ese sentido el Capítulo sobre este tema da las suficientes garantías.

Ahora que el Tratado está plenamente vigente, y que se dispuso de un largo plazo desde el final de la negociación y su entrada en vigor, es importante que se pongan en práctica todas las propuestas que en su momento formaron parte de la agenda interna para la ayuda a los agricultores. En ese sentido, cabe destacar la creación del mecanismo de ayuda a la agricultura, el programa Agro Ingreso Seguro, que hoy en día opera como mecanismo de Desarrollo Rural con Equidad (DRE), el cual beneficia a todos los agricultores, exporten o no a los Estados Unidos, pero que fue establecido para poner en una situación de mayor equidad a los agricultores colombianos frente a los de Estados Unidos, los cuales reciben importantes montos de ayuda interna.

Referencias bibliográficas

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –MinCIT (2006). *Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*.

General Agreement on Trade and Tariffs –GATT (1994). *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Los textos jurídicos*. Ginebra: Secretaría GATT.

Jaramillo, Felipe (2008). *Contingentes arancelarios*, Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.

CAPÍTULO 9

LAS MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL EN EL MARCO DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS

*Gabriel Ibarra Pardo**

Introducción

Si bien es cierto que los tratados de libre comercio implican el acceso de la oferta exportable colombiana en condiciones preferenciales a otros mercados, ellos también significan que la industria colombiana va a tener una mayor exposición no sólo a la competencia extranjera sino a las conductas que la distorsionan.

En ese sentido, es un hecho que las prácticas que se presentan en el ámbito internacional, tales como los subsidios y el *dumping*, son más variadas y en ocasiones más letales que las que pueden afectar a la industria en el mercado local, toda vez que en no pocas ocasiones esas prácticas cuentan con el apoyo y el patrocinio de los gobiernos de los socios comerciales con los cuales se han celebrado los respectivos acuerdos.

Además, en el ámbito internacional no existe una autoridad supranacional a la cual se pueda acudir para prevenir y reprimir las prácticas desleales de competencia, ni aquellas que distorsionan el comercio.

Como lo expresa Dani Rodrik al referirse al tema de la globalización:

* Agradezco la colaboración del equipo investigador, conformado por Karla Cure, Natalia Fernández, Nicolás Alonso, Alejandro Ibarra y Silvia Anzola, en la elaboración del presente capítulo.

A diferencia de los mercados nacionales en donde imperan las regulaciones domésticas y las instituciones políticas, no ocurre lo mismo con los mercados globales. Así no hay una autoridad Antitrust global, no hay una democracia global, ni una policía global. En otras palabras, los mercados globales no están gobernados, tienden a la inestabilidad y carecen de legitimidad popular (Rodrik, 2011).

Es aquí donde entran en juego las medidas de defensa comercial que comprenden aquellas necesarias para hacer frente a los fenómenos que distorsionan la competencia (subsidios y *dumping*) y, además, aquellos mecanismos necesarios para contrarrestar el daño derivado de importaciones resultantes de circunstancias imprevistas, y para corregir los desajustes que resulten del programa de desgravación durante el periodo de transición (salvaguardia global y de transición).

El propósito de este capítulo es entonces analizar cómo operan estas medidas en el ámbito del Tratado de Libre Comercio firmado con los Estados Unidos (de ahora en adelante TLC).

Del mecanismo *antidumping* y de los derechos compensatorios

El objetivo de estas medidas es prevenir o neutralizar los perjuicios ocasionados a la rama de la producción nacional por el *dumping* o por los subsidios, fenómenos que falsean y distorsionan las condiciones de competencia por cuanto confieren una ventaja competitiva artificial a los exportadores que impide, a los industriales del país importador afectado, competir con los productores extranjeros que se benefician de ellas.

El dumping

En términos generales, el *dumping* es una forma de discriminación de precios que consiste en la venta de un producto, para la exportación hacia Colombia, a un precio inferior al cual se vende un bien idéntico o similar para su consumo en el mercado interno del país de exportación, en operaciones comerciales normales. Se considera que no corresponden a operaciones comerciales normales las que se realicen a pérdida durante un periodo prolongado –por debajo de los costos unitarios de producción más los gastos administrativos– o las

que se efectúen entre partes vinculadas a precios que no correspondan a las transacciones entre partes independientes (art. 2.2.1 Acuerdo Antidumping OMC; art. 4.º Decreto 2250 de 2010).

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua de 2001 incluyó la palabra *Dumping* y le asignó el siguiente significado: “Práctica comercial de vender a precios inferiores al costo, para adueñarse del mercado, con grave perjuicio de éste”.

Sin embargo, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de las legislaciones sobre la materia, la práctica del *dumping* no se condiciona en ningún momento a que el precio de exportación sea inferior al costo, sino que, como ya se expresó, es suficiente que sea inferior al precio de venta interno en el país de exportación.

Para efectos de determinar el margen de *dumping* es menester comparar el precio de venta interno con el precio de exportación en el mismo nivel, usualmente nivel ex fábrica, y realizar todos los ajustes (cantidades, características físicas, condiciones de venta, condiciones de tributación, etc.) a efectos de realizar la comparación en condiciones equitativas y equiparables (Ibíd).

El *dumping* falsea las condiciones de competencia, entre otros, cuando el productor carga un precio exorbitante en el mercado en el que goza de posición dominante, y con ese precio subsidia o apalanca la venta en los mercados de exportación.

Desde esta perspectiva, hay quienes afirman que los derechos antidumping no constituyen una verdadera solución de fondo para reprimir el *dumping*, en la medida en que no combaten las causas que dan origen al fenómeno. Afirman estos autores que ese tipo de medidas no contribuyen a corregir los desbalances e imperfecciones que causan, en el país de exportación, los precios altos que permiten apalancar los precios *dumping*, sino que se limitan a contrarrestar los efectos nocivos del mismo en el país importador. En tal virtud, se aduce que los derechos antidumping son un mecanismo ineficaz para asistir a la producción o industria doméstica (Jackson y Davey, 2008).

Las opiniones anteriores no tienen en cuenta que mientras no se adopte una legislación antimonopolios a nivel multilateral, el mecanismo antidumping constituye, en muchos casos, la única alternativa a la que pueden acudir los países para neutralizar las prácticas de precios predatorios y distorsionados que se presentan en el comercio internacional. Lo anterior es una realidad,

sobre todo en aquellos países en vía de desarrollo que no tienen ninguna posibilidad de sancionar ni de aplicar su legislación de competencia a los exportadores de otros Estados.

En este sentido, se debe anotar que las reglas internacionales para combatir los abusos de posición dominante o los carteles de exportación son prácticamente inexistentes y, en consecuencia, no hay mecanismos para garantizar la igualdad de acceso y de oportunidades, en el marco de las relaciones económicas internacionales. Tampoco se ve cómo, ante la ausencia de mecanismos de esta naturaleza, se pudieran contrarrestar los perjuicios y distorsiones derivadas de las exportaciones de excedentes o de aquellas cuyos precios no son el resultado de las fuerzas del mercado.

Tipos de dumping

La doctrina presenta múltiples clasificaciones que giran en torno a la duración de las prácticas de *dumping*, de la motivación de quien incurre en esta práctica, de las circunstancias que dan lugar a las mismas, etc. Sin embargo, para efectos de este capítulo, se han tomado algunos de los principales tipos de *dumping* que distingue la doctrina, así¹:

– El *dumping* en economías de no mercado

En estas economías la producción de bienes y servicios, así como la oferta, la demanda y los precios, se encuentran interferidos por la planificación estatal.

La Ley Antidumping de los Estados Unidos define las economías de no mercado como aquellas que no operan con base en estructuras de costos y precios. Para determinar si una economía se puede definir como de no mercado, las autoridades norteamericanas analizan, entre otros factores, el grado de convertibilidad de la moneda, el alcance de la inversión extranjera, el grado de propiedad gubernamental de los medios de producción, el control del Gobierno sobre los precios y el grado de la producción de las empresas (Jackson, J. H. et. al., 2008: 1139).

1 Para una mayor ilustración en relación con este tipo de *dumping* puede consultarse G. Cabanellas (1981). *El Dumping. Legislación argentina y derecho comparado*. Buenos Aires: Eliasta, p. 49; G. Monti (1995). "When Does Dumping Cause Injury", *Journal of World Trade*, vol. 18, y J. Miranda, R. A. Torres y M. Ruiz (1998). "The International Use of Antidumping 1987-1997", *Journal of World Trade*, vol. 32.

Ahora bien, con la transición de estas economías hacia los sistemas de mercado, es necesario analizar las condiciones de cada país con el fin de determinar si el precio de sus exportaciones obedece a una estructura de costos y si los mismos están determinados por las fuerzas de oferta y demanda.

El profesor Jackson (2008) opina que en las economías en donde no existe una estructura de mercado, el propósito principal no es lograr la eficiencia en los costos sino obtener divisas a cualquier precio. Allí los exportadores no siguen una conducta de negocios racional, y en consecuencia, este tipo de *dumping* es imprevisible en cuanto a su ocurrencia, volumen, precio y duración (Jackson, 2008: 680 y 681).

– El *dumping* de excedentes o cíclico

Es una de las modalidades más nocivas. Se presenta cuando un país cuenta con excedentes de producción, bien porque se redujo drásticamente su demanda en el mercado interno o en otros mercados, o bien porque existe algún fenómeno que lleva a una sobreproducción y a la presencia de excedentes de inventarios. También es de frecuente ocurrencia este tipo de *dumping* en industrias cíclicas como las del acero o la química.

En la situación expuesta es más rentable para el productor vender el bien en los mercados de exportación a cualquier precio, que botarlo, dejarlo perder –en el caso de bienes perecederos– o incurrir en costos de bodegaje o almacenaje.

De tal manera que el productor acude a exportar masivamente esos excedentes de producción inundando los mercados foráneos, lo que implica que, en estos casos, el precio al cual se vende el bien en el mercado de exportación, no alcanza a reflejar la totalidad de los costos de producción. Ello coloca, a su vez, a los productores del país receptor, en la imposibilidad de competir con el producto importado².

Este tipo de *dumping* fue el que precisamente dio origen a la voz con la cual se designa esta práctica. De hecho la palabra *dumping* es un anglicismo derivado del verbo *To Dump* que significa “vaciar de golpe”, “arrojar en grandes cantidades”, “colocar grandes cantidades de bienes a precios bajos”³.

2 Para una mayor ilustración en relación con este tipo de *dumping* se puede consultar Guillermo Cabanellas. Ob. cit., pp. 49 y ss.; Carmen López Jurado. Ob. cit., pp. 127 y ss.

3 *Oxford advanced learner's Dictionary of current English* (1974), Great Britain: Oxford University, p. 270.

En ese mismo sentido puede citarse la definición contemplada en la *Enciclopedia Jurídica Omeba* según la cual:

[...] Se ha entendido así que el “*dumping*” es una actividad de vaciamiento consistente en la inundación del mercado con artículos de precios rebajados mediante cuyo arbitrio se suprime, impide o deforma la competencia en su sentido tradicional...⁴.

– El *dumping* agresivo o estratégico

El *dumping* agresivo o estratégico se presenta cuando en el mercado doméstico del país exportador, los productores gozan de un alto grado de protección que les permite cobrar un precio interno excesivo o abusivo con el que pueden apalancar el precio de exportación.

En estos casos el precio interno es suficiente para cubrir con creces los costos de producción del bien, de tal manera que cualquier precio que se cobre por el producto exportado representa una ganancia para el productor o, al menos, le permite vender el producto cubriendo los costos variables. Así las cosas, es claro que la ventaja competitiva de la que goza el exportador no es resultado de su eficiencia económica, sino de la protección que se le ofrece en el país de origen. Esto le permite asegurar o garantizar las utilidades que producen sus ventas en el mercado doméstico, independientemente de cual sea el precio de exportación.

Requisitos para que proceda la aplicación de derechos antidumping.

Las distorsiones y perjuicios derivados de las prácticas de *dumping* para la rama de la producción nacional se neutralizan a través de los derechos antidumping. Estos no son otra cosa que derechos de aduana adicionales y diferentes del arancel que gravan la importación de los bienes objeto de la práctica.

En el caso del TLC con Estados Unidos estos derechos se pueden imponer aun con posterioridad a la expiración del periodo de transición e independientemente del grado de desgravación que se haya alcanzado. Sin embargo, este tipo de medidas no se pueden aplicar con el fin de menoscabar o anular los beneficios o concesiones arancelarias otorgadas en el marco de las negociaciones comerciales. Es por ello que el solicitante de la medida antidumping

4 Véase *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Apéndice II, p. 297; también *Oxford Dictionary*, p. 270.

debe demostrar, además de la existencia del *dumping*, el perjuicio a la rama de la producción y el nexo causal entre el *dumping* y el perjuicio. En otras palabras, en el marco de una investigación por *dumping* en la cual se garantice el derecho de contradicción a todas las partes interesadas (exportadores, importadores y gobiernos extranjeros), se debe acreditar que el *dumping* ha ocasionado o amenaza con causar un perjuicio a la rama de producción nacional del país importador (GATT: art. VI.1, VI.6.a)

Los subsidios

A diferencia del *dumping*, que es una práctica eminentemente particular, los subsidios constituyen una manifestación de la soberanía económica de los Estados. Se trata de contribuciones financieras de organismos públicos que se otorgan y que benefician a una empresa o rama de producción, sin ningún tipo de contraprestación.

Los subsidios falsean la competencia, incluso de una manera más grave y letal que el *dumping*, porque confieren una ventaja artificial al exportador que los recibe. Consecuentemente, quien tiene la ventaja y las mejores posibilidades de competir en el mercado internacional no es el productor más eficiente, sino aquel que proviene del país que tiene el tesoro más fuerte, aquel que recibe más beneficios gubernamentales. De tal manera que, cuando la competencia está fundamentada en este tipo de ayudas, el escenario concursal se convierte en una guerra de tesoros.

El TLC firmado con Estados Unidos prohíbe los subsidios de exportación en los términos consagrados en la OMC. En el ámbito de las medidas de defensa comercial está permitido a los Estados contrarrestar el efecto nocivo de los subsidios con la imposición de derechos compensatorios, los cuales tienen la misma naturaleza y funcionan igual que los derechos antidumping. El texto de la OMC también exige, como requisito para la aplicación de los derechos compensatorios, que se adelante el mismo procedimiento requerido para los derechos antidumping. Además, en el curso de este procedimiento se debe acreditar no solo el subsidio sino la existencia del daño a la rama de la producción nacional y el correspondiente nexo causal.

El régimen de las medidas antidumping y compensatorias en el TLC con Estados Unidos

El TLC con Estados Unidos hace alusión a los derechos antidumping y compensatorios en la Sección B, "Antidumping y Derechos Compensato-

rios”, del Capítulo 8, denominado “Defensa comercial”. Ese capítulo está conformado por un solo artículo (art. 8.8.) según el cual cada una de las partes conserva sus derechos y obligaciones de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de la OMC, en relación con la aplicación de derechos antidumping y compensatorios.

La norma estipula, además, que ninguna disposición del TLC, incluidas las relativas al mecanismo de solución de controversias, podrá ser interpretada en el sentido de imponer cualquier derecho u obligación a las partes con respecto a las medidas sobre dichos derechos. Así las cosas, el TLC se remite en esta materia a las normas de la OMC y no consagra ningún derecho u obligación adicional a la prevista en ese tratado. Lo anterior significa que las controversias que surjan entre Colombia y Estados Unidos con relación a derechos compensatorios y derechos antidumping se deberán ventilar necesariamente en el marco de la OMC.

Como se verá más adelante, la razón por la cual en el marco del TLC no se acordaron estipulaciones especiales en estas materias no fue otra que el celo de Estados Unidos en descartar la posibilidad de acordar condiciones que puedan restarle eficacia a la forma como ese país aplica los referidos mecanismos.

Ante la ausencia de un acuerdo en estos asuntos es imperioso uniformar las pautas para aplicar tales medidas; en otras palabras, sería deseable que Colombia utilizara los mecanismos antidumping y compensatorios bajo los mismos criterios que rigen la imposición de esos derechos en Estados Unidos, pues de lo contrario no existirá reciprocidad, lo que no sólo puede ser contrario al espíritu del artículo 226 de la Constitución Política, sino que, además, puede colocar en desventaja a los productores colombianos respecto de sus homólogos norteamericanos, que se verán abocados a enfrentar un mecanismo mucho más drástico que el que pueden invocar en su defensa.

El Gobierno colombiano deberá, entonces, darse a la tarea de revisar los criterios que utiliza para aplicar estos derechos, que son mucho más restrictivos para el productor colombiano que los que aplica el Gobierno de Estados Unidos a sus productores nacionales. Se advierte que para revisar esos criterios ni siquiera se precisa, en la mayoría de los casos, modificar ninguna disposición legal, en la medida que ellos tienen que ver con la política de aplicación de esos mecanismos.

Para ilustrar lo anterior, y por razones de espacio, a continuación se hará referencia a los ejemplos de disparidad que generan las desventajas más graves y que en ocasiones llevan a hacer completamente ineficaz el mecanismo.

El monto de los derechos antidumping

De conformidad con las secciones 1671 y 1673 de la Ley Arancelaria de 1930 de Estados Unidos, en el evento en que el Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Exterior de ese país determinen que existe *dumping* y que se está ocasionando un perjuicio a la rama de la industria nacional, el Departamento de Comercio deberá imponer derechos equivalentes a la totalidad del margen de *dumping*. Por el contrario, en Colombia el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT) ha decidido aplicar la regla del menor derecho como premisa general en todas las investigaciones que se han tramitado ante ese despacho. Es decir, que el derecho antidumping no corresponde al monto total del margen de *dumping*, sino que se aplica un derecho que, por lo general, es bastante menor a ese margen y que equivale a una cuantía que el Ministerio considera suficiente para contrarrestar el daño.

En Colombia ese derecho usualmente es inferior al que realmente se requiere para neutralizar el perjuicio, toda vez que, de acuerdo con la metodología utilizada por el Ministerio para establecer el monto del derecho, se toma el precio promedio de la industria nacional correspondiente al período crítico (los dos semestres anteriores a la presentación de la solicitud), precio que por lo general ya se encuentra deprimido por las importaciones a precios de *dumping*. Por tal motivo el monto del derecho no cumple con la finalidad de neutralizar de manera eficaz el perjuicio causado a la rama de la producción nacional.

La modalidad de los derechos antidumping

En Estados Unidos el Departamento de Comercio impone derechos antidumping *ad valorem*, de suerte que siempre se podrá contrarrestar el margen de *dumping* independientemente de la variación que experimenten los precios internacionales.

En contraste con lo anterior, en Colombia los derechos antidumping se han impuesto tradicionalmente en la modalidad de un derecho variable o precio base. Este precio base se calcula acudiendo al método *price undercutting*, en virtud del cual la autoridad utiliza el precio promedio del período crítico del producto nacional en el mercado doméstico y lo compara con el precio de las importaciones a precios de *dumping*. Así las cosas, el derecho antidumping que se impone en nuestro país consiste en la diferencia entre el precio base determinado y el precio declarado por el importador (que en muchas

ocasiones no coincide con el verdadero precio de exportación), siempre que este último sea menor al precio base.

Esta modalidad también le resta eficacia al mecanismo, hasta el punto de que en muchas ocasiones se puede tornar en inoperante, toda vez que el precio declarado por el importador no siempre refleja los precios de exportación. Además, esta modalidad no sirve para contrarrestar el *dumping* cuando a pesar de experimentar el precio internacional un incremento, ese margen se mantiene.

El precio base puede llegar además a quebrantar las normas de la OMC, por cuanto en no pocas ocasiones conduce a una aplicación discriminatoria del derecho en la medida que: i. Puede llevar a cobrar diferentes derechos antidumping a las importaciones originarias de un mismo exportador, y ii. Esta modalidad sanciona y castiga a quienes declaran el precio real de la mercancía y premia a los importadores que declaran un precio fraudulento o artificialmente alto que no corresponde al precio real de exportación⁵.

Finalmente, es menester mencionar que el precio base no tiene en cuenta el precio de exportación, que es el que sirve para configurar el margen de *dumping*, sino el precio declarado por el importador a la aduana, que no siempre coincide con el primero, no solo por las razones ya vistas sino porque:

- i. El bien puede ser objeto de varias operaciones de venta con posterioridad a su exportación,
- ii. El precio que declara el importador debe corresponder al valor en aduanas de las mercancías, lo que implica que en muchas ocasiones se trata de un precio ajustado de conformidad con el artículo 8.º del Código de Valor del GATT,
- iii. En ocasiones el precio es el resultado, no del valor de transacción, sino de los métodos subsidiarios de valoración o de la aplicación de métodos de valoración de casos especiales.

En todos los casos anteriores, el derecho antidumping da como resultado un monto distorsionado y, por supuesto, mucho menor, e incluso inexistente, al realmente calculado por el MinCIT como necesario para neutralizar el daño.

5 El precio base facilita que algunos importadores inescrupulosos establezcan compañías de papel en el exterior para adquirir los productos afectados por el dumping y revenderlos al precio base a su compañía importadora en Colombia, con el fin de evitar pagar los derechos antidumping.

La imposibilidad de aplicar derechos por importaciones masivas

A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, bajo la actual legislación aduanera colombiana no es posible cobrar los llamados “derechos por importaciones masivas” contemplados en el artículo 10.6 del Acuerdo Antidumping, que pueden aplicarse a los productos objeto de *dumping* cuando:

- i. Ellos sean importados durante los 90 días previos a la fecha de imposición de los derechos provisionales, siempre que se constate que haya antecedentes de *dumping* o que el importador sabía que el producto era objeto del mismo, y
- ii. Se presenten importaciones masivas en un período corto de tiempo.

En efecto, el artículo 89 del Decreto 2685 de 1999 (Estatuto Aduanero) establece que los aranceles que se deben liquidar al momento de la importación son aquellos que se encuentran vigentes a la fecha de presentación y aceptación de la respectiva declaración de importación. Por consiguiente, esta disposición impide cobrar el derecho por importaciones masivas, toda vez que las importaciones que podrían ser objeto del mismo ya estarían nacionalizadas en el momento en que se establece el derecho antidumping. Por otra parte, los artículos 513 y 514 del Estatuto Aduanero, que establecen las causales en las cuales procede la liquidación oficial de corrección y de revisión, respectivamente, no contemplan como tal la aplicación de los derechos por importaciones masivas.

Así las cosas, sería conveniente modificar el Estatuto Aduanero de forma que se consagre una norma en virtud de la cual las declaraciones de importación del producto considerado se acepten únicamente de manera provisional, hasta tanto culmine la actuación administrativa, momento en el cual la autoridad procederá a aceptar estas declaraciones de forma definitiva.

La aplicación y vigencia de los derechos provisionales

En Colombia, usualmente el MinCIT dispone que los derechos antidumping solo se aplicarán a las importaciones embarcadas con posterioridad a su vigencia, lo que sumado a la imposibilidad de aplicar las medidas que fueron objeto de referencia en el aparte anterior, promueve y estimula que se realicen importaciones masivas a partir del momento de apertura de la investigación. Esta circunstancia hace más grave y lesivo el perjuicio sufrido por la rama de

la producción nacional y convierte en nugatorios los derechos antidumping, pues los importadores, una vez notificados de la apertura de la investigación, pueden inundar el mercado con inventarios del producto en cuestión, antes de que se impongan los derechos provisionales o definitivos. Lo anterior es posible debido a que el importador tiene la certeza de que las medidas no se impondrán a las importaciones embarcadas antes de su vigencia, independientemente de la fecha de llegada de la mercancía al país. Por consiguiente, es imperioso que los derechos provisionales y definitivos se apliquen a todas las importaciones cuya declaración se presente y acepte después de establecido el derecho, independientemente de la fecha de embarque.

Finalmente, debe mencionarse que, a diferencia de Estados Unidos en donde los derechos se imponen por una vigencia de cinco años, recientemente el Ministerio ha decidido que la vigencia original de los derechos antidumping es de tan solo tres años y que, además, en el interregno deberán realizarse revisiones anuales, lo cual genera o implica una carga y un desgaste innecesario para la administración y para la industria pues en ese lapso de tiempo es muy poco probable que se alteren las condiciones de mercado que dieron lugar al *dumping*. Las políticas enunciadas han llevado a erosionar significativamente la eficacia de los derechos antidumping y ponen en desventaja a los productores nacionales respecto de sus competidores estadounidenses, al utilizar criterios más restrictivos para la aplicación de estos derechos.

Pero, además, estas políticas afectan y lesionan también a los exportadores de Estados Unidos, pues ellas neutralizan, disminuyen y anulan, en cierta medida, las ventajas arancelarias y el acceso preferencial al mercado colombiano concedido en virtud del TLC. En efecto, es evidente que durante los tres últimos años el *dumping* más grave y lesivo que ha afectado el mercado colombiano es el de las importaciones originarias de China, tal como lo demuestra el hecho de que, durante ese periodo, prácticamente la totalidad de los derechos antidumping que ha impuesto Colombia han estado dirigidos contra las exportaciones originarias de ese país. Por esa razón, la laxitud en los criterios para aplicar los derechos antidumping beneficiaría a los exportadores chinos en perjuicio de los norteamericanos.

En este sentido, es necesario considerar que esas importaciones a precios de *dumping* desplazan no solo la producción colombiana, sino también las exportaciones de Estados Unidos, las cuales no pueden competir con los precios distorsionados de China. Así, al incorporar criterios que le restan eficacia al mecanismo, y que en algunos casos lo hacen incluso inoperante,

se está incentivando a los productores chinos y de otros países a exportar en condiciones de *dumping* sus productos hacia Colombia, en detrimento, se reitera, no solo de la industria nacional sino del acceso preferencial al mercado colombiano que se ha concedido a la industria estadounidense.

Ahora bien, la otra cara de la moneda es que cuando Estados Unidos aplica, con base en sus criterios, los derechos antidumping a las importaciones chinas, o a las de terceros países también está protegiendo más eficazmente de este tipo de prácticas no sólo su producción, sino también a las exportaciones colombianas que resulten afectadas por ellas.

Las consideraciones previas demuestran la importancia de armonizar los criterios de aplicación de los derechos antidumping, así como de realizar las modificaciones pertinentes al Decreto 2550 de 2010.

Razones por las cuales los Estados Unidos no negociaron un capítulo específico sobre derechos antidumping y compensatorios en el TLC

Como ya se mencionó en un acápite anterior, para Estados Unidos preservar la eficacia de las normas antidumping es un objetivo primordial, razón por la cual no negoció estos temas en el TLC, lo cual indica la importancia que tiene para ese país la posibilidad de aplicar de manera implacable este mecanismo. Lo anterior se traduce en que las leyes que facultan al presidente de Estados Unidos a negociar tratados comerciales, las cuales pueden tramitarse por la vía del *fast track*, no lo autorizan a negociar medidas antidumping, tal como se explicará a continuación.

Las limitaciones de la Trade Promotion Authority en Estados Unidos

Las facultades del Presidente para negociar tratados, tanto en Colombia como en Estados Unidos, emanan directamente de la Constitución de cada Estado; sin embargo, en uno y otro país se han impuesto límites distintos a las atribuciones del ejecutivo para negociar los acuerdos comerciales. Estos límites definen y determinan los temas que son susceptibles de discutirse y de acordarse, razón por la cual es claro que entre más restringida es la capacidad de negociación de un Gobierno, mejor será su posición negociadora.

Concretamente, en el caso del TLC entre Colombia y Estados Unidos, las restricciones impuestas al ejecutivo norteamericano a través de la *Trade Promotion Authority* (en adelante TPA), impidieron que en el marco del

TLC se pudiera discutir siquiera el tema de los derechos antidumping y compensatorios.

Trade Promotion Authority /Fast Track

El artículo II de la Sección 2 de la Constitución norteamericana faculta al presidente para celebrar tratados internacionales, los cuales deberán surtir el trámite respectivo en el Congreso para ser aprobados e integrados al ordenamiento interno. El artículo I de la sección 8 de la norma mencionada le atribuye al Congreso la competencia de regular el comercio con otros Estados, y es en virtud de esta facultad que el legislador norteamericano expide la TPA o *fast track*.

La TPA es producto de la cooperación y colaboración armónica que ha existido a través de los años entre el Congreso y el gobierno estadounidense, y consiste en la facultad que el Congreso le otorga al presidente, por un periodo de tiempo determinado, para celebrar tratados internacionales y tramitarlos por medio de un proceso más corto y expedito (Cooper, 2014).

Lo anterior brinda seguridad y garantías al otro Estado contratante, en la medida en que la actividad del Congreso se limita a votar si aprueba o no el tratado, pero no tiene la posibilidad de modificar el texto o introducir enmiendas posteriores a la respectiva ley aprobatoria. Sin embargo, para que el tratado pueda tramitarse a través del *fast track*, el ejecutivo tiene que cumplir con los objetivos señalados en la TPA; de lo contrario, el Congreso podrá abstenerse de extender los beneficios, en cuyo caso el tratado se deberá tramitar de forma tradicional, la cual no sólo es más demorada, sino que permite al Congreso expedir enmiendas a la ley aprobatoria, lo que va en desmedro de la seguridad de la otra parte contratante. Por la razón anterior, el Gobierno norteamericano se niega a negociar temas que estén por fuera o contraríen las metas de la TPA.

La última versión de la TPA le otorgó facultades a la administración Bush a través del *Trade Act 2002*, y fue bajo este escenario que se firmó el TLC entre Colombia y Estados Unidos. Este acto consagra los objetivos generales y principales que se deberán perseguir en la negociación del Tratado. Entre los segundos se encuentra un acápite denominado *Trade Remedies Laws*, que establece como objetivo:

Preservar la capacidad de Estados Unidos para ejecutar rigurosamente sus leyes de comercio, incluyendo las medidas antidumping, derechos compen-

satorios y salvaguardias; *evitando a toda costa los acuerdos que disminuyan la efectividad de las disciplinas nacionales e internacionales sobre comercio desleal*, especialmente subsidios y *dumping*, o que disminuyan la efectividad de las leyes de salvaguardia, para asegurar que los trabajadores, productores agrícolas y firmas americanas gocen plenamente de los beneficios de un comercio justo⁶.

Es con base en la norma anterior que el Gobierno norteamericano se ha abstenido de negociar la aplicación de su política antidumping y de derechos compensatorios.

Límites del Ejecutivo en Colombia

Las funciones del Presidente de Colombia están previstas en el artículo 189 de la Constitución Política. El numeral 2 de la referida disposición le otorga la facultad de dirigir las relaciones internacionales y de celebrar convenios y tratados internacionales. Es decir que el Presidente goza de unas funciones supremamente amplias que solo están limitadas por el preámbulo y por los artículos 9, 226 y 227 de la norma superior.

Ahora bien, el artículo 9.º, *ibídem*, establece que las relaciones exteriores del Estado colombiano deben estar orientadas hacia la integración latinoamericana y del Caribe. A su vez, el artículo 226, obliga a que la celebración de tratados con otros Estados se efectúe a la luz de los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Por último, el artículo 227 estipula que se debe promover la integración con otros Estados, especialmente los latinoamericanos y del Caribe.

Como se puede observar, los límites constitucionales que tiene el Poder Ejecutivo en Colombia a la hora de celebrar tratados internacionales son muy vagos y etéreos, pues consisten en principios sumamente amplios e indeterminados, como lo es el concepto de la conveniencia nacional, el cual debe determinarlo el mismo Ejecutivo.

De las salvaguardias

Con frecuencia se suelen confundir los derechos antidumping con las medidas de salvaguardia, a pesar de que se trata de dos figuras que son, no sólo diferentes, sino excluyentes.

6 Juana María Unda. Estudio inédito.

Si bien es cierto que ambos mecanismos se caracterizan por i. Conformar instrumentos de política comercial; ii. Requerir para su aplicación que se acredite el perjuicio producido a la industria por importaciones de bienes, y iii. Tener un impacto en el flujo comercial de importación, la realidad es que se trata de instrumentos completamente diferentes. Así, a diferencia del mecanismo antidumping, las medidas de salvaguardia responden a importaciones que no se consideran desleales y que respetan las reglas de conducta. Estas sólo se conciben y tienen razón de ser en el contexto de un tratado comercial por cuanto su propósito es aliviar a un país de la carga que implica cumplir con las obligaciones adquiridas en el marco del mismo.

En el caso de la salvaguardia global, el país puede imponer medidas de defensa comercial cuando ocurran hechos imprevistos que hagan excesivamente oneroso honrar las obligaciones respectivas. En el caso de la salvaguardia bilateral, el país podrá interponer dichas medidas cuando se generen desajustes en la industria derivados del programa de desgravación, durante el periodo de transición.

Originalmente las salvaguardias fueron concebidas para proteger a la industria contra el exceso de importaciones que los negociadores habían anticipado surgieran como consecuencia de las concesiones comerciales. Con el tiempo, sin embargo, las salvaguardias fueron utilizadas por las naciones importadoras para proteger a las industrias seriamente perjudicadas contra las importaciones competidoras, sobre bases eminentemente temporales, mientras la industria introducía programas de ajuste que la ayudaran a ganar de nuevo competitividad.

Es preciso considerar que las salvaguardias constituyen una expresión de antiguos principios de derecho internacional público (como los principios de “imposibilidad moral o carga excesiva” y *rebus sic santibus*), en virtud de los cuales los países pueden poner fin a los tratados cuando concurran situaciones de orden público, económico y/o social que hagan imposible cumplir con las obligaciones adquiridas⁷.

7 Este principio está consagrado en el artículo 62 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, a cuyo tenor literal reza: “Cambio fundamental en las circunstancias. 1. Un cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes no podrá alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él a menos que: a) la existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado, y b) ese cambio tenga por

En virtud del principio de “imposibilidad moral o carga excesiva” el cumplimiento de un tratado no es obligatorio para los países cuando ello ponga en peligro la situación interior o exterior de un Estado. Conforme al principio *rebus sic santibus*, un país puede dar por terminado un tratado internacional cuando, por factores ajenos a la voluntad de las partes, éste se haga inaplicable en el tiempo.

Las cláusulas de salvaguardia son pues un desarrollo morigerado de estos principios, en cuanto su propósito no es poner fin a un tratado sino suspender temporalmente el cumplimiento de algunas de sus obligaciones, cuando su cumplimiento resulte demasiado oneroso para un país. Se trata de un mecanismo que constituye una válvula de escape que da flexibilidad y garantiza el funcionamiento de un tratado comercial. Gracias a esta figura se evita que las partes de un convenio acudan a medidas más drásticas, como sería la de poner fin al tratado, cuando se presenten circunstancias imprevistas que, como ya se ha dicho, se erijan en un obstáculo para que una parte cumpla con sus obligaciones.

Las salvaguardias también facilitan llegar a acuerdos de liberación comercial que de otra manera no se podrían alcanzar, pues para los países no sería tan fácil adquirir compromisos comerciales cuya rigidez pudiera poner en peligro su economía interna. De esta manera, los mecanismos objeto de estudio representan una posibilidad de alivio para aquellos individuos o empresas que resulten perjudicadas, en extremo, por las políticas gubernamentales de apertura económica (Jackson, 2008: 538 a 629). Por consiguiente, la aplicación de las salvaguardas está supeditada a las condiciones del tratado cuyas obligaciones es preciso suspender.

Ahora bien, en el TLC celebrado por Colombia con Estados Unidos se contemplan las salvaguardias mencionadas a continuación.

efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado. 2. Un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él: a) si el tratado establece una frontera; o b) si el cambio fundamental resulta de una violación por la parte que lo alega, de una obligación nacida del tratado o de toda otra obligación internacional con respecto a cualquier otra parte en el tratado. 3. Cuando, con arreglo a lo dispuesto en los párrafos precedentes, una de las partes pueda alegar un cambio fundamental en las circunstancias como causa para dar por terminado un tratado o para retirarse de él, podrá también alegar ese cambio como causa para suspender la aplicación del tratado”.

La salvaguardia bilateral

Finalidad

La salvaguardia bilateral se incorporó como un mecanismo para corregir los desajustes que se pudieran derivar del programa de desgravación y por ello se limitó la posibilidad de aplicarla únicamente al periodo de transición. Se trata de una medida de urgencia a la cual se puede acudir cuando, como consecuencia de la reducción o eliminación de un arancel en virtud de las compromisos adquiridos en el TLC, se incrementen las importaciones de un producto, en términos absolutos o en relación con la rama de producción nacional, y ese aumento cause o amenace con causar un daño a los productores nacionales de un producto similar o directamente competitivo (TLC, art. 8.1).

En este sentido, a diferencia de la figura de la salvaguardia global de la OMC, cuya aplicación depende de la verificación de “circunstancias imprevistas” que causen un incremento de las importaciones, en la salvaguardia bilateral sólo pueden aumentar las importaciones con ocasión de la reducción o eliminación del arancel. Como ya se expresó, el TLC limita la aplicación de la salvaguardia bilateral al período de transición, es decir, al período comprendido dentro de los diez años siguientes a la entrada en vigencia del mismo⁸.

Lo anterior, en razón a que el propósito de esta medida es permitir a la industria afectada realizar los ajustes necesarios para hacer frente a los perjuicios que pudieran presentarse como resultado de la ejecución del programa de desgravación. Se consideró que cualquier perjuicio que se pudiera presentar con posterioridad a la expiración del periodo de transición se debería neutralizar a través de la salvaguardia global de la OMC. Sin embargo, es de destacar que la limitación de aplicar la salvaguardia bilateral únicamente durante el periodo de transición se ha consagrado en la mayoría de los TLC que ha suscrito Estados Unidos.

Tal es el caso, por ejemplo, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante TLCAN) y los tratados celebrados entre Estados Unidos y Australia (art. 9.2), el acuerdo comercial suscrito entre Chile y Canadá (art. 4.4.) y el TLC celebrado entre Colombia y Canadá (art. 702), entre otros.

No obstante, en el TLCAN, a diferencia del celebrado por Colombia con Estados Unidos, se incluyó una disposición que faculta la aplicación de una

8 De conformidad con el artículo 8.7 del TLC, el período de transición podrá comprender más de 10 años para aquellas mercancías cuyos aranceles presentan un período más largo de desgravación.

salvaguardia bilateral, transcurrido el período de transición, si la otra parte consiente en la misma, texto que no se consagró en el TLC celebrado entre Colombia y Estados Unidos.

Requisitos

De conformidad con el Capítulo 8, los requisitos para que proceda la aplicación de la salvaguardia bilateral en el TLC con Estados Unidos son básicamente los siguientes:

- i. Que no haya expirado el período de transición;
- ii. Que se presente un aumento de importaciones en términos absolutos o en relación con la producción nacional, como resultado de la eliminación o reducción de una tasa arancelaria, derivado de un compromiso del Acuerdo;
- iii. Que el aumento de las importaciones amenace con causar, o haya causado de manera sustancial, un daño grave a la rama de producción nacional del bien similar o del producto directamente competitivo;
- iv. Que la medida de salvaguardia se aplique para prevenir o remediar el daño grave o su amenaza o para facilitar el ajuste⁹;
- v. Que las importaciones de la otra parte representen más del 3% del total importado; no obstante, si la parte representa menos del 3% y sus importaciones conjuntamente consideradas con las de otros exportadores representan más del 9% del total importado de la mercancía, podrá solicitarse la medida de salvaguardia (art. 8.1.4), y
- vi. Solo puede aplicarse como resultado de una investigación realizada de conformidad con los artículos 3, 4.2.(a) y 4.2.(c) del Acuerdo de salvaguardias de la OMC.

Modalidades

La medida de salvaguardia bilateral puede consistir en la suspensión de las reducciones futuras del arancel o en el aumento del arancel a un nivel que no exceda el menor de, primero, la tasa arancelaria de la Nación Más Favorecida (NMF) vigente al momento en que se aplique la medida y, segundo, la tarifa arancelaria aplicada el día inmediatamente anterior a la entrada en vigor

9 Se entiende por ajuste las actividades que debe realizar la industria afectada en aras de mejorar su competitividad y de adaptarse a la competencia externa.

del TLC. De todas maneras, no es permitido aplicar cuotas arancelarias ni restricciones cuantitativas.

Duración y desmonte de la medida

De conformidad con el artículo 8.2 del Tratado, el término de la medida de salvaguardia bilateral es de dos años, salvo que la autoridad competente considere que la salvaguardia continúa siendo necesaria para evitar o remediar un daño grave o para facilitar el ajuste, en cuyo caso se podrá prorrogar por dos años adicionales.

Para los efectos anteriores, la industria deberá acreditar que la rama de la producción está efectivamente ejecutando el programa de ajuste. Cuando la medida sea superior a un año, la misma deberá iniciar su liberalización progresiva a intervalos regulares. En todo caso, se debe señalar que, de conformidad con lo previsto por el artículo 8.2, las importaciones de un producto no podrán ser objeto de más de una medida de salvaguardia.

Culminado el período de aplicación de la salvaguardia bilateral, el TLC dispone que se deberá aplicar un arancel que no supere la tasa que hubiera estado vigente durante el año posterior a la aplicación de la medida y, de todas formas, a partir del 1.º de enero del año siguiente en que la medida dejó de aplicarse, se deberá:

- i. Adoptar la tasa arancelaria prevista en la Lista de la Parte del Anexo 2.3 como si la salvaguardia nunca hubiera existido, o
- ii. Disminuir el arancel en etapas anuales iguales para eliminarlo definitivamente en la fecha señalada en la Lista de la Parte del Anexo 2.3¹⁰.

Compensación

El artículo 8.5 del TLC establece que el país que adopte la medida deberá otorgar una compensación mutuamente acordada en la forma de concesiones arancelarias. Estas concesiones deberán tener un efecto sustancialmente equivalente en el comercio, o equivalente al valor de los impuestos adicionales que se espera percibir como consecuencia de la salvaguardia.

Si las partes no pueden acordar las concesiones aludidas, la parte contra la que se haya aplicado la salvaguardia puede suspender aquellas ventajas

10 Véase el ejemplo consignado en el anexo I de este capítulo.

sustancialmente equivalentes que hubiera conferido en virtud del tratado a la parte que impone la medida.

La salvaguardia global

Tal como se indicó en líneas anteriores, a diferencia de la salvaguardia bilateral, que solamente se puede aplicar durante el período de transición, la medida de salvaguardia global cobra especial relevancia como quiera que, de aumentarse las importaciones sin que medie una práctica desleal, sería el único instrumento con el cual se podría defender la rama de la industria nacional del país afectado por las importaciones.

La salvaguardia global está consagrada en el artículo 8.6 del TLC, cuyo texto estipula la posibilidad de aplicar este instrumento a las importaciones de los países signatarios en los términos del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Esta figura sólo procede cuando, en razón de circunstancias imprevistas, se aumentan las importaciones en términos absolutos o relativos, y ese incremento causa o amenaza con ocasionar un daño grave a la rama de producción nacional.

En ese sentido, tal como lo disponen el artículo XIX del GATT y el Acuerdo de Salvaguardias adoptado en la Ronda de Uruguay¹¹, para la imposición de la salvaguardia global se deben cumplir los siguientes requisitos:

- i. Que como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias por efecto de las obligaciones contraídas en el marco de la OMC, se presente un incremento relativo o absoluto de las importaciones en condiciones tales;
- ii. Que ese incremento cause un daño grave o una amenaza de daño grave a la rama de la industria nacional.

No se debe confundir el incremento de las importaciones con las circunstancias imprevistas. En este sentido, el Grupo Especial de la OMC, en el informe relativo a la controversia planteada por Chile en razón a la medida

11 El Acuerdo de Salvaguardias de la OMC establece normas y procedimientos específicos para la utilización de las salvaguardias en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994 y ofrece un incentivo para utilizar el mecanismo multilateral a través de la modulación del derecho a una compensación.

de salvaguardia impuesta por Argentina a las importaciones de duraznos de conserva, estipuló que:

Es importante tener en cuenta que el párrafo 1a) del artículo XIX hace referencia a importaciones que “han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales” que causan o amenazan causar un daño grave como consecuencia de la “evolución imprevista de las circunstancias” y por efecto de las obligaciones. El vínculo entre esos elementos, en virtud del cual uno de ellos tiene determinados efectos “como consecuencia” del otro, significa que tienen que ser dos cosas distintas [...] 7.18 El texto del párrafo 1a) del artículo XIX no puede respaldar una interpretación que equipararía el aumento del volumen de las importaciones a una evolución imprevista de las circunstancias (Grupo Especial OMC. Salvaguardia a importaciones argentinas de duraznos en conserva).

Además de los requisitos anteriores, en el TLC se estableció que pueden exceptuarse de la aplicación de la salvaguardia las importaciones del bien investigado originarias de Estados Unidos o de Colombia, si éstas no son una causa sustancial de daño grave o de amenaza de daño grave a la rama de la industria nacional. Sin embargo, no se estipuló un parámetro que determinara en qué casos las importaciones son o no una causa sustancial del daño, para estos efectos (párrafo 2 del art. 8.6)¹².

La salvaguardia global, puede revestir las siguientes modalidades, a saber:

- i. Un incremento del arancel por encima del consolidado ante la OMC, o
- ii. Una restricción cuantitativa, en cuyo caso se debe respetar un contingente no menor al promedio de lo importado durante los tres últimos años inmediatamente anteriores a la imposición de la medida.

A diferencia de la salvaguardia bilateral, la global se puede imponer por un término de cuatro años, prorrogables por cuatro años adicionales. Sin em-

12 Es importante señalar que en Colombia las importaciones originarias de Estados Unidos ya fueron excluidas de la aplicación de una medida de salvaguardia global. En efecto, las importaciones de alambres de hierro o acero sin alea, y alambres de los demás aceros aleados con un contenido de carbono inferior a 0.45% en peso, originarias de Estados Unidos, fueron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia definitiva, adoptada mediante el Decreto 846 del 30 de abril de 2014, por cuanto se consideró que su participación era insignificante en el total de las importaciones de ese producto.

bargo, en ambos casos la duración de la medida debe limitarse al término necesario para aliviar el daño, motivo por el cual generalmente se aplica por un período menor al señalado. En la investigación adelantada por Colombia contra las importaciones de alambIÓN, por ejemplo, se impuso una salvaguardia en forma de un arancel por el término de un año.

Finalmente, al igual que en el caso de la salvaguardia bilateral, la OMC también exige que quien imponga la medida deberá conceder concesiones para compensar los efectos desfavorables (art. 8.º del Acuerdo de Salvaguardias de la OMC).

Solución de controversias y escogencia del foro

El Sistema de Solución de Controversias (en adelante SSC) es un elemento de radical importancia para garantizar el desarrollo y buen funcionamiento de un acuerdo internacional. Del SSC depende el efectivo ejercicio de los derechos y compromisos adquiridos en virtud de un tratado. Lo anterior supone que para poder exigir el cumplimiento de las obligaciones adquiridas, las partes de un tratado deben tener acceso o poder acudir a un SSC expedito, eficaz, imparcial y garantista.

El tema de la solución de controversias en el caso de las medidas de defensa comercial reviste especial complejidad, por cuanto el foro en el que se debe decidir una eventual diferencia dependerá de si la misma surge a raíz de la aplicación de un derecho *antidumping*, de un derecho compensatorio, de una salvaguardia global o de una bilateral.

Así, en lo referente a los derechos *antidumping* y compensatorios, por disposición expresa del artículo 8.8, cualquier controversia que surja en torno de la aplicación de estos mecanismos deberá ser ventilada necesariamente en el marco de la OMC.

Por el contrario, el foro natural y exclusivo para resolver las controversias relativas a la salvaguardia bilateral será el TLC, por cuanto esta medida solo puede afectar a las obligaciones surgidas exclusivamente de ese tratado.

Con respecto de la salvaguardia global, el foro dependerá de si la controversia surge en relación con la causa sustancial del perjuicio, caso en el cual el TLC expresa que la parte que imponga la medida podrá excluir las importaciones originarias de la otra parte. Aquí el litigio se deberá resolver en el ámbito del TLC, al igual que si la misma versa sobre la aplicación

simultánea de una salvaguardia bilateral y una OMC respecto de la misma mercancía y el mismo periodo (párr. 2 del art. 8.6).

En toda otra diferencia que gire en torno de la aplicación de la salvaguardia global relativa a materias diferentes de las anteriores, el foro será el que escoja la parte reclamante (OMC o TLC), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.3 del Tratado; sin embargo, el foro elegido al amparo de un Acuerdo será excluyente del otro.

Seguidamente se analizarán las principales características del Sistema de Solución de Controversias establecido en el TLC firmado entre Colombia y Estados Unidos, y se hará un somero análisis sobre la problemática de la escogencia del foro y los posibles conflictos de jurisdicción que pueden surgir entre los SSC de la OMC y del TLC.

Principales características del Sistema de Solución de Controversias del TLC con Estados Unidos

El procedimiento para acceder al SSC del TLC con Estados Unidos guarda una estrecha relación y semejanza con la mayoría de TLC que existen en el mundo, sobre todo con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá. En ese orden de ideas, para que las partes puedan acceder al SSC del TLC deberán seguir las reglas y trámites que se describen a continuación.

Como primera medida, el Estado que pretende demandar deberá agotar una etapa de consultas con el otro Estado (art. 21.4.). En esta etapa, las partes, a través de una negociación y mediante el intercambio de propuestas directas, buscan una solución efectiva a la controversia. Si las partes no logran solucionar la controversia, el país reclamante podrá solicitar que se conforme la Comisión, la cual estará integrada por representantes del nivel ministerial de cada uno de los países (art. 21.5.). La Comisión tiene como función promocionar y promover una solución mutuamente satisfactoria para las partes.

Si no es posible alcanzar un acuerdo, entonces

... la parte consultante podrá solicitar el establecimiento de un panel compuesto por tres árbitros, que se elegirán de una lista indicativa, la cual estará conformada por hasta tres miembros de cada país y hasta dos miembros de otra nacionalidad (Ibarra, 2012).

Este Panel deberá emitir una decisión que ponga fin a la controversia y que determine si hubo o no incumplimiento de las obligaciones. Al igual que en el TLCAN, el Panel deberá exponer su determinación e impartir las recomendaciones del caso.

En el evento de que las partes no logren acordar la solución que se dará para remediar el incumplimiento, se entablarán negociaciones con el fin de fijar una compensación para la parte afectada. Posteriormente, si tampoco se alcanza un acuerdo sobre las recomendaciones del Panel y la respectiva compensación, la parte que inició las consultas podrá notificar a su contraparte la decisión de suspender los beneficios establecidos en el tratado, suspensión que debe ser equivalente a la infracción.

La anterior situación no es pacífica puesto que

... en la hipótesis de un incumplimiento de las obligaciones del tratado, el fallo no se aplicaría de manera automática, sino que sería menester que las partes inicien un proceso de negociación en torno a una eventual solución (Ibarra, 2012).

En la práctica, al menos por la evidencia que arroja el TLCAN, esta negociación no es rápida ni soluciona de manera automática la controversia.

La escogencia del foro: un tema de amplio debate

El TLC celebrado entre Colombia y Estados Unidos tiene su propio SSC, el cual se encuentra regulado en el Capítulo 21 del tratado. Es menester precisar que, según el artículo 21.1, Colombia y Estados Unidos se comprometieron a llegar a un acuerdo sobre la aplicación del tratado y a lograr una solución efectiva y mutuamente satisfactoria de toda controversia que pudiera surgir sobre las obligaciones y derechos derivados del TLC.

El artículo 21.2 establece que el SSC y todas las disposiciones del mismo regirán la prevención o solución de controversias que surjan entre las partes con relación, únicamente, a la interpretación o aplicación del tratado. Esta cláusula es de fundamental importancia puesto que define la jurisdicción del Panel de expertos que decidirá la controversia.

A pesar de la jurisdicción exclusiva del Panel, el artículo 21.3 del TLC ha establecido lo que en derecho internacional se conoce como la *forum exclusion clause*, o cláusula de exclusión del foro, con respecto al SSC de la

OMC (Pauwelyn, 2003). En ese orden de ideas, y tal como se mencionó, la parte demandante puede definir el foro en el que se pretende buscar la solución de las controversias pero, una vez escogido el foro correspondiente, éste será excluyente del otro (Ibarra, 2012). Ello quiere decir, por ejemplo, que si Colombia decide demandar a Estados Unidos por una controversia surgida en razón de una medida de defensa comercial ante el SSC de la OMC, quedará privada del derecho de demandar esa misma controversia ante el SSC del TLC.

Si bien la escogencia del foro busca garantizar la seguridad jurídica del sistema de derecho internacional y por ende los derechos y obligaciones adquiridas por las partes en virtud de los tratados, ello también puede generar un conflicto de jurisdicción perjudicial para los Estados y para las relaciones internacionales (Tan Son, 2013). Este conflicto se presenta cuando dos cuerpos adjudicativos internacionales reclaman para sí el derecho y la exclusividad de pronunciarse sobre la misma materia o controversia (Van Damme, 2009); es decir, cuando los mismos hechos pueden ser reclamados como violatorios de ambos tratados y, por ende, podrían demandarse ante las diferentes jurisdicciones.

Evidentemente esta situación generaría un problema para la seguridad jurídica internacional porque se puede dar el caso que se produzcan decisiones opuestas o contrarias bajo cada uno de los foros o SSC. La práctica ha demostrado que el SSC de la OMC es más robusto, expedito y garantista que los SSC de los tratados de libre comercio.

Un precedente que ilustra lo anterior es el constituido por la disputa surgida entre México y Estados Unidos, en razón del mercado de los endulzantes de bebidas fabricados a base de azúcar o sin azúcar. En esta ocasión México impuso a las importaciones de endulzantes originarias de los Estados Unidos que fueron objeto de la disputa comercial:

- i. Un impuesto del 20% sobre la enajenación o, en su caso, la importación de refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña (“impuesto sobre los refrescos”);
- ii. Un impuesto del 20% sobre servicios específicos (comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución), cuando se suministran con motivo de la enajenación de productos como refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña (“impuesto sobre la distribución”), y

- iii. Varias prescripciones impuestas a los contribuyentes que son objeto del “impuesto sobre los refrescos” y del “impuesto sobre la distribución” (“requisitos de contabilidad”).

Para Estados Unidos estos impuestos eran incompatibles con las obligaciones de México, en materia de trato nacional, contempladas en el artículo III del GATT de 1994. En particular, adujo que eran contrarios a las frases primera y segunda del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994, y al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

La analista de comercio internacional Magda Kornis (2006) señaló que esta disputa fue llevada por México ante el SSC del TLCAN y luego planteada por Estados Unidos ante el foro de la OMC. México nunca pudo obtener una solución favorable ante el SSC del TLCAN y no logró ni siquiera que la Comisión de Libre Comercio se pronunciara sobre el tema. Por el otro lado, Estados Unidos escogió el foro de la OMC y logró una solución pronta y efectiva.

Lo anterior muestra que el hecho de que el TLC con Estados Unidos establezca un SSC no garantiza el efectivo desarrollo y el buen funcionamiento del tratado *per se*.

Conclusiones

Hay quienes ven la aplicación de medidas de defensa comercial como incompatibles con los tratados de libre comercio cuando la realidad es la contraria. En efecto, esas medidas facilitan no solo que los países celebren este tipo de acuerdos, sino que se encargan de morigerar los efectos adversos y los desajustes que pueden generar en sus economías algunos de los compromisos adquiridos.

Si no se contemplaran estos mecanismos es probable que muchos países se abstuvieran de entrar en estos tratados, pues el cumplimiento de las obligaciones derivadas de ellos se haría extremadamente rígido. Esa misma circunstancia podría llevar a los países a denunciar el tratado cuando su cumplimiento se tornara supremamente oneroso o gravoso, o cuando no hubiera manera de defenderse ante distorsiones generadas por el *dumping* o los subsidios.

En cuanto al tratamiento de las medidas de defensa comercial en el marco del TLC celebrado con Estados Unidos, el mismo depende de la naturaleza

de cada mecanismo. Así, los derechos *antidumping* y compensatorios están excluidos del Tratado en razón de que Estados Unidos se negó a negociar tales aspectos ante el temor de que los eventuales acuerdos pudieran restar eficacia a la aplicación de estas medidas. Por esa razón la TPA no facultó al ejecutivo norteamericano a discutir estos asuntos en el ámbito de los TLC.

La falta de una disciplina negociada en torno de estos mecanismos lleva a la necesidad imperiosa de que Colombia adecúe los criterios que rigen la aplicación de los derechos antidumping y compensatorios, para i. Evitar que se dé un tratamiento menos favorable a los productores colombianos que el que confiere Estados Unidos a su rama de producción en la aplicación de estos mecanismos, y ii. Que las importaciones a precios de *dumping* originarias de países como China no terminen por neutralizar las ventajas arancelarias y el acceso preferencial al mercado colombiano que se ha conferido a los productores norteamericanos.

Ahora bien, en lo que se refiere a la salvaguardia bilateral, su aplicación se rige por las normas del TLC y se limita al periodo de transición.

No ocurre lo mismo con la Salvaguardia global, la cual se debe sujetar a los principios de la OMC, aunque existe el compromiso de no aplicar esta medida a las partes del TLC si las importaciones originarias de esos países no son la causa sustancial del daño.

Finalmente, la solución de controversias se debe resolver también según la naturaleza de la medida en relación con la cual surja el litigio, de tal manera que cualquier diferencia que surja en razón de la aplicación de los derechos *antidumping* o compensatorios se deberá resolver de conformidad con las normas de la OMC, los que se originen en la salvaguardia bilateral se deberán tramitar de acuerdo con las disposiciones del TLC y los que resulten de la salvaguardia Global quedarán sometidos al foro elegido por el país reclamante.

Referencias bibliográficas

- Albornoz Garzón, I. (2007). "El sistema de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos". *Iuris Dictio. Revista del Colegio de Jurisprudencia*, n.º 10, Quito.
- Basaldúa, R. X. (2006). "Los gravámenes al comercio exterior". En: *XXX Jornadas colombianas de derecho tributario*, t. I, Cartagena: Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

- Barbosa Mariño, J. D. y D. B. Corredor (2007). “Las subvenciones prohibidas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Un análisis de la jurisprudencia de la OMC”. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n.º 9.
- Botero, J., y H. López (2004). *Impacto del TLC sobre el empleo. Efectos del TLC con Estados Unidos*. Bogotá: Conferencia dirigida para la Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica.
- Cárdenas, M. (2003). *Introducción a la economía colombiana*, 3.ª ed., Bogotá: Alfaomega Colombiana.
- Cardero, M. E. (2003). *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*. México: Siglo XXI Editores.
- Cooper, W. H.; I. F. Fergusson y R. S. Beth (2014). “Trade Promotion Authority (TPA): Frequently”. En: *Congressional Research Service*. Disponible en [http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2276&context=key_workplace], consultada el 8 de abril de 2014.
- Corte Constitucional. Sentencia C-510 del 3 de septiembre de 1992, M. P.: Edgardo Cifuentes Muñoz.
- DANE (2014). “Exportaciones”. Disponible en [<http://www.dane.gov.co/index.php/comercio-exterior/exportaciones>], consultada el 18 de mayo de 2014.
- Ibarra Pardo, G. (2005). “El TLC. Aspectos jurídicos generales”. En: *Aproximación Jurídica al Tratado de Libre Comercio*. Bogotá: Universidad del Rosario y Cámara de Comercio de Bogotá.
- Ibarra Pardo, G. (2002). “Naturaleza jurídica de los derechos ‘antidumping’ en Colombia”. En: *XXVI Jornadas de Derecho Tributario*. Cartagena: Instituto Colombiano de Derecho Tributario.
- Jackson, J. H.; W. J. Davey y A. O. Sykes (2008). *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, 5.ª ed., St. Paul, MN: Thomson/West.
- Kasteng, J. y C. Prawitz (2013). “Eliminating Anti-Dumping Measures in Regional Trade Agreements; The European Union Example”. Disponible en [http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2013/rapporter/report-eliminating-anti-dumping-measures_webb.pdf], consultada el 29 de abril de 2014.

- Kruger, P. ; W. Denner y J. B. Cronje (2009). *Comparing Safeguard Measures in Regional and Bilateral Agreements*. Disponible en [<http://www.ictsd.org/downloads/2012/02/comparing-safeguard-measures-in-regional-and-bilateral-agreements.pdf>], consultada el 6 de mayo de 2014.
- Ocampo, J. A. (2001). “Retomar la agenda del desarrollo”. En *Revista CEPAL*, 74.
- Órgano de Apelación de la OMC. *Informe sobre las medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado originarias de la Unión Europea por Argentina*. WT/DS121/AB/R. Párrafo 94.
- Pauwelyn, J. (2003). “How to Win a World Trade Organization Dispute Based on Non-World Trade Organization Law”. *Journal of World Trade*, vol. 37, n.º 6.
- Restrepo, J. C. (2008). *Hacienda Pública*, 8.ª ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rodrik, Dani (2011). *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Rojas, S. y E. Lloreda (2007). *¿TLC?: aspectos jurídicos del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos*, 1.ª ed., Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Talanov, V. V. (2011). “WTO Compatibility of Regional and Bilateral Emergency Actions: Implications for the CIS Countries”. Disponible en [http://www.wti.org/research/publication/?tx_nccr_pi1%5Bshow%5D=291&cHash=acc2c009b35ed7c64239669e1a64254f], consultada el 21 de mayo de 2014.
- Tangarife, M. (2004). *TLC con Estados Unidos. Fundamentos jurídicos para la negociación*, 2.ª ed., Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Tan Son, N. (2013). “The Applicability of RTA Jurisdiction Clauses in WTO Dispute Settlement”. *XVI International Trade and Business Law Review*, 254.
- Thomas, J. C. y S. López (1996). “El Capítulo XIX del TLCAN: desafíos en la interpretación de tratados internacionales y en la reconciliación del Civil Law y del Common Law en la Zona de Libre Comercio”. *Revista de Derecho Privado*, McGraw-Hill, año 7, n.º 20.
- Van Damme, I. (2009). “Jurisdiction, Applicable Law, and Interpretation”. En D. Bethelhem et ál (eds.). *The Oxford Handbook of International Trade Law*. Disponible en [DOI:10.1093/oxfordhb/9780199231928.013.0012], consultada en abril 24 de 2014.
- Villarreal, R. (2004). *TLCAN, 10 años después. Experiencia de México y lecciones para América Latina: hacia una estrategia de competitividad sistémica del desarrollo*. México D.F.: Centro de Capital Intelectual y Competitividad.

Wise, T. A. (2009). "Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers". En *Medford: Global Development And Environment Institute*. Disponible en [<http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/09-08AgriculticDumping.pdf>], consultada el 27 de marzo de 2014.

Anexo I

Ejemplo de salvaguardia bilateral

Imposición de una salvaguardia a las estufas, calderas con hogar de la subpartida 7321.81.00.00.

A. Condiciones de la negociación:

- Tasa base de desgravación: 20%.
- Categoría de desgravación "C" que equivale a desgravación lineal a 10 años.
- Fecha de entrada en vigencia del TLC: 15 de mayo de 2012.

B. Otros supuestos

- Fecha de adopción de la medida de salvaguardia: 1.º de junio de 2014
- Arancel NMF vigente a la fecha de adopción de la salvaguardia: 15%.

C. Desgravación efectuada hasta la fecha de adopción de la salvaguardia

- Conforme al cronograma "C", la desgravación se efectúa en 10 años a razón de 2 puntos porcentuales por año, partiendo de la tasa base de 20%.
- Primera desgravación: 15 de mayo de 2012. Arancel aplicado, 18%.
- Segunda desgravación: 1.º de enero de 2013. Arancel aplicado, 16%.
- Tercera desgravación: 1.º de enero de 2014. Arancel aplicado, 14%.
- Cuarta desgravación: 1.º de enero de 2015. Arancel aplicado, 12%.
- Quinta desgravación: 1.º de enero de 2016. Arancel aplicado 10%.
- Sexta desgravación: 1.º de enero de 2017. Arancel aplicado 8%.
- Séptima desgravación: 1.º de enero de 2018. Arancel aplicado 6%.
- Octava desgravación 1.º de enero de 2019. Arancel aplicado 4%.
- Novena desgravación 1.º de enero de 2020. Arancel aplicado 2%.
- Décima desgravación 1.º de enero de 2021. Arancel aplicado 0%.

D. Texto del TLC, art. 8.1.2.

La parte que aplique la medida podrá optar por una de las siguientes alternativas:

1. Suspender la desgravación. En este caso durante la vigencia de la salvaguardia se mantendrá la tarifa del 14% (tercera desgravación) vigente al momento de su adopción, o
2. Incrementar la tarifa arancelaria a un nivel que no exceda del menor entre la tarifa NMF vigente al momento de aplicar la medida (15%) y la tarifa NMF vigente el día anterior a la entrada en vigencia del tratado, o sea, el 14 de mayo de 2012 (20%)

Con base en la disposición del TLC, y consultando los supuestos señalados, Colombia podría optar por:

1. Mantener el 14% de desgravación y abstenerse de desgravar el 1.º de enero de 2015 y el 1.º de enero de 2016 ó
2. Incrementar el arancel al 15% que corresponde al NMF vigente el 1.º de junio de 2014, fecha de aplicación de la medida.

Terminación de la medida dos años después, o sea, el 1.º de junio de 2016 cuando la desgravación según el cronograma es de 10%

Según el TLC, la tasa arancelaria aplicable no será más alta que la vigente un año después del comienzo de la medida, o sea el 1.º de junio de 2015. Conforme al cronograma de desgravación esta tarifa era de 12% y puede mantenerse por el resto del año.

El 1.º de enero de 2017 puede optarse por una de las siguientes alternativas:

- A. Aplicar la tasa arancelaria vigente en la fecha según el cronograma, como si la medida de salvaguardia nunca hubiera existido. En ese caso debe aplicarse la tasa de 8% que corresponde a la sexta desgravación, o
- B. Eliminar el arancel del 12% en etapas anuales iguales, teniendo en cuenta que en el año 10 debe eliminarse totalmente.

En síntesis, las tarifas aplicables a la terminación de la salvaguardia son:

- 1.º de junio de 2016: 12% (arancel vigente un año después de la adopción de la medida o sea, 1.º de junio de 2015), y
- 1.º de enero de 2015.

- 8% (arancel aplicable si la medida nunca hubiere existido) o
 - Distribuir el 12% entre los 5 años restantes, a razón de 2,2% cada año
- En todo caso, el 1.º de enero de 2021 el arancel debe ser 0.

Anexo II

Paralelo entre las medidas de defensa comercial consagradas en el TLC

Diferencias	Dumping	Medidas compensatorias	Salvaguardia global	Salvaguardia bilateral
En cuanto a su naturaleza	Son tributos adicionales al arancel de aduanas que buscan corregir la práctica desleal consistente en la venta del producto similar en el mercado doméstico del país exportador a un mayor valor que aquel al cual se exporta.	Son tributos adicionales al arancel de aduanas que buscan corregir las subvenciones otorgadas por los gobiernos a su rama de industria nacional.	Consiste en el retiro temporal de una exención o en el incremento de una tarifa preferencial que ha conferido un país en el marco de la OMC.	Consiste en el retiro temporal de una exención o en el incremento de una tarifa preferencial que ha conferido un país en el marco del TLC con Estados Unidos.
Tipo de daño	Daño importante	Daño importante	Daño grave	Daño grave
Requisitos	1. Dumping; 2. Daño; 3. Relación causal entre el <i>dumping</i> y el daño.	1. Subsidios; 2. Daño; 3. Relación causal entre el <i>dumping</i> y el daño.	1. Un aumento de importaciones relativo o absoluto, en razón de la evolución imprevista de las circunstancias. 2. Daño grave o una amenaza de daño grave a la rama de la industria nacional.	1. Que no haya culminado el período de transición. 2. Un aumento de importaciones relativo o absoluto, en razón de la reducción o eliminación de la tasa arancelaria. 3. Daño grave o una amenaza de daño grave a la rama de la industria nacional.

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

Diferencias	Dumping	Medidas compensatorias	Salvaguardia global	Salvaguardia bilateral
Respecto de la autoridad competente	Impuestos por el Ministerio de Industria y Comercio por medio de una resolución de carácter general.	Impuestos por el Ministerio de Industria y Comercio por medio de una resolución de carácter general.	La adopta directamente el Gobierno mediante Decreto.	La adopta directamente el Gobierno mediante Decreto.
En cuanto a los sujetos afectados	Respecto de unos exportadores o productores en particular.	Respecto de unos exportadores o productores en particular.	Respecto de todos los países con excepción de los Estados Unidos si las importaciones originarias de ese país no son la causa sustancial del daño.	Respecto a los exportadores de Estados Unidos del bien objeto de la medida.

CAPÍTULO 10

INVERSIÓN EXTRANJERA EN COLOMBIA: COMPORTAMIENTO, INCENTIVOS, ASPECTOS DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS Y SECTORES POTENCIALES

*Paola Andrea Calderón Manchego,
Carlos Arley Montaña Herrera y María Alexandra Guerra**

Introducción

Se considera que Colombia inició una política dirigida a promover la Inversión Extranjera Directa (IED) a partir del año 2000, bajo el Decreto 2080 en el que se estableció el régimen general de inversiones. A partir de ese año se registra una tendencia positiva de flujos de IED determinantes para la economía como fuente de financiación.

La inclusión del capítulo de inversión dentro del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos tuvo la intención de atraer flujos del resto del mundo para aumentar el nivel de inversión necesaria y alcanzar las tasas de crecimiento proyectadas por el gobierno. Se buscó la internacionalización de las empresas, la inversión extranjera y el fomento a la inversión nacional en el exterior. Igualmente, se previó la creación de instrumentos para proteger a los inversionistas de ambos países y generar entre ellos igualdad de condiciones.

La intención de este Capítulo es, en primer lugar, brindar una visión preliminar del comportamiento de la IED en el mundo, la región y Colombia para después describir algunas políticas, incentivos y tratados para promoverla; en segundo lugar, exponer aspectos relevantes del Tratado de Libre Comercio

* Centro de Comercio e Inversión de la Cámara de Comercio Colombo Americana.

con Estados Unidos por medio de los cuales se crean herramientas para atraer negocios al país, y, por último, identificar algunos sectores potenciales para canalizar los flujos de capital, además de presentar una guía práctica para hacer inversiones en Colombia.

Panorama de la Inversión Extranjera Directa en el mundo

Analizando el comportamiento de la IED global en los últimos cinco años, es posible observar que en el año 2009 y en el 2012 se presentaron respectivamente reducciones del 16 y el 18% de los flujos internacionales; en el primer caso, debido a la crisis económica desatada en 2008 y, en el segundo, debido a la incertidumbre generada por la crisis de la eurozona, el precipicio fiscal de Estados Unidos y la fragilidad macroeconómica, lo que ocasionó inseguridad política para los inversionistas a nivel mundial. Aunque este escenario se tradujo en menores tasas de crecimiento del PIB, el comercio, la formación de capital y el empleo, las economías latinoamericanas se empezaron a revelar como mercados potenciales para canalizar la entrada y salida de IED, reflejando así su resistencia ante crisis internacionales (Sánchez Navarro, 2013).

TABLA 67
IED, INGRESOS POR REGIÓN 2011-2013

Región/economía	2011	2012	2013	% de crecimiento entre 2012-2013
Mundial	1.691	1.317	1.431	10,9
<i>Economías desarrolladas</i>	866	516	576	11,6
Europa	521	236	296	25,2
Unión Europea	473	207	286	37,7
Norteamérica	267	211	223	5,8
<i>Economías en desarrollo</i>	729	715	759	6,2
África	46	53	56	6,8
África del Norte	9	14	-14	-1,8
Resto de África	37	39	42	10,0
América Latina y el Caribe	242	250	294	17,5
América del Sur	131	144	134	-6,8
América Central	33	25	48	98,7
Caribe	79	82	113	37,8
Asia	439	409	406	-0,8

Inversión extranjera en Colombia: comportamiento, incentivos, aspectos del TLC...

Región/economía	2011	2012	2013	% de crecimiento entre 2012-2013
Asia Oriental	49	48	38	-19,6
Asia Occidental	236	216	219	1,1
Asia del Sur	44	32	33	3,2
Sudeste de Asia	110	113	116	2,4
Economías en transición	96	87	126	45,1

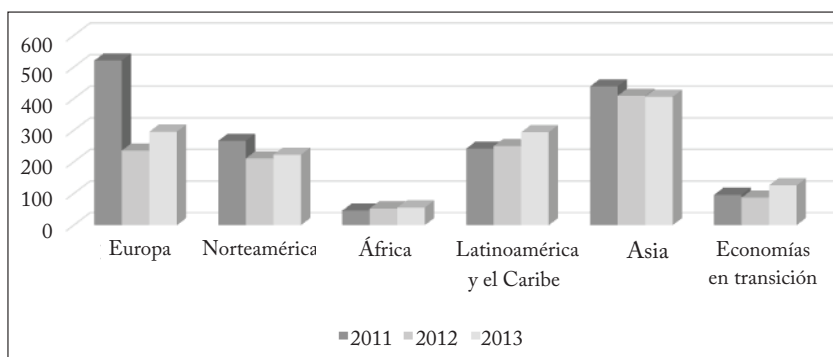
Fuente: UNCTAD, 2014.

Para el año 2013 el incremento de la inversión en el mundo fue de 11% (US\$1.461 billones) en comparación con el año anterior. El flujo de inversión se concentró en los países en desarrollo (US\$759 billones), con un crecimiento del 6,2% respecto a 2012, que corresponde al 52% del total de la inversión global. Los flujos de inversión aumentaron en 17,5% en regiones como América Latina y el Caribe y la IED que recibió África aumentó 6,8%, mientras que Asia mantuvo niveles similares a los de 2012.

Por su parte, las economías en transición (sudeste europeo, Kazajstán, Federación Rusa y Ucrania, entre otros) se beneficiaron de un aumento del 45% de la IED (US\$126 billones) correspondiente al 9% de la inversión a nivel mundial. Los países desarrollados mantuvieron una participación baja en el flujo global (US\$576 billones), lo que representó un 39% del total internacional.

Los flujos de IED en los países desarrollados aumentaron, principalmente en la Unión Europea (38%) y Estados Unidos (5,8%).

GRÁFICA 16
Inversión Extranjera Directa (IED). INGRESOS POR REGIÓN 2011-2013



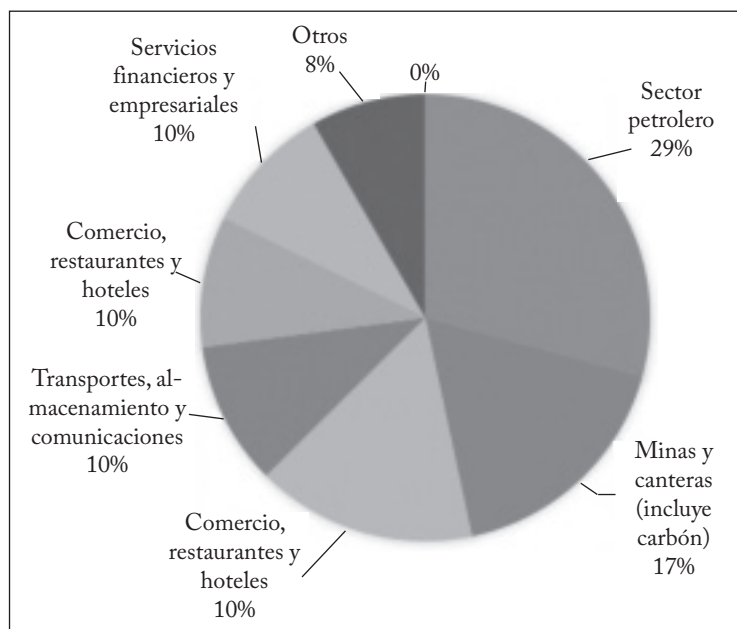
Fuente: UNCTAD, 2014.

Tendencias de la IED entre Colombia y Estados Unidos

Colombia ha logrado mantener un ritmo de IED en crecimiento recibiendo un monto récord e incrementando de manera sustancial sus flujos de comercio con el resto del mundo. Para 2012 Colombia se ubicó en el lugar número 18 dentro de las 20 economías receptoras de IED alrededor del mundo, con Estados Unidos ocupando el primer lugar de la clasificación.

De acuerdo al estudio más reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la región, Colombia es el cuarto país con mayor recepción de IED, con un monto de US\$16.772 millones, precedido por Brasil, México y Chile, y seguido por países como Perú y Argentina. En el 2013 el 46% del total de la inversión proveniente del exterior se destinó a la industria petrolera y de minas y canteras.

GRÁFICA 17
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) EN COLOMBIA POR SECTOR



Fuente: Banco de la República, 2014.

Como principal socio comercial, Estados Unidos ha conservado una participación dominante en el total de la inversión que llega al país. Para el 2013,

Inversión extranjera en Colombia: comportamiento, incentivos, aspectos del TLC...

junto a Panamá, Suiza, Inglaterra, España y Bermudas, fue el mayor proveedor de flujos de inversión en Colombia. Durante este periodo, Suiza fue la nación que más aumentó sus flujos de inversión en el país, con un crecimiento del 197% con respecto al año anterior.

TABLA 68
FLUJO DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA (IED)
(US\$ MIL.)

País	2010 p	Pro- porción	2011 p	Propor- ción	2012 p	Pro- porción	2013 p	Propor- ción
Estados Unidos	1.79,8	27%	2.301,1	17%	2.515,7	16%	2.981,0	18%
Panamá	1.275,5	19%	2.614,8	20%	2.379,2	15%	2.104,7	13%
Suiza	178,3	3%	376,9	3%	697,9	4%	2.072,7	12%
Inglaterra	909,2	13%	1.444,1	11%	1.349,9	9%	1.368,4	8%
España	547,4	8%	1.165,8	9%	626,0	4%	1.001,9	6%
Otros países	2.041,0	30%	5.502,9	41%	7.959,8	51%	7.243,1	43%
Total	6.746,2		13.405,5		15.528,4		16.771,8	
1/ Un flujo negativo significa que los reembolsos de capital son mayores a la nueva inversión								
p: Datos preliminares								

Fuente: Banco de la República, 2014.

El último informe del Banco de la República refleja una cifra de US\$2.981 millones de inversión extranjera proveniente de Estados Unidos para el año 2013. Por otro lado, el flujo de inversión directa de Colombia en los Estados Unidos en el año 2013 fue de US\$306.7 millones según la estimación preliminar del Banco de la República, un aumento comparado con el año 2012 pero por debajo de los US\$1.042,5 millones del año 2011.

TABLA 69
FLUJO DE INVERSIÓN DIRECTA DE COLOMBIA EN EL EXTERIOR
SEGÚN PAÍS DE DESTINO
(US\$ MIL.)

País	2010 p	2011 p	2012 p	2013 p
Panamá	481,5	365,5	774,6	3.201,6
Bermudas	2.177,4	122,4	-2.243,8	769,1

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

País	2010 p	2011 p	2012 p	2013 p
España	9,1	326,7	-199,6	717,7
Chile	294,4	1.229,2	222,2	680,3
Perú	322,1	701,4	193,1	633,5
Honduras	0,0	0,0	151,5	387,3
Estados Unidos	488,9	1.042,5	176,4	306,7
Inglaterra	710,5	352,3	201,8	293,0
Brasil	198,4	38,4	194,0	174,9
Otros países	2.210,6	4.125,9	-77,0	487,7
Total	6.892,8	8.304,3	-606,8	7.651,9
pr: Provisional. p: Preliminar				

Fuente: Banco de la República, 2014.

Marco para la inversión extranjera en Colombia

La normatividad de la inversión extranjera está regida por el artículo 15 de la Ley 9 de 1991, el Decreto 1735 de 1993, el Decreto 2080 de 2000 y sus modificaciones (Estatuto de Inversiones Internacionales), la Resolución Externa n.º 8 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República y sus modificaciones (R.E.8/00 J.D.), la Circular Reglamentaria Externa DCIN-83 y sus modificaciones, numerales 7.1 y 7.2.1 (Banco de la República, 2012).

Dentro de este marco se encuentran regulados los siguientes principios:

- *Igualdad*: las inversiones de capital foráneo llevadas a cabo en el territorio nacional tendrán un trato equivalente a aquellas desarrolladas por nacionales. Por lo tanto, no es permitido imponer condiciones que favorezcan o excluyan a los inversionistas extranjeros (Banco de la República, 2014).
- *Universalidad*: se admite inversión del exterior en la mayoría de los sectores económicos en Colombia, exceptuando las actividades de defensa y seguridad nacional; así como el procesamiento, disposición y desecho de basuras tóxicas, radiactivas y peligrosas. No puede existir una inversión extranjera mayor al 40% del total del capital social de sociedades concesionarias de servicios de televisión abierta.
- *Automaticidad*: cuando exista intención de inversión extranjera, es propio dentro de los sectores mineros, hidrocarburos, asegurador y financiero que el interesado presente una autorización previa que debe ser expedida por entidades competentes como ministerios y superintendencias. Los demás sectores pueden realizar inversiones en Colombia sin tal requisito.

- *Estabilidad*: se garantizan al inversionista derechos cambiarios de tal manera que su beneficio no se vea perjudicado, excluyendo de este derecho las reservas internacionales que cumplan menos de tres meses de importaciones.

Convenios del gobierno para atraer la inversión

El Estado colombiano, con el fin de incentivar la inversión extranjera directa, ha implementado políticas de promoción a través de acuerdos internacionales de inversión, ya sea en el marco de Tratados de Libre Comercio, de Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) o de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII).

El objetivo de estas políticas es atraer la IED garantizando reciprocidad y protección, además de condiciones favorables que permitan el acceso a nuevos mercados encaminados al crecimiento del país.

Acuerdos de Doble Tributación

Los Acuerdos de Doble Tributación (ADT) se suscriben con el fin de aminsonar o suprimir la doble tributación entre naciones que desarrollan conjuntamente actividades comerciales. Adicionalmente, promueven la cooperación entre Estados para combatir la evasión. Los ADT se limitan al Impuesto sobre la Renta y el Patrimonio, no contemplan impuestos indirectos como el Impuesto sobre las Ventas (IVA) ni impuestos territoriales como el Impuesto de Industria y Comercio (ICA).

Colombia viene adelantando la suscripción de los ADT con diferentes países: actualmente tiene acuerdos vigentes con Canadá, aprobado bajo la Ley 1459 de 2011; con la Comunidad Andina –Perú, Ecuador y Bolivia–, a través de la Decisión 578; con Chile, mediante Ley 1261 de 2008; con España, formalizado con la Ley 1082 de 2006, y con Suiza, efectivo con la Ley 1344 de 2009.

Actualmente, Colombia y Estados Unidos están negociando un Acuerdo de Doble Tributación.

Organismos internacionales

Colombia hace parte de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), organismo que busca proteger el crecimiento económico de los

países en desarrollo, combatir la pobreza y aumentar la calidad de vida de las personas a través del impulso a la inversión extranjera, proporcionando un seguro para el riesgo político contra la pérdida causada por riesgos no comerciales, como los disturbios y las guerras civiles. Colombia es miembro, al igual que Estados Unidos, del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (ICSID), entidad que facilita la conciliación y el arbitraje de controversias que se pueden presentar en inversiones internacionales.

Indicadores

De acuerdo con el índice de competitividad 2013-2014 del Foro Económico Mundial (FEM) y con la clasificación global *Doing Business 2014* realizada por el Banco Mundial, Colombia cuenta con condiciones favorables como receptor de inversión extranjera.

El índice de competitividad resalta los “factores que mejoran la eficiencia”, los cuales analizan la eficacia del mercado de bienes, el desarrollo del mercado financiero y el avance de las políticas implantadas para mejorar la educación superior y la capacitación. La calificación general del índice ubica a Colombia en el puesto 69 entre 148 países y séptimo entre 18 países latinoamericanos. El mejor puntaje para Colombia dentro del estudio corresponde a los factores de financiación, educación superior y capacitación.

Según *Doing Business 2014*, Colombia ocupa el tercer lugar en América Latina en cuanto a mejor entorno de negocios. La apertura de un negocio en Colombia se da de una forma más ágil y menos costosa que en el promedio de la región y el Caribe. Al efecto las variables que analiza el ranking son: el número de pasos que se deben dar para abrir un negocio, el tiempo que estos pasos toman y su costo. En el país se requieren nueve procedimientos para registrar un negocio y se demandan para su conclusión 15 días, mientras que en la región el mismo trámite toma 36 días. En Colombia el costo de este proceso representa el 7,5% del valor de la propiedad, mientras que en el resto de América Latina es de un 33%.

El número de procedimientos para llevar a cabo el registro de propiedades en Colombia es de siete, y la cantidad de días para realizarlos es de 13, frente a los 65 días promedio que se tarda la misma gestión en el resto de América Latina. El costo también registra una ventaja significativa, debido a que es en promedio del 2% del valor de la propiedad.

Por último, *Doing Business 2014* clasifica a Colombia en el sexto puesto en cuanto a protección a los inversores, y en una escala de uno a diez le otorga calificaciones de más de ocho en cuanto a grado de transparencia.

De acuerdo con las estimaciones de las principales calificadoras de riesgo, *Standard and Poor's* (S&P), *Moody's* y *Fitch*, Colombia cuenta con el escalafón de grado de inversión. S&P le otorgó la calificación BBB en el 2013 –la más alta en su historia– cuyo significado es “capacidad adecuada para cumplir con sus compromisos financieros, pero más sujeta a condiciones económicas adversas”. Esto demuestra que el costo de endeudarse se ha moderado y refleja mejores condiciones macroeconómicas del país para los inversionistas, tales como un crecimiento económico estable con baja inflación y capacidad para enfrentar crisis externas.

Incentivos adicionales

Zonas francas

Las zonas francas de Colombia se encuentran entre las más competitivas de Latinoamérica, pues cuentan con una moderna infraestructura orientada a la innovación, calidad del servicio y aseguramiento de control. Ofrecen incentivos que atraen la generación de negocios y el aprovechamiento de los acuerdos comerciales, entre otros, el no pago de tributos aduaneros para mercancías que ingresen desde el exterior y exención del IVA para materias primas, insumos y bienes terminados en el territorio aduanero nacional. Además, son fuente de generación de empleo y de creación de empresas.

Dentro de la legislación de las zonas francas se destaca la creación de la Zona Franca Permanente, la Zona Franca de Bienes, la Zona Franca de Servicios, la Zona Franca Agroindustrial, la Zona Franca de Servicios Portuarios y la Zona Franca Uniempresarial, las cuales, según su actividad, deben cumplir con ciertos requisitos de inversión y de generación de empleos directos o vinculados. Colombia posee 101 zonas francas estratégicamente ubicadas en el territorio nacional (Comisión Intersectorial Zonas Francas - Secretaría Técnica, 2014).

Las zonas francas son, además, un excelente escenario no sólo para la producción de manufacturas sino para explotar el potencial en la exportación de servicios, el cual cada día adquiere mayor relevancia como generador de empleo en actividades tales como los *call center* y la Tercerización de Procesos de Negocios (BPO, por sus siglas en inglés), entre otros.

Contratos de estabilidad jurídica

Los contratos de estabilidad jurídica son una herramienta con la que inversionistas nacionales y extranjeros mantienen inversiones seguras y estables. Mediante la Ley 963 de 2005 el Congreso de la República confirió estabilidad jurídica a los inversionistas en el país, especialmente en materia tributaria, con el fin de determinar sus garantías, promover nuevas inversiones y ampliar las existentes.

Los contratos de estabilidad jurídica firmados con el Estado conceden el derecho a los inversionistas de cobijarse bajo las normas inicialmente aplicadas en el contrato de inversión en caso de que, en vigencia del mismo, dichas normas sean modificadas.

La Ley 963 fue posteriormente derogada por la Ley 1607 de 2012; sin embargo, el artículo 166 de la Ley de Reforma Tributaria permite que tanto solicitudes radicadas como procedimientos administrativos en curso al momento de entrada en vigor de la nueva ley se tramiten con base en la norma de 2005. Es de resaltar que aquellos contratos en ejecución a la fecha de la promulgación de la Ley 1607 deben seguir su curso hasta su culminación.

Las disposiciones establecidas en el capítulo de inversión de un TLC pueden ser aplicadas a pesar de existir un contrato de estabilidad jurídica con el Estado colombiano, por lo cual es necesario identificar las normas que determinan y estabilizan la inversión, así como las garantías y derechos del inversionista al momento de su firma.

Los contratos de estabilidad jurídica pretenden minimizar la incertidumbre del inversionista extranjero sobre la decisión de invertir o no en el país; no obstante, estos han generado gran controversia al ser considerados por algunos como una herramienta que fomenta la inequidad tributaria (Legis, 2013).

Sistema de Facilitación para la Atracción de Inversión (SIFAI)

Por medio del Sistema de Facilitación para la Atracción de Inversión (SIFAI) el gobierno colombiano busca centralizar y brindar información sobre Oportunidades de Mejora en el clima de Inversión (ODM). El sistema público/privado SIFAI se creó con el fin de adoptar reformas a través de un comité técnico mixto de alto nivel, establecido en el marco del Sistema Nacional de Competitividad (SNC), que permita la discusión, priorización, seguimiento y recomendación de acciones para la implementación de nuevas oportunidades en temas de clima e inversión.

Algunas de las ODM identificadas se refieren a normas e interpretaciones y prácticas de entidades estatales que por su dificultad afectan las decisiones de inversión de extranjeros en el país, como la Ley 814 de 2003 que no era atractiva para las productoras de cine internacionales, por lo cual se aprobó la Ley 1556 de 2012 que fomenta el rodaje de obras cinematográficas en el territorio nacional.

Aspectos generales en cuanto a inversión según el TLC Colombia-Estados Unidos

El Acuerdo Internacional de Inversión con Estados Unidos fue establecido en el Capítulo 10 del Tratado de Libre Comercio con ese país y entró en vigencia el 15 de mayo de 2012. Los compromisos adquiridos bajo este acuerdo están basados en un modelo de pre establecimiento, lo que significa que la protección a las inversiones está contemplada de forma previa al establecimiento o ingreso de la inversión.

Este modelo implica condiciones y compromisos para el inversionista tales como los requisitos de desempeño y las medidas disconformes. Es común que en los Acuerdos Internacionales de Inversión se determinen los conceptos fundamentales que cubren el tratado y se señalen los estándares de tratamiento y de protección, incluidos los procesales.

Los estándares de tratamiento hacen referencia a los compromisos adquiridos entre las partes con los que se garantiza la no discriminación al inversionista de manera arbitraria. Entre estos principios son:

- El Trato Nacional, el cual establece que cada parte concede al inversionista de la otra parte un trato no menos favorable al que se le otorga en condiciones similares a sus propios inversionistas en cuanto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta en el territorio nacional. Esto significa que en los territorios de las partes no puede existir discriminación a los inversionistas por su condición de extranjeros.

De este modo, las partes otorgan a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que a los inversionistas en su propio territorio. Se entiende por inversiones cubiertas los activos o propiedades de un inversionista que estén controlados, de manera directa o indirecta, por él mismo por él mismo.

- El Trato de Nación Más Favorecida (NMF) es el segundo principio que cobija las inversiones entre las partes. Según este estándar, el Estado que recibe la inversión debe otorgar a los inversionistas extranjeros el trato más favorable que prevea la inversión tanto de un Estado parte como de un Estado no parte del acuerdo comercial.
- El de Nivel Mínimo de Trato es el tercer estándar que rige las inversiones entre los Estados parte, el cual consiste en un mínimo de garantías dadas a los inversionistas extranjeros. El país receptor se compromete a otorgar un trato justo y equitativo, lo cual significa no arbitrario y ajustado al debido proceso, así como de seguridad y protección plena a la inversión.

En cuanto a los *estándares de protección*, el primero consiste en la prohibición de expropiación sin compensación, es decir, una negativa de despojar al inversionista de los derechos de propiedad sin una compensación justa, pronta, adecuada y efectiva; el segundo corresponde a la compensación por pérdidas, que hace referencia a la obligación de los Estados de indemnizar cualquier pérdida o daño a la inversión generada por situaciones de orden público, por último, el estándar de la libertad de transferencias permite al inversionista ingresar o retirar del país receptor su inversión.

La prohibición de requisitos de desempeño es una medida que está ubicada dentro de los estándares de facilitación y reducción de obstáculos a la inversión, y es utilizada por países los receptores que exigen a los inversionistas cumplir con metas específicas de su operación. Existen requisitos de desempeño obligatorios, los cuales son condiciones impuestas para el establecimiento y operación de la inversión; otros que están atados a ciertos incentivos, como el subsidio gubernamental o el incentivo del Estado receptor, y otros que buscan evitar obstáculos o efectos contrarios que desincentivan la inversión.

Las medidas disconformes se refieren a las medidas internas, leyes, regulaciones o prácticas invocadas cuando un país no está conforme con las obligaciones establecidas en el acuerdo, es decir, que pueden limitar o restringir el acceso o establecimiento de inversiones en determinado sector o actividad de la economía. Para hacer las medidas internas compatibles con lo establecido en el acuerdo se incluye en los anexos un “listado de medidas disconformes” que las excluye de los compromisos pactados en el tratado.

En caso de *violación o incumplimiento de los compromisos adquiridos* se puede hacer uso de los estándares procesales de protección a las inversiones para que el inversionista reclame frente al Estado receptor la protección del acuerdo.

Existen dos mecanismos de solución de controversias: el de controversias Estado-Estado y el de controversias Inversionista-Estado.

En el primero, si los Estados no llegan a una negociación amistosa se procede a establecer un panel de arbitraje para resolver la controversia. El segundo mecanismo se presenta cuando el inversionista considera que el Estado receptor ha incumplido algún compromiso y ello le genera un perjuicio económico y se resuelve mediante arreglo directo o por métodos alternos de solución de diferencias ante terceras partes como un juez nacional o un tribunal de arbitraje internacional. El inversionista tiene la posibilidad de demandar al Estado y éste puede ser obligado a compensar los daños generados con intereses y compensaciones, si hubiere lugar a ellas (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2012).

Servicios financieros

Los servicios financieros hacen referencia a cualquier tipo de servicio de seguros, banca y relacionados, así como servicios accesorios o auxiliares de índole financiera; el TLC busca eliminar barreras para este tipo de servicios y proteger al consumidor nacional de ofertas provenientes del exterior, garantizando la equidad entre proveedores nacionales y extranjeros, y conservando la autonomía nacional de seguridad y política económica.

El tratado permite una mayor oferta de servicios en materia de seguros y banca, lo cual significa que el derecho de establecimiento y los mecanismos de protección incorporados en el acuerdo favorecen la llegada de entidades financieras, además de brindar mejores condiciones a las compañías colombianas para establecerse en territorio norteamericano y fortalecer de esta forma el comercio transfronterizo de servicios.

El capítulo del TLC referente a los servicios financieros negoció los siguientes temas (Proexport, 2014):

- La ampliación de la competencia en los servicios financieros mediante el establecimiento de bancos y compañías de seguros a través de sucursales, con capital incorporado en el país.
- El comercio transfronterizo en el sector de seguros, con excepción de los seguros obligatorios, los relacionados con la seguridad social y los que deban tomar las entidades públicas.

- La continuidad de la discrecionalidad del gobierno para controlar los flujos de capitales con fines de estabilidad macroeconómica.
- La preservación de la facultad de las autoridades económicas para diseñar y regular el sistema de seguridad social.

Adicionalmente, Estados Unidos y Colombia pactaron llevar a cabo acciones en pro de mejores dinámicas entre sus sectores financieros. Este es el caso del compromiso referente al suministro de servicios de asesoría de inversión y de administración de cartera, que determina que una institución financiera organizada fuera del territorio de cada uno de los dos países puede prestar dichos servicios a un fondo de inversiones colectivo localizado en la jurisdicción del otro Estado. Colombia cuenta con un periodo de cuatro años después de la entrada en vigor del tratado para hacer efectiva esta provisión.

Así mismo, el TLC creó el Comité de Servicios Financieros, el cual, aunque a la fecha de elaboración de este documento no se ha reunido, establece la participación de cada Estado por medio de un funcionario del país responsable de los servicios financieros. De este modo la autoridad responsable por parte de Colombia es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Banco de la República, y los encargados por Estados Unidos son el *Department of the Treasury* para servicios bancarios y demás servicios financieros, y la *Office of the United States Trade Representative*, en coordinación con el *Department of Commerce* y otras agencias para servicios de seguros (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2012)

Propiedad intelectual

Colombia ha venido negociando temas de propiedad intelectual en foros internacionales como la OMC, la Comunidad Andina (CAN) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), entre otros. Actualmente el país cuenta con una legislación que protege los derechos de los titulares (creadores e innovadores), sin descuidar el derecho correlativo de los usuarios.

En materia de propiedad intelectual, Colombia y Estados Unidos adquirieron obligaciones específicas tanto en protección de marcas e indicaciones geográficas, como en derechos de autor, patentes y datos de prueba; el objetivo fue consolidar el nivel de protección existente y armonizar los mecanismos de protección vigentes en ambos países.

Las negociaciones en cada sector se establecieron de la siguiente forma:

a. Salud

La innovación científica y tecnológica ha contribuido a fomentar avances considerables en la salud pública. El reto para los encargados de la formulación de políticas se enfocó en lograr un entorno que estimule la innovación en salud sin descuidar el acceso generalizado a productos nuevos que satisfagan las necesidades mundiales no atendidas de salud.

Dentro de lo establecido por el tratado se destacan las siguientes disposiciones:

- Se sentaron condiciones para un adecuado balance entre el incentivo y la protección a la generación de conocimiento e investigación, y el acceso oportuno a la tecnología y al conocimiento.
- Se mantuvo la normatividad vigente en Colombia, y se incorporaron temas de interés nacional tales como las medidas para prevenir la biopiratería y promover la innovación y el desarrollo.
- En medicamentos (patentes y datos de prueba) Colombia mantuvo su estándar actual de protección, sin crear nuevos obstáculos para su acceso. Adicionalmente, se preservaron todos los instrumentos de flexibilidad que rigen en defensa de la salud pública.

b. Biodiversidad

El acuerdo pactó:

- La protección de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales asociados a ella.
- El establecimiento de medios por parte de ambos países para compartir información que pueda tener relevancia en la patentabilidad de las invenciones basadas en conocimientos tradicionales o recursos genéticos.

c. Marcas e indicaciones geográficas

Colombia se adhirió al Tratado sobre el Derecho de Marcas y al Protocolo de Madrid para dar cumplimiento a los compromisos en materia de propiedad intelectual bajo el TLC. Estos mecanismos facilitan los procedimientos de registro de marcas y la protección marcaria en diversos países.

d. Derechos de autor o conexos

Otro adelanto en materia de propiedad intelectual para el cumplimiento del TLC por parte de Colombia fue la aprobación, mediante la Ley 1519 del 13 de abril de 2012, del Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite, que entró en vigor el 20 de marzo de 2014, siendo uno de los esfuerzos en materia de protección intelectual para la producción de servicios de entretenimiento e informativos que utilicen las TIC como medio de divulgación. De igual forma, Colombia es miembro de los tratados de la OMPI sobre derechos de autor (WCT) e interpretación o ejecución de fonogramas (WPPT).

e. Patentes y datos de prueba

En términos generales, una patente faculta a su titular para decidir si la invención puede ser utilizada por terceros y, en ese caso, de qué forma. Como contrapartida de ese derecho, en el documento de patente publicado, el titular de la patente pone a disposición del público la información técnica relativa a la invención (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual –OMPI, s.f.).

En el marco del TLC, en las negociaciones en este sector se determina la posibilidad de que Colombia amplíe el ámbito de patentabilidad de forma que se pueda patentar cualquier creación que sea útil, en lugar de aquella que sólo permitía la patente de inventos susceptibles de aplicación industrial (Proexport, 2014).

Por iniciativa de Colombia se incluyó por primera vez en un TLC la promoción de la innovación y el desarrollo tecnológico como mecanismo para la transferencia de tecnología. De esta manera se creó un marco cooperativo para la ciencia y la tecnología que va a ser administrado por las entidades de Ciencia y Tecnología de los países miembros (Colciencias en Colombia) para fortalecer sus capacidades tecnológicas (*Organization of American States*, 2007).

Pese a los notables progresos obtenidos en materia institucional, aplicación de patentes y entrenamiento de jueces en materia legal para el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual, en 2013 se dio un revés cuando la Corte Constitucional de Colombia declaró inexecutable el procedimiento de la Ley 1520 de 2012, “Ley Lleras 2.0”, que hacía referencia a las sanciones civiles y penales por circulación de contenidos televisivos y otros medios sin autorización de sus propietarios. Esta norma promulgaba varios de los

compromisos adquiridos bajo el TLC entre Colombia y Estados Unidos, que a la fecha de redacción de este análisis no han sido restablecidos con otra legislación.

Adicionalmente, existe preocupación por parte de Estados Unidos con respecto al tema de patentes de ciertos productos farmacéuticos y la protección de información en el sector agroquímico, así como sobre la piratería en Internet y el tráfico ilícito de bienes en frontera (Froman, 2014).

Solución de controversias de inversión

¿Qué es una controversia de inversión?

Existe una controversia cuando hay discrepancias de opinión entre las partes activas sobre los compromisos adquiridos en materia de inversión extranjera. La sección B del capítulo 10 de inversión del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el capítulo 21 hacen referencia al tema de solución de controversias: establecen las causales de demanda por la violación del acuerdo en términos de inversión y la posibilidad de controvertir ante un órgano jurisdiccional que resuelva el conflicto mediante un arreglo por consenso. Como ya se dijo, la solución de controversias en el marco del TLC se contempla en caso de discrepancias entre un inversionista privado y el Estado o entre Estados.

Tanto el inversionista privado como el estatal tienen dos opciones adicionales: la primera es demandar al Estado internamente ante una corte local en donde presente la declaratoria de caducidad por incumplimiento del contrato; la segunda es acudir ante un Tribunal de Arbitraje Internacional, lo que significa que el demandado no será la entidad del Estado sino el Estado mismo como objeto de Derecho Público Internacional. La elección del foro para la solución de controversias la hace la parte reclamante conforme a lo estipulado en el acuerdo y lo pactado por la OMC.

Las interpretaciones de las partes se presentan en la Comisión de Libre Comercio en donde haya surgido la controversia. Si en esta instancia no se produce una solución, se recurre al arbitraje internacional, al reconocimiento y a la ejecución de los laudos arbitrales que se deriven de dichas interpretaciones.

En Colombia la orientación y formulación de recomendaciones sobre controversias internacionales de inversión y su debida atención están en manos

de Instancia de Alto Nivel del Gobierno (IANG), en virtud del Decreto 30 de 1939, reglamentado por la Resolución 305 de 2013.

Aplicación de la solución de controversias

Según las disposiciones del TLC, la solución de controversias entrará en funcionamiento en el momento en que:

- Las medidas vigentes o proyectos de una de las partes puedan ser incompatibles con lo establecido en el acuerdo.
- Una de las partes haya incumplido las obligaciones del acuerdo.
- Los beneficios que una de las partes pudiera haber esperado recibir de manera razonable hayan sido menoscabados como resultado de una medida que no es compatible con el acuerdo.

Las consultas

En el marco del acuerdo existen diferentes procesos mediante los cuales se hacen consultas entre las partes cuando se considere afectado el buen funcionamiento del tratado, lo cual puede perjudicar la inversión realizada. De presentarse la necesidad de uso de una consulta, se debe hacer de forma escrita.

El procedimiento para las consultas se establece de la siguiente manera:

- El Estado que recibe la solicitud debe responder con prontitud y entablar las consultas de buena fe.
- El solicitante debe entregar a la otra parte una solicitud que explique las razones de la misma, los fundamentos del proyecto de inversión y los procesos jurídicos en los cuales se identifique cómo se ve afectado el acuerdo.
- Las consultas se realizan de manera presencial o por algún medio tecnológico siempre que se cuente con las facilidades del caso; estas se hacen en la capital de residencia de la parte consultada o según lo acordado previamente.
- Las partes deberán aportar la información suficiente y relevante para estudiar si se afecta o no el funcionamiento y la aplicación del acuerdo.
- Ambos Estados deben dar el mismo trato a la información confidencial proveída en la consulta.

La Comisión de Libre Comercio puede intervenir ante una controversia sin resolver. Para solicitar su reunión se debe hacer una solicitud escrita, conforme a lo establecido en los artículos 17:6, 18:11 y 7:7 del tratado. La reunión de la comisión se deberá efectuar dentro de los siguientes diez días a partir de la entrega de la solicitud.

Consecuentemente, la Comisión deberá evacuar de inmediato la solución de la controversia, para lo cual podrá convocar a los asesores técnicos o expertos, y a los grupos de trabajo que sean necesarios, recurrir a los buenos oficios, la conciliación o la mediación y hacer las debidas recomendaciones a las partes. Es de resaltar que la Comisión podrá efectuar más de un procedimiento, según lo establecido en el artículo 21.5 del acuerdo, siempre que lo considere conveniente.

Solicitud de un panel

Un panel de consulta se puede establecer como resultado de la reunión previa de la comisión o, a falta de la misma, ante su solicitud por las partes. La parte solicitante del panel puede pedir por escrito el establecimiento del mismo a fin de que considere el asunto, para lo cual debe entregar la solicitud a las partes e indicar las razones o cualquier otro asunto en relación con los fundamentos jurídicos de la reclamación. El panel debe estar constituido por máximo tres miembros, de los cuales dos deben ser nacionales de las partes de la controversia y el tercero de nacionalidad extranjera.

El panel se establece en el momento de la entrega de la solicitud de la parte interesada a la comisión y a las otras partes, y se encarga de seleccionar y desempeñar sus funciones según las disposiciones del tratado.

Funcionamiento del panel

El panel de consulta para la solución de controversias funciona con un modelo de procedimiento establecido por las partes, conforme a lo dictado por el tratado. Este modelo garantiza la realización de una audiencia pública (en la ciudad capital de la parte reclamada) ante el panel, en donde las partes presentan sus alegatos iniciales y su respectiva réplica por escrito.

El TLC prevé que los resultados de la audiencia sean presentados en un informe inicial, elaborado con base en las disposiciones relevantes del acuerdo, y en las comunicaciones y argumentos de las partes (Ministerio de Comercio

Industria y Turismo, 2012). Este informe incluye las recomendaciones del panel para la solución de la controversia. Las partes podrán hacer observaciones o solicitar aclaraciones del informe inicial y del panel dentro de los catorce días siguientes a la presentación del informe, o según lo pactado con anterioridad.

Posteriormente, el panel presenta a las partes un informe final en donde incluye opiniones particulares sobre los asuntos que carecen de una decisión unánime; este documento se debe emitir 30 días después de la presentación del informe inicial o según lo previamente acordado.

A la fecha de elaboración de este estudio Colombia no ha sido demandada por ningún inversionista. No obstante, el país ha estado trabajando en la preparación de su estrategia de defensa durante los últimos seis años, especialmente de cara a su incremento anual de inversión extranjera.

En el año 2012 se presentaron 58 controversias, mientras que 57 nuevas fueron declaradas durante 2013. Esto se debe a que hoy en día el arbitraje y la solución de controversias de inversión son mecanismos más usados por los inversionistas (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2012).

Materia laboral

Colombia y Estados Unidos, como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se comprometieron a cumplir su propia legislación laboral y a respetar los derechos consagrados en los tratados firmados en el contexto de la OIT y en la Declaración de la organización relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo en el marco de los Tratados de Libre Comercio. Estos derechos incluyen la libertad de asociación, el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y otras protecciones laborales para niños y menores, la eliminación de la discriminación relacionada con el empleo y la ocupación, y las condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, salud y seguridad ocupacional (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

El TLC entre Estados Unidos y Colombia dispuso la creación de un Consejo de Asuntos Laborales compuesto por representantes de nivel ministerial de cada una de las partes. Este organismo deberá reunirse por una vez durante

el primer año de entrada en vigor del acuerdo comercial, y solo cuando se considere necesario a partir del segundo año. Sus objetivos principales son supervisar la implementación del tratado, específicamente en lo referente al capítulo de asuntos laborales, y resolver los inconvenientes que surjan en su desarrollo. Las decisiones del Consejo se toman en consenso y se hacen públicas si éste así lo decide. La inversión extranjera y el comercio entre los dos países será promovido sin necesidad de violar los derechos laborales de cada uno de los países firmantes del tratado.

Medio ambiente

Estados Unidos y Colombia tienen derechos soberanos y responsabilidades respecto a sus recursos naturales. Uno de los objetivos del TLC es contribuir para que cada una de las partes se asegure de que las políticas comerciales y ambientales promueven la utilización óptima de los recursos a fin de lograr un desarrollo sostenible.

Además, cada una de las partes tiene derecho a establecer sus propios niveles de protección ambiental interna, así como a asegurar que sus leyes y políticas proporcionen altos niveles de protección ambiental. El tratado establece que no está permitido promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o la reducción de las protecciones ambientales de cada país.

Tanto Colombia como Estados Unidos reconocen la importancia de fortalecer las capacidades para proteger el medio ambiente, promover el desarrollo sostenible y reforzar las relaciones de comercio y la inversión. En este contexto, ambos países se han comprometido en el marco del tratado a ampliar las relaciones de cooperación en asuntos ambientales, puesto que esto contribuye a alcanzar las metas y objetivos ambientales, incluyendo el desarrollo y la mejora de la protección, las prácticas y las tecnologías ambientales.

Tanto Estados Unidos como Colombia están de acuerdo en que los mecanismos flexibles, voluntarios y basados en incentivos pueden contribuir al logro y mantenimiento de la protección ambiental, teniendo en cuenta la legislación vigente en cada parte. Al hablar de mecanismos flexibles se hace referencia a asociaciones que involucren el sector empresarial, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las entidades gubernamentales o las organizaciones científicas. Además, también se pueden dar intercambios voluntarios de información y experiencias entre autoridades,

partes interesadas y público, relacionados con métodos para alcanzar altos niveles de protección ambiental, auditorías y reportes ambientales voluntarios, métodos para usar más eficientemente los recursos o reducir los impactos; esto con el fin de lograr el cumplimiento óptimo de los objetivos propuestos por cada uno de los países con la firma del TLC. (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2012).

Otro tema ambiental de gran importancia en el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Colombia es el de la biodiversidad. Las partes reconocen el valor de la conservación y del uso sostenible de la diversidad biológica y su rol en la consecución del desarrollo sostenible, y por tal razón se comprometieron a promover y fomentar la conservación de la biodiversidad incluyendo plantas, animales y hábitats, además de respetar y preservar los conocimientos tradicionales y las prácticas de las comunidades indígenas y otras comunidades presentes en Colombia.

Sectores para invertir en Colombia

Desde el año 2008 la alianza público privada creada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha fomentado la productividad y la competitividad de los sectores con mayor potencial exportador a través de una coordinación más efectiva y eficiente. Esta alianza es desarrollada por el Programa de Transformación Productiva (PTP).

Los objetivos fundamentales del programa se enfocan principalmente en identificar los sectores más importantes de la economía, a través de los escalafones y convocatorias que se hacen a las empresas privadas y su inversión en empleo (CEPAL, 2009).

En un análisis desarrollado por Proexport y McKinsey & Company se identificaron los sectores que cuentan con mayores oportunidades de inversión en Colombia, y a los cuales apoya el Gobierno nacional en la elaboración de planes estratégicos de negocio diseñados a la medida para reparar las debilidades en las cadenas de producción y optar, así, por facilidades en el ingreso de corporaciones a través del TLC.

A continuación se presenta información relevante sobre los sectores potenciales en donde las empresas estadounidenses pueden ingresar a Colombia bajo una protección que provea un ambiente estable y evite obstáculos innecesarios que puedan afectar la IED, con miras a ofrecer oportunidades a la

economía local de forma que pueda llegar a convertirse en una plataforma para alcanzar mercados extranjeros (Proexport, 2014).

Sector automotriz

La industria automotriz comprende la actividad de fabricación y ensamblaje de automotores y piezas, lo que involucra la industria de la metalmecánica, la petroquímica y los textiles.

Colombia es uno de los mercados más apropiados para desarrollar plataformas de fabricación y ensamblaje de vehículos destinados al mercado nacional y regional por factores como su gran parque automotor de 3.5 millones de unidades de vehículos, que se estima crecerá en un 100% para 2020 (BBVA, 2013).

Así mismo, la demanda impulsada por el desarrollo de sistemas de transporte masivo en las principales ciudades ha estimulado el sector. Por ejemplo, en Bogotá se proyecta que se necesitarán alrededor de 12 mil nuevos buses en los próximos años; las estadísticas evidencian un incremento en el dinamismo del sector con indicativos como la existencia de 80 vehículos por cada 1.000 habitantes. En otras palabras, la saturación por automotores es mínima (Proexport Colombia, 2013)

Actualmente la industria automotriz está siendo dinamizada por la demanda tanto interna como externa; en los últimos cinco años sólo las exportaciones de autopartes han aumentado un 40% y representan el 61,5% del mercado automotor. Así mismo, la demanda de productos del sector registra un crecimiento del 25% entre 2005 y 2012. En el año 2013 se registraron ventas superiores a las 300 mil unidades.

Colombia es el cuarto país con mayor ensamble de vehículos de la región, con lo cual ofrece empleo al 2,6% del personal que trabaja en la industria manufacturera. Esto ratifica la importancia del sector automotor en el desarrollo económico del país.

A través del PTP, el país ofrece el Programa de Fomento para la Industria Automotriz (PROFIA), que permite a las importaciones la exoneración de gravamen para empresas ensambladoras de vehículos y productos de autopartes, especialmente para los empresarios que buscan un apoyo del gobierno con el fin de ofrecer productos de calidad y aportar nuevas opciones al sector.

Entre las empresas más importantes que han llegado al país en el sector automotriz se encuentra General Motors, uno de los ejemplos más verídicos

de éxito en la región, con empresarios que aprovechan el impulso proveído por el gobierno y el dinamismo del mercado, especialmente en Cundinamarca, Valle del Cauca, Risaralda y Atlántico (Oficina para el Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos, 2012).

Cosméticos y artículos de aseo

En los últimos años el sector de los cosméticos y artículos de aseo ha sido de importancia para la industria nacional, con un aumento del 18,6% gracias a los acuerdos comerciales que se han desarrollado con varios países del mundo (BBVA, 2013).

Actualmente este sector constituye solamente el 8% de las exportaciones colombianas a Estados Unidos. No obstante, en los últimos años se ha registrado un repunte en sus ventas al mercado estadounidense, especialmente en los productos de maquillaje y belleza, representado en un crecimiento del 27% como promedio anual. Esta cifra es sustancialmente superior al 19% promedio anual de crecimiento que se percibe en otros sectores.

La industria de cosméticos y artículos de aseo posee actualmente una de las mejores condiciones para competir en el mercado mundial, ya que el gobierno colombiano ha impulsado con recursos y estrategias de comercio grandes oportunidades de inversión, de instalación de centros de investigación y de creación de puntos de distribución y/o producción para los inversionistas interesados en el sector. Así mismo, la política de gobierno en el sector no sólo está fomentando el desarrollo comercial (con el uso de la biotecnología), sino que también está dinamizando el mercado nacional y las plataformas de exportación (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI, 2014). Estos efectos ya se están evidenciando en departamentos como Atlántico, Antioquia, Bolívar, Caldas, Cundinamarca, Magdalena, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca (Oficina para el Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos, 2012).

Este dinamismo ha permitido crecientes oportunidades de inversión debido a la revaluación del peso colombiano y a los cambios en los patrones de consumo en el mercado; muchos de los productos de cuidado personal han pasado de ser artículos suntuarios a ser de consumo regular en los diferentes canales de distribución, lo que mejora la interacción entre la oferta y la demanda.

La ANDI y su Cámara de la Industria Cosmética y de Aseo han pronosticado un crecimiento promedio anual de 9,9% entre 2012 y 2016, lo que

beneficiará no sólo el dinamismo del mercado sino también la atracción de capital extranjero para la consolidación de sucursales de compañías de talla mundial.

Tercerización de Procesos de Negocios (BPO)

Colombia es considerada actualmente como uno de los mejores destinos para promover los servicios de Tercerización de Procesos de Negocios (BPO, por sus siglas en inglés), *Nearshore*, *Offshore*, *KP* y *Shared Services*, especialmente por las ventajas que presenta en el acceso a talento humano, apoyo del gobierno y compatibilidad cultural. El creciente dinamismo del sector se evidencia en indicadores como el notable aumento de su participación en la economía del país: en 2012, el sector aportó US\$2.513 millones, cifra que muestra un crecimiento del 78% en comparación con 2010.

Asimismo, a través del PTP el Gobierno Nacional está ejerciendo un plan de fortalecimiento industrial con el fin de que en el país se adelanten actividades laborales con un alto nivel de valor agregado a través de la capacitación, la realización de macro ruedas y la contratación de estudios de caracterización para orientar las estrategias de negocio.

Las oportunidades de negocio para Estados Unidos en Colombia son grandes, consolidando al país norteamericano como uno de los jugadores más fuertes en el mercado, beneficiando a los empresarios de ese país a través del TLC con una disminución del 11 al 3% en la retención en la fuente, facilidad en el acceso a visas a extranjeros, adopción de nuevos protocolos para el procesamiento de información, y programas de capacitación en temas de tecnología y bilingüismo por parte del gobierno.

Los departamentos que están demandando la Tercerización de Procesos de Negocios son Atlántico, Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Tolima, Santander y Valle del Cauca. (Oficina para el Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos, 2012).

Textil y confección

Colombia cuenta con más de un siglo de experiencia en la implementación de cadenas de producción de textiles y prendas de confección; este sector representa el 3% del Producto Interno Bruto (PIB) del país y el 5% de las

exportaciones nacionales (Oficina para el Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos, 2012).

Los flujos de IED hacia este sector se evidencian en las oportunidades del mercado nacional e internacional, derivadas de la demanda y las tendencias globales. Si bien los productos confeccionados en Colombia son de calidad y de buena aceptación en el mercado, hay una demanda por un mayor valor agregado, especialmente en temas relacionados con los procesos de producción para cumplir con las exigencias de los mercados internacionales.

La industria experimenta un gran auge originado no solo en los acuerdos internacionales establecidos por Colombia, sino también en las entidades que impulsan su desarrollo como el Clúster Textil y Confección, la Cámara Sectorial de la ANDI, Inexmoda, Proexport, el PTP y el SENA, entre otros (Proexport, 2014).

Agropecuario y agroindustria

Una de las industrias más importantes de Colombia es la agricultura; hoy en día el país cuenta con 14 millones de hectáreas aptas para el cultivo, y tiene uno de los potenciales más grandes por expansión, ya que sólo 4.4 millones de hectáreas están siendo debidamente utilizadas.

La industria tiene diferentes productos que han sido de importancia en el mercado nacional e internacional; entre ellos existen 95 tipos de frutas y 42 especies de hortalizas. El desarrollo del sector y la inversión se ha dirigido especialmente a los productos tradicionales; sin embargo, las propuestas gubernamentales más recientes se enfocan en ciertos productos con potencial para diversificar la oferta, como los frutos secos diferentes a los cítricos, que representan el 6,2% de la producción agrícola nacional (Proexport Colombia, 2013).

Los inversionistas colombianos y estadounidenses están viendo oportunidades en productos agrícolas y agroindustriales gracias a la demanda del mercado norteamericano, que representa el 38% de las exportaciones del sector a nivel mundial. Otros incentivos al mejor desempeño de la industria del agro incluyen la revisión de las políticas macroeconómicas para el desarrollo de las empresas en este sector, con el fin de estimular la cadena productiva, el consumo nacional y la generación de empleo, sobre la base de los modelos de impacto estipulados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Al otro lado del espectro, Colombia es uno de los mercados más importantes en el sector agrícola para Estados Unidos al ocupar el segundo lugar de importaciones con cerca de US\$1.1 miles de millones en maíz, trigo, soya, algodón y algunos alimentos procesados (Embassy of Colombia, 2012).

Bienes y servicios petroleros

El sector de los bienes y servicios petroleros es uno de los más importantes para la IED en Colombia; hoy en día representa el 48% del total de los ingresos del país con un valor de US\$7.626 millones.

En Colombia existen 570 pozos de exploración y más de 204 contratos con empresas extranjeras, siendo las corporaciones de Estados Unidos las de mayor participación en los servicios de petróleos con relación al transporte, almacenamiento y refinación. El país tiene cerca de 8 mil kilómetros de oleoductos, y se estima que esta capacidad instalada se duplique con mayores niveles de IED y la participación de empresarios extranjeros con colaboración del gobierno.

Al ser una de las plataformas que impulsa la economía, el gobierno nacional está invirtiendo en este sector con el fin de atraer a los inversionistas privados y mejorar los procesos de desarrollo actuales con la ayuda de participantes externos. Los departamentos con mayor afluencia de IED y con mejores procesos extractivos de este recurso son Arauca, Atlántico, Bolívar, Casanare, Cundinamarca, Huila, Meta y Putumayo (Colombia Marca País, 2013).

Turismo y hotelería

Esta industria ha crecido casi en un 200% desde el 2010; así lo muestran cifras como los US\$1601 millones reportados como recursos extranjeros en el sector, que representan el 19,5% del total de la IED en Colombia (sin incluir el petróleo y la minería).

El gobierno colombiano apoya al sector en términos tributarios con la exención del impuesto de renta por un periodo de 30 años, que se inicia con la entrada en operación de los servicios hoteleros para nuevos proyectos, remodelaciones y ampliaciones entre 2003 y 2007.

El turismo también es una de las fuentes importantes de IED en el país al ser uno de los sectores más dinámicos del mercado nacional e internacional. Colombia recibió 1.7 millones de extranjeros en 2012, lo que significa un

incremento anual del 10% respecto de 2011, uno de los valores más altos de la región (Migración Colombia, 2013).

Software y servicios de TI

En 2012, Colombia ocupó el tercer puesto en América Latina en ventas de TI (US\$6.803 millones). Este lugar evidencia que el sector es uno de los que más ha crecido, al lograr un incremento de ventas del 177% entre 2007 y 2012. Uno de los casos más importantes es el crecimiento de la industria del software, que en ese periodo aumentó 3,79 veces su participación en el mercado con ayuda del gobierno nacional. Por otro lado, la industria del hardware, que ha estado en el tope del mercado, mantiene su dominio con un 58% de participación (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2012).

Los mayores beneficios de los que goza este sector provienen principalmente de los aportes que recibe del gobierno colombiano a través de programas como Gobierno en Línea, Fortalecimiento de la Industria TI, Vive Digital y el PTP. Además, cuenta con estrategias para el fomento y crecimiento de las TI, que han tenido un buen reconocimiento en los últimos años a nivel mundial por los cambios en el ambiente tecnológico para la industria.

Hoy Colombia cuenta con la infraestructura necesaria para manejar operaciones de talla mundial y recibir nuevas inversiones en el sector como, por ejemplo, seis cables submarinos que permiten el uso de la tecnología 4G con los cuales se espera tener mejores condiciones para el inversionista extranjero (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2014).

Guía para el inversionista extranjero en Colombia

Tipos de inversión extranjera en Colombia

Uno de los puntos de mayor relevancia para el impulso de la industria en Colombia es la IED; al respecto, y para poder ingresar al mercado nacional, los interesados deben conocer los tipos de inversión extranjera de acuerdo con las estrategias corporativas y, además, precisar las barreras existentes. A continuación se presentan los diferentes tipos de IED.

Inversión Extranjera Directa (IED)

Esta inversión es la que proviene de una persona natural o jurídica no residente que invierte en un país con la intención de tener injerencia directa

de largo plazo en el desarrollo de una firma, y se puede realizar mediante la participación en otras compañías ya instaladas o por medio del establecimiento de una filial de la empresa inversora en el país receptor.

Las modalidades de IED en Colombia según la Corporación Bogotá Región Dinámica (Invest in Bogotá, 2014) son:

- Importación de divisas libremente convertibles para inversiones en moneda nacional.
- Importación de bienes tangibles tales como maquinaria, equipos u otros bienes físicos, aportados al capital de una empresa como importaciones no reembolsables. Igualmente, los bienes internados a zona franca que se aportan al capital de una empresa localizada en dicha zona.
- Aportes en especie al capital de una empresa consistente en intangibles, tales como contribuciones tecnológicas, marcas y patentes en los términos que dispone el Código de Comercio colombiano.
- Recursos en moneda nacional con derecho a ser remitidos al inversionista de capital del exterior, derivados de operaciones de cambio obligatoriamente canalizables a través del mercado cambiario que se destinen a inversiones directas o de portafolio, así como regalías derivadas de contratos debidamente registrados.
- Recursos en moneda nacional provenientes de operaciones locales de crédito celebradas con establecimientos de crédito destinadas a la adquisición de acciones y realizadas a través del mercado público de valores.

Inversión de portafolio

Esta inversión se realiza a través del mercado de valores, es decir, mediante la compra de acciones, bonos u otros títulos financieros que pueden tener rentabilidades fijas o variables. A diferencia de la inversión directa, la de portafolio no se hace con fines de control, sino con el objetivo de obtener rentabilidades de corto y mediano plazo, por medio de la valorización o los rendimientos que genere el activo que se adquiera. Adicionalmente, este tipo de inversión es más flexible y no implica necesariamente un compromiso de largo plazo para el inversionista.

Registro de la inversión extranjera

Toda forma de inversión extranjera debe ser canalizada y registrada ante el Banco de la República, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 8.º del Decreto 2080 de 2000, a menos de que las inversiones financieras y los activos radicados en el exterior se efectúen fuera de Colombia con divisas que no deban canalizarse en este mercado (Resolución Externa 8/2000).

El registro otorga los siguientes derechos cambiarios:

- Remitir al exterior las utilidades netas comprobadas que generen periódicamente las inversiones.
- Reinvertir las utilidades o retener en el superávit las utilidades no distribuidas con derecho a giro.
- Capitalizar las sumas con derecho a giro, producto de obligaciones derivadas de la inversión.
- Remitir al exterior las sumas recibidas como producto de la enajenación de la inversión dentro del país, de la liquidación de la empresa o portafolio, o de la reducción de su capital.

Se pueden realizar dos tipos de registro:

- Automático, que requiere de la presentación de la declaración de cambio por inversiones internacionales (Formulario n.º 4 del Banco de la República). Este se realiza por medio de un intermediario cambiario autorizado o a través de una cuenta de compensación, y debe ser presentado por el inversionista o un apoderado.
- Con cumplimiento de los requisitos de inversión, que es necesario de no haber registro automático. Se debe presentar una solicitud junto con documentos soporte (Formulario n.º 11, art. 7.2.1.2 de la Circular DCIN 83 del Banco de la República).

Finalmente, al momento de realizar una inversión se deben considerar los siguientes aspectos:

- *Régimen migratorio*. El Ministerio de Relaciones Exteriores regula la entrada y salida de personas del país y considera los tipos de visado y los trámites para quienes desean desarrollar una actividad comercial.

- *Constitución de la empresa.* En general un inversionista que desee invertir cuenta con dos alternativas para la creación de una empresa: constituir una sociedad comercial o establecer una sucursal de sociedad extranjera.
- *Sistema bancario.* El inversionista debe conocer que el sistema colombiano está regulado por, y se basa en, un modelo de banca especializada cuyas transacciones internacionales están sujetas al régimen cambiario nacional, siendo el Banco de la República la entidad que realiza las actividades de banca central. La banca especializada permite tener diferentes tipos de entidades financieras como bancos, corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial. La inversión extranjera en el sistema financiero colombiano se considera como depósito y se cubre con un seguro de depósito del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin).
- *Sistema impositivo.* En Colombia se debe considerar un rango de impuestos a nivel nacional, departamental y municipal aplicados a personas naturales y sociedades.
- *Régimen laboral.* El inversionista debe saber que las relaciones laborales en Colombia están regidas por la Constitución Política, por tratados internacionales y por el Código Sustantivo del Trabajo. El ordenamiento colombiano contempla el derecho individual y colectivo, entendiendo este último como una asociación, ya sea sindicalista o no.

Conclusiones

La IED es considerada un objetivo fundamental, tanto para economías desarrolladas como en desarrollo, motivo por el cual, tanto en Colombia como en varios países de América Latina, hay una tendencia de avanzar hacia la firma de acuerdos comerciales con los que se establezcan reglas claras y transparentes que brinden confianza, de modo que estos instrumentos sean definitivos para el ingreso de capital de compañías extranjeras al país.

Colombia es considerada actualmente un punto de referencia para los empresarios que buscan nuevos mercados para invertir, lo cual, sumado a estrategias gubernamentales como, por ejemplo, los incentivos y la firma de convenios para la protección de la inversión, ha permitido grandes cambios y mayores flujos de capital para el país.

El marco jurídico establecido en los capítulos de servicios financieros, propiedad intelectual, laboral, medio ambiente y el sistema de solución de controversias permite mantener condiciones favorables para el inversionista

bajo los lineamientos del derecho internacional que fomentan y protegen las inversiones.

Los sectores potenciales para invertir en el país son resultado de las estrategias y políticas de desarrollo del Gobierno Nacional, lo cual, aunado a un esfuerzo empresarial, ha permitido fomentar la atracción de IED en Colombia. No obstante, es necesario hacer visible los beneficios que el TLC puede tener en otros sectores, especialmente como fuente de recursos necesarios para incentivar la industria, fomentar el empleo y, por ende, el desarrollo económico del país.

Si bien Colombia ha adelantado una gestión de política comercial con miras al aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio, incluyendo el establecido con Estados Unidos, es necesario seguir trabajando en la consolidación de un marco regulatorio sólido que garantice de manera segura y estable las relaciones de comercio e inversión entre los dos países.

Referencias bibliográficas

- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI (mayo de 2014). Cámara de Industria Cosmética y Aseo. Disponible en [<http://www.andi.com.co/pages/comun/infogeneral.aspx?Id=19&Tipo=2>], consultada el 4 de junio de 2014.
- Banco de la República (2012). “Inversión Extranjera Directa en Colombia”. Disponible en [www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ce_dcin_inversionextranjera.pdf], consultada el 27 de mayo de 2014.
- Banco de la República (4 de abril de 2014). [<http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>], consultada el 29 de mayo de 2014.
- Banco de la República (2014). Decreto 2080 de 2000, Capítulo 1, *Título II*, marzo.
- BBVA (2013). “Colombia. Situación automotriz”. Disponible en [http://www.bbva-research.com/KETD/fbin/mult/1301_SitAutomotriz_Colombia_Ene13_tcm346-364303.pdf?ts=1532013], consultada el 30 de mayo de 2014.
- CEPAL (2009). [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/39419/inversion2009e_CapI.pdf], consultada el 27 de marzo de 2014.
- Colombia Marca País (2013). *Crecimiento, confianza y oportunidades: para invertir, la respuesta es Colombia*. Bogotá: Proexport.

Comisión Intersectorial Zonas Francas-Secretaría Técnica (11 de febrero de 2014). *Informe Zonas Francas antes de Ley 1004*.

Corporación Bogotá Región Dinámica. Invest in Bogotá (2014). “Invest in Bogotá”. Disponible en [http://es.investinbogota.org/sites/iib/files/v_inversion_extranjera_en_colombia.pdf], consultada el 4 de abril de 2014.

Embassy of Colombia. Washington, DC. (mayo de 2012). [<http://www.colombiaemb.org/sites/default/files/factsheets/Agricultural%20Benefits%20of%20the%20US-Colombia%20FTA.pdf>], consultada el 8 de abril de 2014.

Froman, M. B (abril de 2014). “Office of the United States Trade Representative”. Disponible en [<http://www.ustr.gov/sites/default/files/USTR%202014%20Special%20301%20Report%20to%20Congress%20FINAL.pdf>], consultada el 7 de mayo de 2014.

Legis (03 de enero de 2013). “Reforma tributaria deroga a la Ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia”. Disponible en [http://www.comunidadcontable.com/BancoConocimiento/N/noti-030113-04%28reforma_tributaria_deroga_a_la_ley_de_estabilidad_juridica_para_los_inversionistas_e%29/noti-030113-04%28reforma_tributaria_deroga_a_la_ley_de_estabilidad_juridica_para_los_inversionist], consultada el 2 de abril de 2014.

Migración Colombia (2013). *Boletín Migratorio*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ministerio de Comercio Industria y Turismo (2012). “Tratado de Libre Comercio Colombia Estados Unidos”. Disponible en [<http://www.TLC.gov.co/publicaciones.php?id=727>], consultada el 3 de marzo de 2014.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (mayo de 2014). *MinTIC*. Disponible en [<http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-channel.html>], consultada el 4 de junio de 2014.

Oficina para el Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos (2012). *Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos. Análisis BPO&O*. Bogotá D.C.: Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales.

Oficina para el Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos (2012). *Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos. Textil y confecciones*. Bogotá: Centro de aprovechamiento de acuerdos comerciales.

Oficina para el Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos (2012). *Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos. Análisis de la cadena de vehículos y sus partes*. Bogotá: Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales.

- Organización Internacional del Trabajo (2014). [<http://ilo.org/declaration/lang-es/index.htm>], consultada el 9 de abril de 2014.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (s.f.). “¿Qué es la propiedad intelectual?”. Disponible en [<http://www.wipo.int/about-ip/es/>], consultada el 27 de marzo de 2014.
- Organization of American States (2007). “Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos”. Disponible en [http://www.sice.oas.org/TPD/AND_Estados Unidos/Studies/COLResumen_s.pdf], consultada el 26 de marzo de 2014.
- Proexport (mayo de 2014). “Portal Oficial de Inversión en Colombia”. Disponible en [<http://www.inviertaencolombia.com.co/index.php>], consultada el 3 de abril de 2014.
- Proexport (marzo de 2014). “Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos. Fascículo 4: servicios, compras públicas, propiedad intelectual y productos étnicos”. Disponible en [<http://TLC-eeuu.proexport.com.co/sites/default/files/TLC%204-4.pdf>], consultada el 25 de marzo de 2014.
- Proexport Colombia (2013). *Guía legal para hacer negocios en Colombia 2013*. Bogotá: Proexport.
- Sánchez Navarro, D. (2013). “Determinantes de los flujos de inversión extranjera directa estadounidense a través de un modelo gravitacional con componente espacial: evidencia para algunos países latinoamericanos”. Disponible en [<http://zl.elsevier.es/es/revista/ensayos-sobre-politica-economica-387/articulo/determinantes-los-flujos-inversion-extranjera-90269008>], consultada el 22 de abril de 2014.
- Standard & Poor's (marzo de 2014). *S&P Ratings*. Disponible en [http://www.standardandpoors.com/en_EU/web/guest/hom], consultada el 2 de abril de 2014.
- Turismo, M. D. (2012). *TLC Colombia Estados Unidos*. Disponible en [<http://www.TLC.gov.co/publicaciones.php?id=727>], consultada 3 de marzo de 2014.
- UNCTAD (11 de febrero de 2014). “Global Investment Trends Monitor”. Disponible en [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2013d1_en.pdf], consultada el 23 de abril de 2014.

CAPÍTULO 11

LECCIONES DE LA PARTICIPACIÓN MEXICANA EN EL NAFTA Y ELEMENTOS A SER TENIDOS EN CUENTA POR COLOMBIA

Elsa Torres de Villalba

Introducción

Aún hoy, a casi 25 años de iniciada la apertura económica en Colombia, en el sector empresarial persisten los estigmas del proteccionismo. La devaluación, la protección arancelaria y los subsidios siguen siendo los recursos en los que se escudan diversos sectores de la economía para evitar emprender nuevas estrategias de innovación y productividad, más acordes con las dinámicas de los mercados mundiales. Como consecuencia de la protección al mercado interno fruto del modelo de sustitución de importaciones disfrutado por más de 40 años, algunos sectores de la economía no alcanzaron los niveles de eficiencia requeridos para competir internacionalmente.

Por esta razón en Colombia muchos sectores se sienten amenazados cada vez que se habla de libre comercio, pues la falta de rivalidad y la desconexión de los mercados mundiales condujo a grandes rezagos tecnológicos que a su vez no propiciaron la capacitación de la mano de obra. El resultado es tratar de competir muchas veces en el mercado mundial con estrategias de precios bajos, con productos poco elaborados pertenecientes a los segmentos menos atractivos del mercado, donde los márgenes de ganancia son menores y están plagados de competidores.

Si a este panorama se le suman las fallas estructurales acumuladas por el país en materia de infraestructura y la falta de seguridad interna que afectan

los procesos de comercialización y logística, y se le añaden las grandes debilidades institucionales en los sectores público y privado, es más fácil entender el pesimismo que ronda a cierto sector empresarial a la hora de competir internacionalmente. Ni gobierno ni empresarios asumen responsabilidades y mantienen una relación negativa en la que cada uno culpa al otro de sus debilidades y fracasos.

El círculo del paternalismo se cierra al conceder y recibir más protección sin ayudar a superar las falencias en competitividad. Se configura un círculo vicioso de ineficiencia, en el que no se buscan soluciones a problemas estructurales de productividad, al tratar como en el pasado de usar las mismas fórmulas para proteger sectores de la competencia internacional y calmar con subsidios crisis cíclicas de la economía. Se está lejos de alcanzar una participación efectiva en el comercio mundial, especialmente por parte de empresarios a quienes ha faltado visión para reconocer la efectividad de la negociación de acuerdos comerciales como parte de la política estratégica que debe emprender un Estado para mejorar el bienestar nacional y generar crecimiento económico, aun con el sacrificio de sectores improductivos de la economía.

El cambio de mentalidad ha sido difícil debido a que algunos sectores han logrado en el pasado éxitos económicos con relativamente poco esfuerzo. Eran épocas en las que los recursos naturales parecían fuente inagotable de ventaja competitiva y de riqueza a través de las exportaciones. Este facilismo llenó de confianza e hizo perder la delantera frente a países con desventaja de recursos (como los países de reciente industrialización del sureste asiático), que sí supieron leer las señales del mercado mundial y se dedicaron a desarrollar estrategias productivas basadas en el conocimiento y en el desarrollo del capital humano, para, de esta forma, abastecer los mercados mundiales con productos de valor agregado que les generaron mayor empleo y crecimiento.

Estos antecedentes explican las razones por las cuales el anuncio de la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos en el 2004, provocó una serie de especulaciones entre diferentes sectores económicos anticipando posibles efectos negativos sobre la economía nacional; pronósticos que reflejaban más los temores de grupos de interés que la realidad a enfrentar en el nuevo escenario. Una forma de cesar la especulación o dirigir de manera más asertiva la discusión entre aperturistas y proteccionistas, es retomar el análisis de los precedentes existentes en América Latina, y separar los mitos que persisten sobre los efectos de la apertura comercial entre países con grandes asimetrías económicas como es el caso de Estados Unidos y Colombia.

Estas lecciones se pueden encontrar en el análisis de los resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*North America Free Trade Agreement* –NAFTA) que completa 20 años, y que por su naturaleza y profundidad marcó un verdadero hito en la historia de la integración comercial en el mundo, en una época en la que apenas se estaba concluyendo la negociación de la Ronda Uruguay y antes de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

México tomó el riesgo de ser el primer país en desarrollo en negociar un acuerdo de integración con dos socios comerciales como Estados Unidos y Canadá, que para esa época superaban ampliamente a la economía mexicana. Entonces los augurios fueron tan funestos para el desarrollo de México, como los que se tejen actualmente sobre la economía colombiana. La primera evidencia histórica lleva a concluir que los teóricos neoclásicos tenían razón sobre los beneficios del libre comercio entre los países que lo practican. México no solo sobrevivió sino que derivó ventajas explícitas de su participación en esta área de libre comercio, y a pesar de que se puede afirmar que los acuerdos comerciales no solucionan todos los problemas de un país, sí presentan nuevas oportunidades que deben ser aprovechadas para que los costos de los sectores afectados con la apertura sean ampliamente compensados con las ganancias de los que logren insertarse con éxito en el mercado mundial.

Uno de los estudios más serio e independiente sobre los efectos directos del NAFTA en la economía mexicana es el del Banco Mundial y la Universidad de Stanford: “Lessons from NAFTA for Latin America & the Caribbean” (2005), que se apoya en profundos estudios econométricos y en el análisis de los diversos escenarios vividos por la economía de ese país desde 1960. En el capítulo se combinan resultados del Banco Mundial con otros estudios que se irán señalando y que soportan sus tesis, para que los interesados en profundizar puedan encontrar fuentes y revisar las metodologías de las mediciones que se citan pero que no forman parte de este aporte. Se seleccionaron, entre las fuentes disponibles, las más confiables, a fin de contribuir al entendimiento práctico de las enseñanzas del NAFTA, y tratar de mejorar la comprensión sobre los efectos del comercio.

Influencia del ámbito y el entorno de cada país en los efectos del acuerdo

Los entornos macro y micro de cada país proporcionan características únicas a los efectos económicos y sociales derivados de la negociación de un acuerdo de

integración. Las coyunturas, a veces incontrolables, de las crisis internacionales, o el estancamiento y recesión internas producto de deficiencias económicas y políticas, van direccionando de manera única en la economía de cada país los efectos del tratado. Estas condiciones cambian a través del tiempo en consonancia con los procesos históricos que se van desarrollando en el escenario global y local, por lo cual se revisan los hechos de México para aclarar el punto.

EL NAFTA fue formalmente implementado el 1.º de enero de 1994 entre Canadá, México y los Estados Unidos. En el escenario previo a la firma del acuerdo, algunos de los hechos de carácter económico padecidos por México desde los años 80, superan en gravedad cualquier crisis que haya pasado Colombia durante ese mismo período de tiempo. A inicios de los 80 se presenta en América Latina una crisis de deuda externa tan aguda que se denominó “La década perdida de América Latina”, a causa del estancamiento económico que empobreció la zona. Colombia se logró mantener inmune a esta epidemia, pero en México el caos económico producido obligó al gobierno a emprender políticas aperturistas unilaterales, que serían claves a la hora de la negociación del NAFTA.

De esta manera, el proceso de apertura se inició en México como una medida necesaria para ayudar a la recuperación económica del país después de la crisis de 1982. Se trató de revertir la tendencia a la baja de las inversiones tanto públicas como privadas que habían conducido a la economía mexicana a un alto grado de estancamiento económico. Para salir de esta situación, desde 1988 hasta 1994 el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari dio gran impulso a la inversión extranjera, con medidas como la privatización del sector bancario, que había sido nacionalizado apenas doce años antes por el presidente José López Portillo, y parte de los fondos fruto de estas ventas, y los de otros grandes e ineficientes monopolios estatales, se invirtieron en infraestructura, con miras a la mayor integración comercial prevista por la negociación del NAFTA. La estabilidad del país, la baja inflación y la gran inversión en los años siguientes, crearon una burbuja de crecimiento económico que llevó incluso a que México fuera reconocido como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en mayo de 1994. El posterior desinfe de esta burbuja impidió que los resultados del NAFTA fueran apreciados en su inicio desde una perspectiva correcta.

Las reformas iniciadas en 1989, y los cambios en la Ley de Inversión Extranjera, abrieron al exterior, por primera vez, sectores de la economía que habían estado reservados solo para el Estado o para los nacionales mexicanos¹. El

1 Después de 20 años, en este momento en México se profundiza la apertura a la inversión

Estado tuvo que profundizar las reformas con una liberalización arancelaria unilateral y cambios en la reglamentación del mercado laboral para bajar la carga impositiva de las empresas de 42 a 35% de impuesto sobre la renta, haciéndolo más atractivo para los inversores externos.

Estas medidas condujeron a la aparición de nuevas empresas que ayudaron a que se reconfigurara y fortaleciera el sector exportador mexicano hacia Estados Unidos, gracias también a las perspectivas favorables de la próxima firma del NAFTA. Estas empresas con un alto contenido de inversión extranjera y, por lo tanto, fuerte apoyo tecnológico de los nuevos socios, emprendieron procesos de modernización y automatización en sectores como el siderúrgico, metalmecánico y automotriz, y, por supuesto, también ayudaron a la consolidación de las tradicionales maquilas textiles. Este paquete de empresas enfocadas al comercio con Estados Unidos forman parte de la idiosincrasia empresarial del norte de México y se fueron consolidando como efecto de políticas comunes entre los dos países, que desde 1965 favorecieron la Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector textil mexicano para mitigar los efectos del recorte en las políticas de inmigración de los Estados Unidos.

Apenas paliados los efectos de la crisis del 82, y a once meses de poner en marcha el acuerdo comercial del NAFTA, se desató en diciembre de 1994 otra gran crisis económica en México, donde la falta de reservas internacionales produjo la súbita devaluación del peso. Las consecuencias económicas fueron tan graves que se denominaron el “Efecto Tequila” por sus devastadores efectos sobre América Latina y otras economías emergentes alrededor del mundo.

La crisis tomó por sorpresa al país a pesar de los insistentes rumores que circulaban en 1994 con relación a la sobrevaluación del peso mexicano. El presidente Salinas de Gortari, teniendo en cuenta que era época electoral, disfrazó la vulnerabilidad de la economía aplicando políticas de incremento del gasto público para mantener la popularidad de su gobierno y de su partido, el PRI, que había estado en control del Estado desde 1924. Estas maniobras condujeron al país a un déficit histórico (7% del déficit de cuenta corriente del PIB, según datos del FMI) que el presidente Salinas trató de subsanar con la emisión de unos papeles llamados Tesobonos, un tipo de instrumento de deuda pública que aseguraba a los tenedores el pago en dólares en lugar de

extranjera con la liberalización de las industrias de petróleo y de telecomunicaciones y se prevén grandes cambios y modernizaciones en estos importantes sectores.

pesos mexicanos. El escenario para el desastre se completó con la actuación de un sistema bancario desregularizado y laxo en sus prácticas.

El creciente déficit de cuenta corriente, sumado al enorme gasto gubernamental, puso en alerta a los inversionistas mexicanos y extranjeros que habían adquirido los Tesobonos, quienes, ante las señales de insolvencia, procedieron a venderlos, acabando con las reservas internacionales del Banco de México. Medidas de choque que hubieran podido calmar la situación, como, por ejemplo, incrementar las tasas de interés para contraer la base monetaria y así evitar la fuga de divisas, no se aplicaron por la época de elecciones y el Banco de México optó por comprar deuda para evitar que las tasas de interés se dispararan, lo que causó más salida de divisas. El gobierno no tomó medidas de ajuste en los seis meses que le quedaban de administración, pues Salinas quería mantener alto su prestigio para aspirar a la candidatura de Director General de la OMC. La llegada del presidente Ernesto Zedillo al poder, en diciembre de 1994, exigía una actuación inmediata sobre el peso, que al devaluarse produjo una mayor fuga de capitales y llevó a la decisión de permitir su libre flotación, el cual pasaría de 3,4 pesos por dólar a 7,20 en tan solo una semana. El fin del control por parte del Estado le quitó al peso la mitad de su valor, lo que hizo impagables las deudas que mantenían en dólares muchos mexicanos respaldados en la anterior solidez de su moneda.

En ese momento, firmado el NAFTA y vigente desde enero de 1994, Estados Unidos tendió la mano a su socio comercial con la solicitud del presidente Clinton al Congreso de un paquete de rescate para la economía mexicana que no fue aprobado por la oposición de congresistas desafectos con la firma del NAFTA. Sin embargo, las autoridades monetarias de Estados Unidos encontraron una fórmula para conseguir recursos a través del Fondo de Estabilización de Divisas que no requería autorización del Congreso y por este medio se enviaron US\$20 mil millones, a los que se sumaron después otros US\$30 mil millones. Como hubo necesidad de otros prestamistas, el Fondo Monetario Internacional aportó US\$17 mil millones, US\$10 mil millones el *Bank For International Settlement*, US\$1.000 millones el Banco de Canadá y US\$1.000 millones más algunos países latinoamericanos como Brasil y Argentina que habían sido fuertemente golpeados por la crisis. La pregunta es si Estados Unidos y Canadá hubieran procedido de la misma manera solidaria y efectiva con la economía mexicana si no hubiera estado de por medio el TLC que unía de manera irremediable la suerte de las tres economías, y que, por lo tanto, hacía perjudiciales para sus intereses los efectos de la crisis.

Otro efecto favorable a la crisis producto de la firma del acuerdo fue la implementación de cambios en la política económica de México, hechos necesarios para cumplir lo negociado en el NAFTA. Estas disposiciones impidieron que México recurriera a sus prácticas habituales sobre el control de capitales y expansión del gasto en tiempos de crisis, y por el contrario, se implementaron controles estrictos a la política fiscal, al tiempo que se mantuvo la apertura de capitales, bienes y servicios y la libre flotación del peso.

La devaluación fortaleció directamente al sector exportador del país, produjo una mejora automática en los precios de los productos para el mercado externo que, a su vez, se beneficiaron de mercados expandidos, libres de barreras, garantizados por el acuerdo de libre comercio. El resultado tangible para México fue que en menos de diez meses la tasa de crecimiento del PIB ya era positiva. Si el acuerdo no se hubiera implementado antes de la crisis, México habría confiado en sus viejas prácticas anti cíclicas y la recesión hubiera sido profunda y larga. En su lugar, para 1997 la economía mexicana estaba en franca recuperación y llegó, en 1999, a una tasa de crecimiento del PIB del 7% anual, lo que le permitió pagar por adelantado su deuda a los Estados Unidos. En este caso quedan en evidencia los efectos positivos del NAFTA sobre la recuperación de la economía mexicana. Según lo negociado en el TLC, México mejoró las políticas internas en materia de inversión, recaudo fiscal y apertura comercial, y al afianzar los lazos económicos mantuvo a flote la economía.

El caso colombiano ha sido atípico, debido a que la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos se produjo en el período de mayor recesión económica de los países desarrollados desde la Gran Depresión de 1929. Esta circunstancia, proporciona una ventaja inicial a las empresas de Estados Unidos en virtud de la devaluación monetaria que le permite colocar mejor sus exportaciones en el mercado colombiano y en el resto del mundo; mientras el sector exportador colombiano ha soportado el más largo período de revaluación monetaria desde la apertura de 1991, precio pagado por el fortalecimiento que ha tenido la economía del país en los últimos años a pesar de la crisis internacional.

En parte esta crisis financiera iniciada en el 2008 ha hecho posible la aprobación del acuerdo con Colombia, gracias a una reflexión tardía por parte del Congreso de Estados Unidos que había estado renuente a dar luz verde a lo pactado. La llegada de la temida recesión a sus propias empresas y mercados le permitió ver el acuerdo desde otra perspectiva, como una gran oportunidad para las exportaciones de bienes manufacturados "Made in Es-

tados Unidos” que, por la crisis y el bajo consumo, no podían ser absorbidos por su propio mercado.

Efectos del acuerdo sobre la mano de obra

Los resultados confirman que los trabajadores más capacitados, con buenos niveles de educación, se benefician más que los que carecen de acceso a la educación. El primer grupo de trabajadores corresponde a los que laboran en las industrias y sectores con mejor acceso a la tecnología, a los créditos y a los buenos mercados. Gracias a estas facilidades están mejor dotados para incursionar en los mercados externos y son también los sectores donde se presenta una mayor inversión extranjera, que por el hecho de manejar nuevas tecnologías, demanda mano de obra capacitada. Esto se traduce en el mediano plazo en mejoras en la eficiencia de los trabajadores y en incremento de los salarios en las industrias y sectores que atraen la inversión.

No todos los países adquieren el conocimiento tecnológico de la misma manera o en la misma proporción. Si los niveles de habilidad del factor humano eran altos desde antes de la integración económica, los efectos positivos del libre comercio se verán en el corto plazo, como ocurrió con Japón y Corea cuando iniciaron la apertura. En el caso de México se detecta un mejoramiento de la calidad del recurso humano en las zonas de exportación, por encima de las zonas tradicionalmente enfocadas al mercado interno.

En su libro *En defensa de la Globalización*, Jagdish Bhagwati explica los efectos positivos de la presencia de multinacionales en una economía, y cómo éstas ayudan a la transferencia tecnológica, a mejorar la calidad del recurso humano y a generar empleo, lo cual se logra gracias a la interacción entre las empresas locales y las multinacionales que hace subir los estándares en la gestión por el efecto imitación de los competidores con experiencia internacional. Además, cuando se produce la migración natural de la mano de obra capacitada de unas empresas a otras del mismo mercado, se multiplican los efectos positivos con la transferencia de conocimiento.

Estas conclusiones se pueden apoyar también en los análisis empíricos realizados por Michael Porter en 1990, al demostrar que los países más abiertos al comercio tienden a tener una mayor tasa de crecimiento que los cerrados. Esto se produce porque la competencia internacional hace que las empresas estén más abiertas a la innovación y a la asimilación de tecnologías extranjeras con miras a ser más eficientes, mientras que en los países cerrados no se tienen estímulos para innovar e incrementar la productividad.

Vistos los efectos en México, se puede deducir que en el caso colombiano el mayor impacto del TLC se verá en las áreas geográficas que concentran las mejores condiciones de capacitación de la mano de obra, que tienen los mejores y más pertinentes sistemas educativos y que, además, están bien conectadas con las cadenas mundiales de producción a través de infraestructura física consistente. Este sería el caso de las zonas más desarrolladas del país antes del TLC o de las que se prepararon con anterioridad. El temor es que se haya perdido mucho tiempo en los reclamos y quejas por el acuerdo, en lugar de estar trabajando en la adecuación del recurso humano, la infraestructura y el sistema productivo en general para afrontar con éxito el reto. No basta con abrir los mercados, hay que ofrecer factores avanzados, además de los simples factores de producción.

Para que Colombia pueda suplir los requerimientos de las multinacionales en cuanto a habilidades y destrezas del recurso humano se necesita suplir muchas falencias, especialmente en la baja formación técnica, el poco manejo de tecnología avanzada y por supuesto, la carencia de bilingüismo. En el año 2000 se perdió la sede de la planta de Procter and Gamble ante un rival como Costa Rica, debido en gran parte a las ventajas que ofrecía su mano de obra bilingüe, fruto de la acertada política de educación pública en ese país. Esto lleva a concluir que aunque el TLC no va a reducir de manera inmediata la brecha del conocimiento, sí va a ayudar; pero primero se deben empezar a suplir los retrasos estructurales generados desde las políticas y prácticas del sistema educativo, así como la falta de interés de los empresarios por capacitar regularmente su mano de obra, tal como lo exigen los constantes cambios tecnológicos a nivel mundial.

Es indispensable, entonces, comenzar a considerar que una de las mayores fuentes de competitividad para cualquier país, además de la abundancia de recursos naturales, es la calidad del factor humano, desde lo ético y lo cultural, hasta lo tecnológico, como lo muestran los resultados de los países del sureste asiático.

Efectos del acuerdo con relación al tamaño de las empresas y su acceso a financiación

Mientras las empresas grandes se beneficiaron más que las pequeñas por su acceso a la financiación en el exterior, las pequeñas en México perdieron su fuente de financiación en la crisis y su supervivencia se vio comprometida.

La teoría, que se remonta a Joseph Schumpeter (1911), le asignó un papel central al crédito como motor de la innovación y el emprendimiento. Sin la intermediación bancaria las empresas se ven restringidas a una situación de autofinanciación que les impide un desempeño óptimo al no poder endeudarse.

Ronald MacKinnon (1973) estudió el problema de la llamada “represión financiera” en los países en desarrollo, en los cuales la acumulación de capital base del crecimiento es baja y los rendimientos de los activos reales y financieros son a menudo negativos. Se debe dejar actuar a los mercados financieros para que lleven a cabo su papel de establecer qué inversiones son eficientes y cuáles no y qué precio debe tener el acceso al capital. Cuando el Estado interviene directamente (“represión financiera”) estableciendo controles a los tipos de interés, determinando cómo se debe asignar el crédito, e impidiendo que sea el mercado financiero el que movilice los recursos, se desperdician capitales, se desincentiva el ahorro nacional y se asignan capitales a inversiones ineficientes, con lo que se produce un menor crecimiento económico. El desarrollo del mercado bancario y de los mercados de capitales es, en consecuencia, fundamental para el crecimiento y mejora de la competitividad de las empresas, al permitirles innovar, capacitar y desarrollar nuevos productos y mercados.

Según Carlos Jarillo, que investigó la internacionalización de las empresas de España en los años 90, su tamaño no influye directamente sobre la posibilidad de exportar, pero sí se comprobó que las empresas pequeñas exportan poco por falta de experiencia y, sobre todo, de capital, las medianas exportan más a medida que crecen y las grandes participan de estrategias globales en cadenas de producción.

Efectos en el sector agrícola

La producción agrícola con acceso a tecnologías de irrigación aumentó la productividad con el TLC por encima de los sectores tradicionalmente protegidos, que lentamente se mudaron a nuevos sectores más competitivos, muchos enfocados en nuevas exportaciones generadas con el acuerdo. Los pequeños productores tradicionales ni aumentaron ni mejoraron sus niveles de producción, continuaron el declive de los precios y necesitaron asistencia técnica o desplazarse a otros sectores, circunstancias que se hubieran dado con o sin NAFTA.

Son previsibles para Colombia efectos similares en la reestructuración de la producción agrícola. A pesar de los subsidios concedidos en Estados Unidos a los productores del agro, la competencia no se gana tratando de igualar la protección de nuestro campo, sino mejorando las posibilidades de producción y logística, y diversificando hacia productos que demande, no solo el mercado de Estados Unidos, sino otros socios comerciales. Esto se logra con la consolidación de la seguridad interna (esperanza en los acuerdos de paz de la Habana), la construcción de nueva y moderna infraestructura que conecte el campo con las salidas hacia los mercados, el uso de nuevas tecnologías y asistencia técnica que a su vez contribuya a la protección del medio ambiente (requisito indispensable en mercados como el estadounidense), el acceso al crédito barato y oportuno y, especialmente, la renuncia a los sectores menos productivos para enfocar los recursos económicos escasos en productos con verdadera demanda mundial.

A causa de las recurrentes protestas sociales en busca de subsidios y recursos del Estado las políticas agrarias no se han enfocado en la dirección correcta. No han sido los acuerdos comerciales la causa del decaimiento de los productores nacionales, sino principalmente el contrabando descontrolado, que no solo produce evasión fiscal sino que hace caer los precios por la sobreoferta en el mercado interno. Otro punto que baja la competitividad del agro es la protección a ciertos sectores, lo que termina provocando el detrimento de otros, como en el caso del alto precio de los insumos para el campo, lo cual lleva a encarecer toda la cadena de producción.

La desventaja de no contar con sectores conexos y de soporte en el agro, como en el caso de los proveedores de semillas, plántulas, abonos, insecticidas, maquinaria, herramientas y demás sistemas de apoyo de la cadena productiva, como carreteras, transporte especializado, infraestructura de almacenamiento o créditos, limita a los productores nacionales para alcanzar estándares de competitividad nacional e internacional. Los proveedores y la infraestructura que deberían apoyar su desarrollo, se convierten en un lastre, ante el cual se garantiza su permanencia en el mercado interno, a costa de subsidios y protección que se traducen en altos precios al consumidor local.

Michael Porter, de la escuela de negocios de la Universidad de Harvard investigó este factor en la competitividad de las naciones, y concluyó que si un sector específico de la economía desea internacionalizarse con éxito, debe contar con una base firme de sectores conexos y de apoyo que le permitan estar por encima de sus rivales internacionales en costos y eficiencia. No

basta con la abundancia de factores básicos de producción como la tierra y la mano de obra barata para salir a la competencia internacional, se deben desarrollar estrategias de costos o diferenciación, incrementar la rivalidad de las empresas para inducir las al mejoramiento, desarrollar demanda interna que oriente a los productores sobre las necesidades del mercado y, por supuesto, consolidar los sectores conexos y de apoyo. En el caso de Brasil, por ejemplo, el resultado de una estrategia de desarrollo de sectores conexos y de apoyo en el campo agrícola ha sido muy exitoso, hasta el punto de lograr en la actualidad convertirse en un importante proveedor de maquinaria agrícola para América Latina, además de un referente de productividad agraria en la zona.

La atención del Estado se puede enfocar entonces hacia la consolidación de la seguridad en el campo; a incrementar las inversiones en infraestructura, representadas en carreteras, distritos de riego y centros logísticos que garanticen las cadenas de frío; a apoyar la investigación y la asistencia técnica y tecnológica, que en este caso pueden ser brindadas por el mismo socio del acuerdo, o por organismos internacionales, y a mejorar el acceso a tecnologías limpias que aseguren el desarrollo sostenible de nuevos proyectos de envergadura internacional, que hagan verdadera justicia al potencial del campo colombiano. También es papel del Estado liderar el reacomodamiento productivo del campo, con programas de ajuste como los desarrollados en los Estados Unidos a partir de la Ley de Expansión comercial de 1962, que ayudaron a las industrias perjudicadas por la apertura comercial a hacer la transición a nuevos sectores más productivos, con incentivos para la capacitación y el reacomodamiento de la mano de obra, y crédito blando para las empresas que tuvieron que mudarse a nuevos sectores de la economía, medidas que son más viables que mantener la improductividad con subsidios.

Por efecto del TLC con Estados Unidos se debe hacer el cambio hacia cultivos que generen nuevos renglones de exportación, pues la creciente demanda de los países de nueva industrialización plantea serias deficiencias en su provisión alimentaria que podrían ser oportunidades para el agro colombiano. El acuerdo debe ser pródigo en adquisición de tecnología y de asistencia técnica para el campo, lo cual demanda una nueva y amplia visión de los pequeños y grandes productores, a la vez que representa una gran tarea para el Estado. En el nuevo escenario internacional de productos agrícolas no se compete con países pobres con buen clima y mano de obra barata, sino con proveedores internacionales como Israel, que suplen completamente su deficiencia en factores básicos de producción con adelantos tecnológicos

que van desde la biotecnología hasta las redes de distribución internacional. O como el caso de Chile que, con una geografía más complicada, con una menor proporción de tierra disponible y una ubicación menos favorable, ha llegado a desarrollar, con adecuadas políticas e infraestructura, exportaciones de excelencia en su sector primario, agro, pesca y minería.

El acuerdo y las diferencias de desarrollo entre las distintas zonas geográficas

Las áreas mexicanas con adecuados niveles de educación y buena infraestructura de telecomunicaciones, que, además, contaron con mejores instituciones locales y otras ventajas propias, aceleraron la convergencia de salarios con Estados Unidos y Canadá, como prevé la teoría económica (Solow, 1956), lo cual no ocurrió con los Estados pobres del sur de México, como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, donde subsisten importantes poblaciones indígenas atrasadas y vulnerables. Estas asimetrías no permitieron que los efectos del NAFTA se distribuyeran de manera equitativa en todas las regiones, pues no se podían remediar los estragos de la larga negligencia del Estado con la apertura de la economía. Estas zonas no eran atractivas para la IED debido a sus bajos niveles educativos que no favorecían la contratación de mano de obra y, además, sus mínimos ingresos tampoco tenían el potencial para desarrollar un mercado propio.

En el caso de Colombia es claro que no se podrá culpar al TLC con Estados Unidos del atraso de algunas regiones, cuando es patente que ha sido ancestral la discriminación por baja productividad o alejamiento de los mercados, el constante e inclemente saqueo de los políticos locales en siniestra alianza con grupos ilegales, el control de grupos insurgentes y la escasa presencia del Estado. Muchas de las regiones más atrasadas del país han contado con importantes aportes en regalías que no han contribuido al bienestar ni al desarrollo, pero sí a la corrupción y al pillaje del erario, a pesar de contar con abundantes recursos naturales.

El factor cultural será un gran obstáculo a vencer en estas regiones donde el control del Estado ha sido débil y la cultura de la ilegalidad ha permeado todas las capas sociales, al punto que muchas actividades ilícitas son toleradas como parte de las actividades económicas. Se puede hacer mención, solo para dejar claro el punto, de la cultura del contrabando en la Guajira como herencia de las políticas de España en la época de la Colonia; la minería

ilegal en departamentos como Chocó, Cauca, Nariño, Vaupés, Vichada y buena parte de la geografía nacional; los cultivos de coca en el suroccidente del país y los llanos orientales, que a su vez son las regiones donde las FARC representan poder y autoridad.

Hay que actuar ya, porque la tarea demanda no solo presencia del Estado, sino una amplia reforma institucional y un mejor control de los recursos, sin descontar que en algunos casos es imperioso un profundo cambio cultural que asegure el crecimiento hacia la legalidad y el compromiso social.

La reducción de la brecha salarial entre los miembros del acuerdo

La brecha entre el ingreso per cápita de Estados Unidos y México no se cerró, pero ha evolucionado más favorablemente que en cualquier otro país de América Latina o el Caribe. A pesar de la liberalización comercial y la armonización institucional impuesta por el NAFTA en el campo de los derechos de propiedad intelectual, la protección a los inversionistas o los estándares ambientales, hay obvias diferencias institucionales entre los dos países, especialmente en lo que tiene que ver con la supremacía del derecho y la ley, y la lucha contra la corrupción.

Estos factores han impedido que se materialice la convergencia salarial, siendo muy grave el fenómeno de expansión del narcotráfico que ha hecho estériles muchos esfuerzos del Estado para asegurar el correcto funcionamiento de las instituciones, permeadas por dineros de actividades ilícitas, en un caso de gran similitud con lo sucedido en Colombia. Es evidente el efecto restrictivo en el crecimiento económico de un país por culpa de actividades de la economía subterránea como el contrabando de productos de primera necesidad, alimentos, textiles y calzado, además de licores y cigarrillos, combustibles y gasolina hasta llegar a drogas ilícitas, armas, lavado de activos y grandes índices de evasión fiscal. Los índices de transparencia internacional quitan a países como Colombia hasta 2 puntos de crecimiento del PIB anual por culpa de las actividades ilegales.

El análisis del Banco Mundial muestra que el cambio institucional de México en los años posteriores a 1994 estuvo acorde con el promedio de otros países de América Latina que no tuvieron los beneficios de un acuerdo similar, que se perfeccionó a partir de 1999 cuando se produjo un cambio

político importante en el país; tales efectos fueron corroborados por Lederman, Loayza y Soares (2002) quienes encontraron que la democratización política tuvo efecto positivo, reduciendo la corrupción en una gran muestra de países de la región. Por ejemplo, el gran desempeño de Brasil coincidió con el cambio de políticas del presidente Cardoso de apertura de mercados y grandes privatizaciones, mientras en países que han retrocedido su postura democrática y han retornado a políticas proteccionistas, como Venezuela y Argentina, los índices de corrupción se han desbordado y los niveles de crecimiento de acuerdo a su potencial han bajado.

Aunque el estudio del Banco Mundial prueba que la principal causa de las brechas salariales entre los países del NAFTA se ocasiona por diferencias institucionales entre los miembros, también presenta evidencia de que aunque el comercio ayuda a la difusión tecnológica, persisten en México barreras que impiden absorber estas tecnologías ante la falta de calidad del recurso humano, lo que explica los diferentes niveles de ingreso per cápita, incluso dentro del mismo país. El comercio facilita la convergencia tecnológica, pero su aprovechamiento va a depender de la capacidad de la mano de obra para absorber y trabajar en las nuevas tecnologías y, por tanto, incrementar la productividad y aumentar los salarios.

El estudio del Banco Mundial encontró convergencia en las tasas de productividad de muchas manufacturas (28 sectores) entre Estados Unidos y México. Basados en evidencia de otros estudios del mismo banco, esto puede deberse al incremento de importación de bienes intermedios de Estados Unidos, con contenidos importantes de I&D. Muchos casos de transferencia tecnológica se explican con la mejora en la calidad de las importaciones, lo que a su vez repercute en la mejora en la calidad de las exportaciones. También se probó que las nuevas presiones competitivas y el acceso privilegiado al mercado de Estados Unidos (J. Ernesto López Córdova, 2002), trajo el incremento de la innovación debido a aspectos como mejoras en los procesos de I&D y el incremento de la protección a la propiedad intelectual (Meza y Mora, 2002).

Hay otros aspectos que dificultan la convergencia, uno de ellos es la geografía económica que por ubicación discrimina a las regiones más apartadas si carecen de infraestructura. También hay que considerar los costos de transporte que seguirán siendo una barrera aunque las distorsiones de la política económica sean eliminadas (Eaton y Kortum, 2002). El conocimiento y las economías de escala pueden ayudar a algunas regiones geográficas a ser más prósperas que otras, simplemente porque tuvieron unas condiciones

iniciales más favorables, como densidad poblacional o gran actividad económica (Ciccone y Hall, 1996). Esta regla se cumple en el caso mexicano, donde las condiciones iniciales de cada región geográfica predeterminaron el aprovechamiento y el crecimiento derivados del acuerdo. En Colombia, esto significa que el mayor impacto en el crecimiento económico se dará en las zonas con más población y actividad económica, es decir, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

El Banco Mundial concluye que la brecha salarial persiste, aunque en México los salarios han crecido en los Estados con más comercio y gran presencia de maquila, lógicamente, después de superar la baja inicial debida a la crisis Tequila. El sector laboral de exportación se convirtió en una fortaleza para el país al pagar salarios hasta un 37% más altos que otros sectores de la economía, y emplear a uno de cada cinco trabajadores del sector industrial. Las firmas más expuestas al comercio tienden a pagar salarios más altos por mano de obra más especializada, empleo más formal y a dar mayores niveles de capacitación, debido a tienen que competir, sea en el mercado interno o externo, con multinacionales que se apuntalan en estas ventajas. Esto indirectamente termina favoreciendo a los trabajadores en su situación laboral, pues las empresas, al tener que competir, deben mejorar las condiciones internas de sus empleados².

El Banco Mundial concluye también que las manufacturas mexicanas se adaptaron a las innovaciones y cerraron la brecha tecnológica en la mitad del tiempo que hubieran requerido sin el TLC, y aunque disminuyó modestamente la pobreza, mejoró la cantidad y calidad de los empleos. Resumiendo, las diferencias institucionales y las variables geográficas explican en gran parte la divergencia salarial entre México y sus socios del NAFTA, pero cabe anotar que en México las instituciones no mejoraron mucho más que en el resto de los países de América latina y que el NAFTA no ha sido suficiente

-
- 2 Estos efectos también los comprobó Jagdish Bhagwati (2005) en un estudio que se llevó a cabo en Turquía, en el año 2000, para analizar los efectos de la profundización de la apertura de ese país con miras a su integración con la Unión Europea. Este estudio arrojó que los salarios pagados por las empresas multinacionales que operaban en el país superaban hasta en un 24% los de las empresas nacionales, y que, además, en los últimos cinco años su empleo de mano de obra había aumentado en un 11,5%, mientras el generado por las empresas locales solo se había incrementado en un 0,6 %. La apertura, al crear sectores más eficientes, paga mejores salarios y genera más y mejores empleos.

sin grandes reformas institucionales. El Banco Mundial sugiere incluir en los acuerdos instrumentos de apoyo a las regiones más atrasadas y a los pequeños productores: acceso al crédito y asistencia técnica como política de Estado, con participación nacional e internacional, aun en proyectos de investigación conjunta público-privados, puntos importantes a considerar para Colombia.

El crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) y el reordenamiento sectorial

Según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de la Inversión Extranjera Directa (IED) que llegó a América Latina entre 1990 y 1997, México captó el 26% para un total de US\$68.826 millones (pasando de US\$4.393 en 1993 a US\$12.830 millones en 1997), siendo superado solo por Brasil que captó el 29% en el mismo lapso (US\$76.120 millones). Se observa que la IED se duplicó en el primer año del NAFTA, claramente favorecida por el acuerdo, donde el 60,9% se originó en los Estados Unidos, solo un 21,1% provino de la Unión Europea (siendo el principal actor Holanda) y una modesta, aunque creciente, participación de empresas japonesas y coreanas que extendieron sus plantas maquiladoras a México para superar la protección de los mercados de Estados Unidos en contra de sus productos.

La distribución de esta IED por sectores presenta varias lecciones. Según datos de la Dirección General de Inversión Extranjera de México, en el período de 1994-1998 solo el 0,8 de la IED fue a la minería (el sector petrolero continuaba protegido a pesar del acuerdo). El campo no logró atraer inversión ni nacional ni extranjera, a pesar de las reformas a la propiedad de la tierra emprendidas en 1992 que permitían la privatización de los antiguos ejidos reservados desde la época de la Revolución Mexicana, pues el sector solo captó el 0,2% del total de la inversión. El sector comercial atrajo el 12%, el de servicios financieros el 10,2%, otros servicios como el turismo el 6,9%, el sector industrial y manufacturero el 62,1%, del cual el 20% fue a maquiladoras. Después de la crisis de 1982 la política estatal hacia las maquiladoras se intensificó por considerar que contribuían fuertemente a la transferencia tecnológica y al perfeccionamiento de la mano de obra local. Por el contrario, las empresas enfocadas en el mercado interno no lograron captar nuevos capitales y esto las llevó a la contracción, y en algunos casos a la desaparición.

La entrada de IED también trajo cambios en la localización de las empresas que obedecieron a aspectos de tipo geoeconómico, como la reducción de los

costos de transporte y de producción. La mano de obra y, por consiguiente, el empleo se relocalizaron a su vez internamente, y los movimientos de capital entre las industrias desenfrenaron la productividad produciendo cambios en la distribución interna del ingreso y profundizando la diferencia económica entre las zonas exportadoras y las que no participaron del proceso.

La teoría económica sugiere que se deben relocalizar eficientemente los factores productivos para acelerar la convergencia de los salarios y los retornos del capital. El TLC puede eliminar barreras a los movimientos de capital internacional, o aun a la mano de obra, y se puede reducir la percepción de riesgo de inversión entre los países miembros acelerando los flujos de IED; por lo tanto, la estrategia se debe concentrar en mejorar el clima de inversión tanto nacional como foráneo.

En el caso colombiano, el mayor flujo de inversión extranjera desde Estados Unidos, antes y después del acuerdo, se prevé en el campo minero energético, diferencia que generaría menores beneficios en cuanto a la capacitación de la mano de obra y generación de empleo de calidad, contrario a México con afluencia de maquilas y la gran exportación de manufacturas. Analicemos estos resultados.

El desarrollo de las manufacturas como impacto de la IED

México se convirtió en los años 90 en la economía regional con el más alto volumen de comercio en relación con su PIB. Para 1996 el 29% del PIB correspondía al sector exportador, que creció al punto de representar más de la mitad del aumento de los ingresos reales nacionales desde la firma del acuerdo (datos de Bancomext). A su vez, las industrias de exportación se convirtieron en las mayores importadoras de bienes, ya que en la mayoría de los casos pertenecían a transnacionales insertadas en las cadenas mundiales de producción que les permitían aprovechar las condiciones favorables del mercado laboral mexicano y la cercanía geográfica. Se trata en este caso, de muchos bienes intermedios que se reprocesan o ensamblan en México para proceder a su reexportación a Estados Unidos y otros países del área. En un principio a estas maquilas se les exigía un 100% de exportaciones al mercado de Estados Unidos como medio de proteger la industria nacional mexicana, pero esta cuota se fue rebajando y la mano de obra se fue especializando. Así, México pasó de las maquilas textiles a las de componentes eléctricos y electrónicos, a las de fabricación y ensamblaje de la industria automotriz y por último a las que pertenecen a la industria aeroespacial de Estados Unidos y Canadá.

Según datos de la Industria Maquiladora de Exportación (Alba, 2003), en 1980 estas empresas absorbían el 3% del empleo industrial, y ya para 1997 el 33%, con lo que se convertían en la segunda fuente de divisas después del petróleo. A pesar de cifras tan contundentes, se generó el problema de que este tipo de industrias no conducían a encadenamientos productivos en las regiones mexicanas, aunque sí a través de la frontera, debido principalmente a la alta dependencia de las importaciones de componentes, y a que los proveedores locales solo surtían el 2% de sus necesidades de insumos (Alba, 2003). Otro factor en contra de las maquilas era que su modelo de negocio impedía la movilidad vertical dentro de las empresas, por lo cual la mano de obra carecía de estímulos y oportunidades de mejoramiento. Los asiáticos mejoraron los servicios de sus maquilas ofreciendo el paquete completo, especialmente en el sector textil, lo que incrementó el valor agregado por sus industrias nacionales. Este modelo ha sido copiado en la actualidad por las empresas mexicanas que han logrado, en parte, superar las deficiencias iniciales del modelo maquilador.

Según los estudios de Alba, las principales reformas que trajo el NAFTA para el sector industrial mexicano tuvieron que ver con las inversiones en alta tecnología a través de alianzas estratégicas con socios en su mayoría extranjeros; la gran penetración de mercados externos, especialmente el de los Estados Unidos; la incursión de las empresas en bolsa y el desarrollo del mercado de capitales; la innovación en procesos y productos; el mejoramiento de la calidad de la producción; cambios en la estructura de las empresas que disminuyeron la jerarquización y centralización, dando más flexibilidad a las organizaciones y celeridad a la toma de decisiones; la motivación de la mano de obra y la capacitación para mejorar las competencias laborales; el reforzamiento de la cultura empresarial, y mejores y más estrechas relaciones con los clientes.

Por supuesto, en los 20 años del NAFTA se han presentado circunstancias en el entorno externo e interno que han variado los resultados de desempeño de las maquilas. Por ejemplo, a principios de siglo se afectó el proceso de crecimiento de la manufactura en México por factores absolutamente externos al acuerdo: el primero tuvo que ver con un período de recesión de la economía estadounidense en 2001 que hizo perder a México cerca de 400.000 empleos, y el segundo, con la entrada de China a la OMC y el fin del Acuerdo Multifibras (2005), que había logrado mantener a raya de los mercados de Estados Unidos y de México, la producción textil barata originada en China.

Al inicio del NAFTA los salarios en el sector textil mexicano eran la décima parte de los de Estados Unidos. Desde el año 2002 México llegó a perder más de 250.000 empleos de manufactura textil por las mismas empresas que los habían generado, debido a que los salarios en China eran la cuarta parte de los mexicanos. La asimilación salarial de México con sus socios comerciales del NAFTA, predicha por la teoría económica, se tornó en contra de los obreros mexicanos, debido a que el proceso de globalización ubicó en el mercado nuevos actores con costos de producción inferiores basados en mano de obra más barata. Estas son las situaciones coyunturales que, aunque se pueden prever, siempre toman por sorpresa a los empresarios que deben mejorar constantemente sus ventajas competitivas por medio de innovación, especialización y capacitación constantes.

El ciclo económico que ocasionó esta crisis del empleo en México (Luhnow y Davis, 2012) ha seguido su curso hasta revertirse con el encarecimiento de la mano de obra en China, que en el 2000 promediaba los US\$0.60/hora y en el 2012 ya ascendía a US\$2.50. La consultora *Boston Consulting Group* calculó que para el 2013 el salario promedio en China ya había superado al de México, si se tiene en cuenta la diferencia de productividad que en México es más alta, además de la obvia ventaja en tiempos de entrega y en costos de transporte, lo que ha hecho retornar empleos a México y a otras áreas de América latina que comienzan a recuperar sus ventajas en costos de fabricación para el mercado de Estados Unidos, oportunidades que deben ser consideradas por Colombia. La tendencia podría ser mayor, pero el obstáculo del narcotráfico en México puede desviar la IED hacia otros mercados, además de las diferencias en la preparación de la mano de obra y la ausencia de eslabones en la cadena de suministros que son ventajas todavía mantenidas por los países del sureste asiático.

En 2011, en una encuesta de la firma *Alix Partners*, México fue calificado como el lugar más barato para fabricar productos para el mercado de Estados Unidos fuera de ese mismo país. La rapidez y eficiencia también cuentan especialmente en ciertos tipos de productos que marcan tendencias, como las computadoras personales Dell que se producían a razón de 35.000 por día en la fábrica de Foxcom, en ciudad Juárez, y podían estar al otro lado de la frontera en cuestión de horas. Los productos voluminosos o costosos de transportar como los autos, han batido niveles de producción en México, no solo de fábricas estadounidenses, sino de la Nissan Co. de Japón y la alemana Volkswagen AG que tienen plantas en este país. Esto favorece

también a los productores de Estados Unidos que reciben US\$0,37 por cada dólar exportado desde México ya que son sus grandes proveedores de bienes intermedios y de capital; en cambio, las empresas chinas usan muchos componentes fabricados localmente y no utilizan tantos proveedores norteamericanos, argumento a favor de los empleos no solo en México sino en Estados Unidos en contra de los intereses de China (Millman, Lunsford 2007). El crecimiento del empleo en México también desestimula la emigración ilegal a Estados Unidos.

Las empresas aeronáuticas de Estados Unidos han construido en México una capacidad considerable de suministro a sus centros de producción en el sur de California, aprovechando la cercanía geográfica. La producción tercerizada de Boeing Co. se hacía en el sureste asiático, pero el problema principal fueron los costos de transporte hasta Estados Unidos para poder completar el ensamblaje de los aviones: costos en tiempo y en dinero. México se apresuró a eliminar los aranceles a todos los componentes de la industria aeronáutica sin importar su procedencia y desde el 2006 se han invertido US\$1.200 millones en este sector y se han contratado casi 20.000 trabajadores. Del mismo sector, Goodrich Corp. tiene una planta en Sonora que produce aspas para turbinas y México espera participar del creciente mercado de este sector valorado en más de US\$25.000 millones, así como mejorar el valor y la complejidad de los componentes fabricados con la producción de fuselajes enteros y sistemas de aterrizajes, y hay planes para exportar aviones terminados para la canadiense Bombardier Aerospace. En Querétaro el gobierno donó otro terreno para construir una planta de General Electric que compense la caída de la producción del sector autopartista en esta zona con la aparición de este nuevo sector de industria electrónica.

Si Colombia quiere participar de este reacomodamiento de la producción a nivel mundial, se deben identificar rápidamente las oportunidades en sectores que gozan de ventajas diferenciales porque no se producen en Estados Unidos, bien sea por condiciones primarias como el clima o la posición geográfica (café y flores) o sectores que se han eliminado de la producción interna de Estados Unidos por desventajas en salarios o costos de los factores (textiles, confecciones y calzado), que impiden su competitividad interna o externa. Hay que identificar sectores, o segmentos sectoriales, donde las economías se puedan complementar y no competir de manera directa, especialmente en bienes del sector agrícola, donde las tasas de productividad estadounidenses dejan sin piso las pretensiones de exportación, o aun de mantener los pro-

ductores nacionales que compiten con ellos (arroz, algodón). En México, por ejemplo, el dilema que se presentó por la entrada de maíz desde los Estados Unidos se solucionó a favor del consumidor mexicano, que pasó de pagar US\$7 por kilo de maíz nacional, a solo US\$3,5 por el importado y para ayudar al campo mexicano se creó el programa Procampo que ayudó a estabilizar y promover la modernización de los productores del agro.

Integración económica y sincronización macroeconómica

La volatilidad económica, tanto como la política, desestiman la inversión, y por tanto la productividad, porque aumentan el grado de incertidumbre para la inversión y el riesgo. Políticas macro inadecuadas en cuanto a inflación, tasas de interés, déficits fiscales y debilidades del sistema financiero, impiden cumplir el rol de diversificar los riesgos y hacen que se intensifiquen las crisis.

Los acuerdos generan fluctuaciones entre los países miembros, por lo que sería deseable una coordinación de políticas. Al respecto, debe haber un país clave en la región cuya estabilidad y confiabilidad guíe a los otros, de manera que, cuando las fluctuaciones cíclicas se transmitan a través de los países miembros, la coordinación de políticas con un país más desarrollado y estable sobre tasas de cambio, armonización de la inflación o incluso unificación monetaria, aumenten la credibilidad de las políticas domésticas.

Compromisos externos por políticas fiscales comunes pueden contribuir para que el gobierno nacional consolide sus reformas fiscales, y aunque el acuerdo no fue específico en cuanto a la conducta microeconómica mexicana, su implementación tuvo grandes efectos en la dinámica que tomó la macroeconomía. Los ciclos económicos tienden a sincronizarse y por ello las políticas fiscal y monetaria cuentan ahora con menos alternativas. La inestabilidad macroeconómica representa un obstáculo para aprovechar los potenciales beneficios del acuerdo en el comercio y en los flujos de inversión. Cuando los ciclos económicos muestran un alto grado de sincronización es un indicativo de que se debe avanzar a etapas más profundas de integración, incluyendo políticas comunes y coordinadas. Si bien se encontró un alto grado de armonización entre México y sus socios, para el país el principal desafío lo constituye construir una sólida posición fiscal, y una fortaleza tanto monetaria como institucional para hacer más efectivas las políticas anticíclicas.

En el caso del NAFTA la sincronización se presentó primero en los Estados más relacionados con el comercio. Y aunque la volatilidad macro se ha

reducido en México a la mitad en relación con el período anterior al NAFTA, aún continuaba siendo mayor que la de los países más desarrollados (antes de la crisis del año 2008) y la de los países del sudeste asiático. En el caso de México se sugiere que han mejorado sus políticas monetarias y fiscales, y se ha producido una diversificación de las exportaciones.

Los procesos de integración comercial pueden llevar a difundir un incremento de la productividad, el conocimiento y la tecnología, así como a fortalecer los flujos de inversión extranjera entre los países miembros, elementos éstos que pueden ayudar a elevar la sincronización de los ciclos económicos; además, la sincronización es más notoria en los sectores objeto del comercio y luego en el resto de la economía.

Conclusiones

Las expectativas que se generan en un país que logra un acuerdo de integración con su principal socio comercial, que al mismo tiempo es una de las economías más grandes del mundo, son muy altas. El principal efecto esperado de un tratado de este tipo es que logre impactar el crecimiento económico de los países que lo firman y que, por lo tanto, ayude a elevar el nivel de vida de la gente. Sin embargo, no se puede perder de vista que los efectos del comercio mejoran el bienestar general de los países, pero ineludiblemente afectan a los sectores que pasan a competir con las importaciones: se trata de que los costos no sean mayores que los beneficios. Después de 20 años de la implementación del NAFTA se puede decir que México logró muchos cambios, la mayoría en beneficio de su crecimiento económico, pero, como era de esperarse, los efectos no fueron positivos para toda la economía y esas lecciones son de utilidad para el caso colombiano.

Según el Banco Mundial, en el período 1960-2001, exceptuando las cifras de 1995, los promedios de crecimiento de México coincidían con los de América Latina antes de la firma del acuerdo, pero a partir del TLC las tasas de crecimiento del PIB se fueron incrementando y se deduce que para finales de 2002 el PIB de México hubiera sido un 4% menor sin NAFTA.

Teniendo en cuenta el factor básico de posición geográfica, es claro que México fue invitado a participar en la negociación del NAFTA debido a su cercanía física con Canadá y Estados Unidos, lo que lo convertía en un socio natural al minimizar las barreras físicas y, por tanto, los costos. Para

Colombia, a pesar de la privilegiada posición geográfica, no se compite con las ventajas con que contó México, por lo que el atractivo se debe sustentar en el ambiente de negocios para las empresas, es decir, las iniciativas del sector empresarial para asumir mayores riesgos y aprovechar las ventajas de nuevas tecnologías, mercados y capitales.

México inició la apertura unilateral de su economía antes de la negociación del NAFTA, lo que le permitió contar con un período de transición previo a la apertura con sus nuevos socios comerciales. Colombia tuvo igualmente este período de prueba en el *Andean Trade Preferences and Drugs Erradication Act* (ATPDEA), precedido por el *Andean Trade Preference Act* (ATPA) desde 1991, que le abrieron mercado en Estados Unidos para algunos productos nacionales, especialmente las flores. Por su carácter de preferencias arancelarias unilaterales, a muchos sectores les parecían suficientes, pero no dejaban de ser excluyentes de algunos productos, tener carácter temporal, estar sujetas a revisión de Estados Unidos por estar atadas a la lucha antidrogas y a su intempestiva revocación, lo cual desestimulaba emprender acciones a largo plazo. Tampoco existían mecanismos de solución de controversias y por lo tanto la autoridad comercial estadounidense decidía unilateralmente las disputas en su aplicación. Para seguir creciendo en esos mercados eran necesarias nuevas negociaciones en el papel de socios y no de beneficiarios del asistencialismo de Estados Unidos.

La prueba de fuego para el NAFTA se dio apenas producida la vinculación de México a sus socios comerciales, con la crisis de diciembre de 1994, durante la cual se demostró que fue acertada la decisión de acogerse a lo negociado, no solo por el respaldo financiero que dieron los nuevos socios a México, sino también por la llegada de inversiones y el efecto positivo de la devaluación del peso que condujo a un incremento de las exportaciones mexicanas, especialmente las direccionadas hacia Estados Unidos.

La situación de Colombia es atractiva para la inversión extranjera gracias a una política macroeconómica, tradicionalmente prudente, que previno la llegada de situaciones hiperinflacionarias o de cesación de pagos, como las que padecieron México y otros países del área. Actualmente muchos países de América Latina no presentan condiciones para la IED, circunstancia que termina por beneficiar a Colombia; además, aunque el TLC no es un sustituto sino un complemento para el cambio que es necesario implementar en las políticas internas, a fin de favorecer y proteger la inversión extranjera para lograr su diversificación a otros sectores de la economía, todavía se está lejos

de proveer marcos institucionales más favorables a la IED en los campos fiscal, de seguridad jurídica y transparencia.

En cuanto a la convergencia salarial entre los socios de un tratado comercial, la evidencia indica que el NAFTA la aceleró en su productividad en los sectores manufactureros, lo cual fue resultado de la transferencia de tecnología y el mejoramiento de la mano de obra. Las maquilas en México se han beneficiado profundamente del NAFTA y muestran una evolución muy importante, desde los sectores básicos de confecciones y ensamble de bienes importados de Estados Unidos, hasta el desarrollo de componentes y la fabricación de productos para las industrias automotriz, metalmecánica, eléctrica, electrónica, química, aeroespacial y de telecomunicaciones, que a su vez han transformado el capital humano asociado a estas industrias en zonas específicas del país.

Con el NAFTA es evidente la mejora del recurso humano como resultado de la transferencia tecnológica, pero todavía hay que tomar acciones para contrarrestar las deficiencias en el sistema educativo y de innovación, de manera que puedan sostener el crecimiento productivo, recomendaciones que son también pertinentes para Colombia. Esto significa propiciar dinámicas de innovación de las firmas locales mediante el uso de la tecnología y la capacitación, a fin de elevar productividad y garantizar mejores salarios, en un contexto de mayor relación entre sector productivo y universidades.

Según un estudio de Lederman y Maloney (2003), la protección a los derechos de propiedad intelectual tiende a incrementar los esfuerzos de investigación y desarrollo, por lo que es probable que el NAFTA haya ayudado a México a mejorar su innovación a través del régimen de propiedad intelectual, y lo haya impulsado a salir de la “crisis tequila”; sin embargo, debe haber más correspondencia entre los esfuerzos hechos en I&D y los sectores con altos niveles de educación, con el sector productivo.

En cuanto a las diferencias institucionales entre los socios del NAFTA, en el caso de México las reformas que se dieron fueron sustanciales pero no completas. Se necesitan para Colombia y México grandes reformas que superen la debilidad institucional, logren eficiencia en la lucha contra la corrupción, mejoren la estabilidad jurídica y permitan consolidar el imperio de la ley, como requisitos mínimos de confianza para la inversión extranjera y para la estabilidad de las propias empresas nacionales.

Se puede invertir en infraestructura innecesariamente si no se está respaldado por mayor productividad en el área de influencia, y esto puede llegar a

ser un desperdicio de los escasos recursos financieros. La planeación de las grandes obras de infraestructura debe obedecer a parámetros de eficiencia y productividad económica de cada región, para que de esta manera logren impactar en el desarrollo general del país. Las regiones industriales del norte de México, beneficiadas desde 1965 por la presencia de maquilas y con mejores condiciones iniciales, casi lograron la convergencia salarial con Estados Unidos, mientras que las zonas agrícolas del centro y el sur del país se han mantenido con altos niveles de pobreza debido a sus bajas condiciones iniciales que no atrajeron inversión extranjera.

En Colombia, previniendo una situación similar, la lección es que las políticas del Estado se deben concentrar en los agentes potencialmente afectados o menos beneficiados por el TLC. El NAFTA, por ejemplo, promete la entrega de subsidios de emergencia hasta el año 2020, la asignación de un 1,5% del PIB para el desarrollo productivo de la tierra y un 1,5% más para el desarrollo social y ambiental del sector rural, así como también se garantizó desde 1994 el reconocimiento de los derechos y la cultura de la población indígena que antes se encontraba marginada y olvidada.

El Banco Mundial también encontró que en México las áreas con menor participación estatal en el empleo eran las más productivas; por ejemplo, la manufactura está concentrada en áreas con altos niveles de educación y bajos niveles de empleo público, por lo que incrementar el tamaño del Estado en otras zonas no tuvo correlación con mejores tasas de crecimiento. Antes de la firma del acuerdo las condiciones iniciales de cada Estado trazaron el derrotero de su participación en los beneficios de comercio, por lo que es importante identificar y trabajar estos factores desde el inicio.

Este será un punto de extremo interés que aprovecharán los contradictores del TLC en Colombia, donde la disparidad histórica en el desarrollo regional del país ha estigmatizado a muchas zonas. Adicionalmente, son regiones con grandes problemas de inseguridad, falta de infraestructura, bajos niveles de escolaridad, poca presencia del Estado y un atávico problema cultural de convivencia con la ilegalidad, la corrupción y el despilfarro de los recursos públicos. Es urgente el cambio de mentalidad en estas regiones, pero lo importante es anticipar que el TLC no impactará estas zonas mientras no se solucionen los problemas estructurales y que, por lo mismo, su atraso no será consecuencia del acuerdo, sino de las deficiencias históricas agravadas por más de 50 años de conflicto interno.

En cuanto a la integración financiera, las lecciones demuestran que el tratado debe ser incluyente y garantizar crédito más barato; reforzar la liquidez a los sectores productivos; ayudar a bajar las tasas de interés, o sea, el costo del capital; mejorar la oferta de productos del mercado financiero, además de acelerar las inversiones que demandan grandes flujos de dinero como las obras de infraestructura. El grado de integración financiera debe ser adicional a la integración comercial, ya que esto puede incrementar el flujo de IED que es uno de los principales beneficios derivados de un TLC.

Las lecciones para el sector agrícola, que es uno de los más sensibles, llevan a la conclusión de que demanda mucha tecnificación e inversión. En México los agricultores menos productivos y protegidos o desaparecieron o se mudaron a nuevos sectores, muchos a nuevas áreas creadas para la exportación las cuales han sido estimuladas por el TLC. La gran ventaja de lo negociado fue contemplar la asistencia técnica para los sectores más perjudicados a nivel de todos los socios del acuerdo.

Existen muchas similitudes que permiten anticipar que los resultados del NAFTA sobre la economía mexicana presentan valiosos parámetros de análisis de cara a la experiencia colombiana, sin embargo es preciso tener en cuenta que las situaciones coyunturales de cada país pueden trazar derroteros diferentes. En un sentido general, la teoría económica que predice los beneficios del libre comercio para los países que lo practican ha triunfado. Desde Adam Smith, la economía ha sido contundente en demostrar los beneficios del comercio y cómo se reparten en una sociedad. El aumento del bienestar general se presenta mediante el aporte de mejores productos y precios para el consumidor, pero es claro que no se puede evitar el perjuicio de los sectores que van a competir directamente con las importaciones, especialmente si no se han preparado y si, adicionalmente, por la protección, se encuentran rezagados de la competencia internacional.

La internacionalización, por lo tanto, supone esfuerzos no solo para las empresas que van a exportar, sino para las que desde el mercado interno deben soportar la competencia internacional. Por esta razón, la apertura lleva a un reacomodamiento de los sectores económicos dentro del país, a la desaparición de los sectores menos competitivos y desplaza la mano de obra hacia las regiones más productivas que pagan mejores salarios. Por último, se reasignan nuevamente los factores de producción a los sectores más eficientes y se logra crecimiento económico del país al evitar el desperdicio de recursos escasos, no solo de las empresas, sino también del Estado.

Las regiones deben rivalizar entre sí por la IED y por el reordenamiento de las actividades productivas de acuerdo a su competitividad, así como prepararse para asimilar las transformaciones del mercado de trabajo. Es por eso que se distancian: por las diferencias en términos de oportunidades de inversión y de empleo; por las distintas escalas salariales que afectan el proceso de movilidad económica y social, ante la incapacidad de las empresas para hacer ajustes en sus niveles de empleo a un costo moderado, y por la carencia de redes de apoyo a los desempleados en la relocalización hacia los sectores donde se presente demanda. Nuevas tecnologías, nuevas empresas y sectores se expanden y mueren, y por lo tanto las leyes laborales deben facilitar el desplazamiento de la mano de obra de unos sectores a otros, mientras se protege su modo de vida y se prepara el recurso humano con nuevas habilidades.

En general, los resultados conducen a predecir que un acuerdo de este tipo ayuda, pero no es la panacea a todos los males que afectan el crecimiento económico nacional, ni el simple acuerdo se va a convertir en una fuente inagotable de recursos para superar el subdesarrollo. El tratado solo significa la creación de nuevas oportunidades, pero su aprovechamiento dependerá de las condiciones internas del país en materia institucional, en lo público y lo privado, en la fuerza de innovación de las empresas locales, en el desarrollo de la infraestructura, en las políticas de educación y capacitación de la mano de obra para desarrollar habilidades y actuar en sectores más avanzados de la economía. Se deben reforzar también el apoyo público y privado a la investigación, el desarrollo de nuevas tecnologías que favorezcan la innovación, y, muy especialmente, la determinación del espíritu empresarial colombiano, que logre superar sus estrategias del pasado y determine nuevos rumbos a la competitividad de las empresas.

Para potenciar los efectos favorables de la integración se deben combinar, en todos los frentes, acciones que maximicen las ganancias de la liberalización comercial. Lograr estos avances significa un compromiso nacional que reúna los mejores esfuerzos desde lo público y lo privado para enfrentar el reto; por supuesto que estas medidas ayudarán a incrementar también el comercio con otros mercados y otros acuerdos.

Referencias bibliográficas

- Alba Vega, Carlos (2014). *México después del TLCAN. El impacto económico y sus políticas sociales*. Disponible en [www.redalyc.org/articulo.oa?id=59917106], consultada el 10 de marzo de 2014.
- Bhagwati, Jagdish (2004). *En defensa de la globalización*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ciccone, Antonio y Robert E. Hall (1996). "Productividad y la densidad de la actividad económica". *American Economic Review*, vol. 86, n.º 1.
- Davis, Bob y David Luinow (2012). "El alza de los salarios en China brinda una oportunidad a México". *El Tiempo*, 14 de septiembre.
- Eaton, Jonathan y Samuel Kortum (2002). "Tecnología, geografía y comercio". *Econometría*, vol. 70, n.º 5.
- Jarillo, José Carlos y Jon Martínez Echezarraga (1991). *Estrategia Internacional*. Madrid: McGraw-Hill.
- Lederman, Daniel; Norman Loayza y Rodrigo Soares (2002). *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*. Office of the Chief Economist for Latin American and the Caribbean. Washington D.C.: World Bank.
- Lederman, Daniel y William F. Maloney (2003). *R&D and Development*. Office of the Chief Economist for LCR. Washington, D.C.: World Bank.
- Lederman, Daniel; William F. Maloney y Luis Servén (2005). *Lesson from NAFTA for Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Stanford Economics and Finance, and Stanford University Press and The World Bank.
- López Córdova, J. Ernesto (2002). *NAFTA and México's Manufacturing Productivity: An Empirical Investigation Using Micro-level Data*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- McKinnon, Ronald (1973). *Dinero y capital en el desarrollo económico*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Meza, Liliana y Ana Belén Mora (2002). *Why Mexican Firms Invest in R&D*. Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean. Washington D.C.: The World Bank.

Millman, Joel y Lynn Lunsford (2007). “La maquila mexicana sube de categoría”. *El Tiempo*, 16 de noviembre.

Porter, Michael (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor.

Schumpeter, Joseph A. (1911). *The Theory of Economic development*. Boston: Harvard University Press.

Solow, Robert (1956). “A Contribution to the Theory of Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, 70, febrero.

CAPÍTULO 12

EXPERIENCIAS DE CHILE EN EL APROVECHAMIENTO DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS

Isabel Rodríguez Aranda y Javier Recabarren Silva

Introducción

Este capítulo se propone explicar los factores regionales y particulares que llevaron a Chile y Estados Unidos a tomar la decisión de firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) el 6 de junio de 2003, el cual entró en vigencia el 1.º de enero de 2004. Se analizará cuánta es la convergencia de intereses económicos y políticos en la decisión, cómo se puede evaluar su posterior aprovechamiento comercial y el desbordamiento hacia otros aspectos de cooperación.

Para el caso de Estados Unidos, la firma de este TLC formaba parte de una estrategia regional e internacional de posicionamiento como líder de la liberalización comercial en los años noventa, con la cual buscaba llevar a los países latinoamericanos hacia la conformación de un área de libre comercio regional, por medio de la Iniciativa para las Américas (ALCA), con la finalidad de hacer contrapeso a actores como la Unión Europea o Japón. Asimismo, este proyecto del ALCA, que se esperaba concretar en el año 2005, actualmente se reformula por parte de Estados Unidos con intereses similares bajo la denominación de Acuerdo de Asociación Transpacífico (*Transpacific Partnership Agreement* –TPP), buscando nuevamente liderar a países latinoamericanos y, ahora también, asiáticos.

Para Chile la firma del TLC con Estados Unidos respondió a factores políticos y económicos internos que se proyectaron en el modelo de inserción

económica internacional, significando el inicio de una nueva etapa caracterizada por la firma de acuerdos bilaterales con países desarrollados. Hay que recordar que Chile inició el modelo en la segunda mitad de la década de los setenta con la apertura unilateral de la economía, y que luego pasó a una apertura bilateral con países en desarrollo de América Latina. Por lo tanto, el TLC con Estados Unidos significó un avance irreversible hacia la firma de más TLC con países desarrollados y, a su vez, confirmó el alejamiento definitivo de Chile de la posibilidad de incorporarse a Mercosur y con ello el distanciamiento de cualquier proceso de integración profunda con Latinoamérica. Etapa que hoy, sin embargo, está en proceso de redefinición al ser Chile miembro pleno de la Alianza del Pacífico, la cual se propone conformar un mercado común, y entra en tensión ya que este país debe enfrentar la invitación al TPP liderado por Estados Unidos.

En cuanto al aprovechamiento económico del TLC entre Chile y Estados Unidos se analiza su evaluación a 10 años de su implementación, considerando además que al 1.º de enero de 2015 el 100% del comercio bilateral cumplirá el plazo definitivo para su liberalización. Por otra parte, los logros económicos, que se explicarán como consecuencia del tratado, han devenido en una cooperación que ha desbordado lo económico-comercial para impulsar acuerdos en áreas complementarias como medio ambiente, migración e intercambio educacional, entre otros, demostrando que el TLC ha sido un instrumento dinámico y no estático de cooperación, más bien una plataforma potencial para la cooperación en otras áreas de la relación bilateral.

El siguiente capítulo se estructura en cuatro partes: en la primera se analizan las razones que llevaron a Estados Unidos a proponer el proyecto del ALCA 2005 y cómo el contexto regional que se gestó con esta propuesta es un aspecto importante que llevó a firmar el TLC con Chile; en la segunda se explica cómo Chile buscó estratégicamente negociar y firmar el TLC con Estados Unidos, lo cual significó un alejamiento definitivo de la posibilidad de ingresar como miembro pleno al Mercosur; en la tercera se hace un evaluación del TLC a 10 años de su implementación, analizando sus logros y los desafíos que aún presenta, y, finalmente, en la cuarta se explica cómo la cooperación comercial ha permitido el desarrollo de otras áreas de cooperación bilateral, por ejemplo, en medio ambiente, migración, doble tributación, y educación. Así también, en esta última parte se presenta el TPP como un desafío a la relación bilateral entre Chile y Estados Unidos en cuanto avanzan las negociaciones para esta área de libre comercio al mismo tiempo que

el país latinoamericano por primera vez se compromete en un acuerdo de integración profunda como es la Alianza del Pacífico.

Factores de contexto: acuerdos asimétricos y verticales para América Latina

Para comprender cómo se llegó a negociar el TLC entre Chile y Estados Unidos en 2003, es necesario explicar que la economía internacional estaba siendo dinamizada por los principios liberales desde finales de los años ochenta, impulsados por el GATT y luego por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta dinámica motivó a los países a desregular sus economías, a ampliar mercados, y a buscar asociaciones económicas como forma de facilitar y avanzar en dicha liberalización. Fue así como a principios de los años noventa se observó la conformación, generalizada en los distintos continentes, de asociaciones de Estados que buscaban colaborar para lograr el crecimiento económico por la vía de la liberalización del comercio, apostando por áreas de libre comercio o mercados comunes, bajo los conceptos de “regionalismo abierto” o integración regional.

Incluso se conformaron regiones no formalizadas por tratados pero concertadas para liberalizar sus economías, como fue el caso del Foro de Cooperación del Asia Pacífico (APEC). Ejemplos de estas asociaciones que caracterizaron la economía política internacional en los años noventa son la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Mercado Común del Caribe o la Comunidad del Caribe (Caricom), entre otras. Otros ejemplos los constituyeron los tratados de libre comercio a nivel bilateral y, paulatinamente, los que se han planteado a nivel regional, como el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por su sigla en inglés) y algunos en América Latina como el Grupo de los Tres (G-3).

Pero, sin duda, la propuesta más controversial en América Latina a inicios de los noventa fue la realizada por Estados Unidos: la Iniciativa de las Américas, posterior Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este proyecto, imaginado por el Presidente George Bush en junio de 1990, se definía como “una sola zona comercial desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego” y buscaba alcanzar una relación más recíproca con los países latinoamericanos sobre la base de la liberalización comercial y la democracia, lo que llevó a excluir a Cuba.

Hay que tener en cuenta que fue el contexto internacional el que impulsó a Estados Unidos a considerar este nuevo enfoque, en cuanto la Ronda de Uruguay en el marco del GATT no había avanzado en los acuerdos y había otros actores con protagonismo económico como Europa y Japón. En consecuencia, Estados Unidos buscó liderar la región y el ALCA iba a ser su vehículo.

Pero no sería hasta diciembre de 1994, en el marco de la Primera Cumbre de las Américas, realizada en Miami, Estados Unidos, donde se conformaría la idea del ALCA con el objetivo preciso de formar un área de libre comercio hemisférica. Desde un principio se buscó que, además de la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, se incorporara también la negociación sobre el establecimiento de disciplinas comunes en áreas como el comercio de servicios, el tratamiento de inversiones y la protección de la propiedad intelectual, siguiendo el esquema de negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) (Rodríguez, 2005a).

En América Latina los efectos de esta propuesta generaron controversia debido a las características de conformación de las áreas de libre comercio como paso previo para alcanzar la liberalización mundial: la primera característica era la incompatibilidad con la integración profunda, es decir, la propuesta del ALCA tensionaba el regionalismo abierto, definido y avalado por la CEPAL, de formación de bloques, con el preferencialismo en la creación de comercio entre los miembros sin la instauración de barreras para el comercio con externos (Di Filippo y Franco, 2000).

La segunda característica era la asimetría de las economías que iban a conformar el ALCA, aspecto que generaba tensión al proponer un acuerdo regional intrínsecamente asimétrico para los países de la región, en cuanto, en lo más básico, se firmaría un TLC con la mayor potencia económica a nivel regional y mundial.

Di Filippo y Franco explican (2000) que los TLC se pueden clasificar en simétricos y asimétricos. Los primeros serían aquellos firmados con condiciones equivalentes para ambos países, y los asimétricos aquellos que negocian más beneficios para alguno de los dos países. Pero también agregan una segunda clasificación: horizontales y verticales; los primeros son firmados entre países con el mismo nivel de desarrollo, y los segundos, se definen como los acuerdos firmados entre un país en desarrollo y otro desarrollado. Bajo estas categorías, por ejemplo, el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos sería simétrico y horizontal, y el acuerdo entre Estados Unidos y México asimétrico y vertical.

Según esta conceptualización, el ALCA era un acuerdo asimétrico y vertical, y contradictorio con el regionalismo abierto de bloques que apostaba por el logro de un mercado común. Es decir, para los países latinoamericanos aceptar ser parte del ALCA significaba renunciar a sus proyectos subregionales, e implicaba también negociar en una posición de desventaja porque lo harían con un país desarrollado (Rodríguez, 2004). La alternativa que en ese momento se decidió, pensando en concretar el ALCA para el año 2005, fue negociar en bloque¹. No obstante, los bloques latinoamericanos no habían avanzado mucho en su homogeneización y armonización de las reglas de unión aduanera, por lo que les era muy difícil posicionarse ante Estados Unidos para negociar. El resultado fue, ya cerca del año 2005, la negativa de los bloques regionales al ALCA.

Sin embargo, en este proceso hubo dos países que rompieron la regla del regionalismo abierto de bloques, México y Chile, quienes optaron por la liberalización de sus economías a través de los TLC. México ya había firmado con Canadá y Estados Unidos en 1994 el NAFTA, y Chile aspiraba a diversificar su mercado firmando con países desarrollados acuerdos verticales, concretando en 1997 el TLC con Canadá y en 2003 con la Unión Europea (UE), mientras negociaba con Corea del Sur con la que firmó en el año 2004, con EFTA también para el 2004, y se proyectaba el P4 (Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei) que finalmente se concretaría en el 2006, tal como se muestra en la Tabla 69.

En relación con el ALCA, la percepción de Chile a la propuesta ideada por Estados Unidos había sido favorable desde que el presidente Bush había lanzado la idea en junio de 1990; es más, Chile fue el primer país en responder a ese anuncio dando su conformidad a participar en ella, firmando un Acuerdo Marco entre Chile y Estados Unidos el 1.º de octubre de 1990. A esto se sumaba que Chile no participaba en ese momento, ni lo haría posteriormente, de ningún acuerdo de unión aduanera en la región, manteniendo solamente un TLC con el Mercosur.

1 Fue en la Primera Cumbre de las Américas, en diciembre de 1994, cuando se tomó la decisión de concretar el Área de Libre Comercio para el año 2005.

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

TABLA 70
RESUMEN DE ACUERDOS ANTES DE 2004

País	Acuerdo	Fecha entrada en vigencia
Bolivia	Acuerdo de Complementación Económica	1993
Colombia	Acuerdo de Complementación Económica	1993
Venezuela	Acuerdo de Complementación Económica	1993
Mercosur	Acuerdo de Complementación Económica	1996
Canadá	TLC	1997
México	TLC	1999
Centroamérica	TLC	2002
UE	Acuerdo de Asociación Económica	2003

Fuente: Elaboración propia con base en [www.direcon.cl].

TABLA 71
RESUMEN DE ACUERDOS POSTERIORES AL 2004

País	Acuerdo	Fecha de entrada en vigencia
Corea del Sur	TLC	2004 (abril)
EFTA	TLC	2004 (diciembre)
P4	Acuerdo de Asociación Económica	2006
China	TLC	2006
India	Acuerdo de Alcance Parcial	2007 (agosto)
Japón	Acuerdo de Asociación Económica	2007 (septiembre)
Cuba	Acuerdo de Complementación Económica	2008
Panamá	TLC	2008
Colombia	TLC	2009
Perú	Acuerdo de Complementación Económica	2009
Australia	TLC	2009
Ecuador	Acuerdo de Complementación Económica	2010
Turquía	TLC	2011
Malasia	TLC	2012
Vietnam	TLC	2014
Hong Kong, China	TLC	2014 (ratificación en trámite)
Tailandia	TLC	2014 (ratificación en trámite)

Fuente: elaboración propia con base en [www.direcon.cl].

Chile era importante para Estados Unidos por diversas razones. Entre ellas el país del sur aparecía como un “socio” en términos de su fortaleza institucional, desempeño y orientación económica aperturista, así como su apoyo desde un principio a la iniciativa del ALCA. Pero también había razones geopolíticas entendiéndose que comparativamente Canadá era su principal socio comercial y México ostentaba el segundo lugar, mientras que Chile era el origen de tan sólo el 0,3% de sus importaciones y del 0,5% de sus exportaciones (Ramos y Alfie, 2003). Por lo tanto, el atractivo para Estados Unidos al firmar un TLC con Chile se debe comprender en el marco del acercamiento que estaba teniendo con América Latina por medio del ALCA.

En otras palabras, desde que Bush padre planteó la posibilidad de un gran acuerdo comercial entre las Américas y luego Bill Clinton, su sucesor, aterrizó esa idea entregando las claves futuras de las relaciones con los países del sur en la Primera Cumbre de las Américas en 1994, se entiende mejor cómo Chile aparecía como un socio estratégico al interior de la fórmula comercial que Estados Unidos esperaba trazar con los países latinoamericanos. Como se señaló arriba, Chile se mostraba como un país consolidado, serio, atractivo para fortalecer relaciones económicas y, por consiguiente, un “aliado” natural con el cual comenzar a hacer “real” el ALCA. Como afirmó en su momento el *Washington Post*: “En términos de impacto en la economía estadounidense, el TLC con Chile es poco importante, su importancia radica en la estrategia del Gobierno del Presidente Bush” (Solervicens, 2003).

Chile era entonces un “inicio” en esa estrategia comercial más amplia, permitiéndole al Gobierno norteamericano ofrecer una señal al resto de las Américas de que era posible negociar acuerdos bilaterales o multilaterales con su país, a la vez que se estaban orientando “en serio” hacia la conformación de un Área del Libre Comercio para el año 2005.

Por qué Chile mira a Estados Unidos

Estados Unidos y Chile han mantenido un estrecho vínculo económico, sobre todo desde comienzos del siglo XX con las inversiones norteamericanas en la minería del cobre, lo que lo llevó a ser durante décadas el principal socio comercial de Chile.

Tras la etapa del modelo proteccionista, llamado “Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones” (ISI), con la llegada del gobierno

militar en 1973 se inició un periodo donde Chile se abrió al mundo, volviendo de lleno al sistema económico internacional. Lo básico del nuevo planteamiento económico era que el mercado interno nacional no estaba capacitado para lograr un aparato productivo importante ni para especializar al país en recursos más ventajosos. Bajo esta idea, los aranceles comenzaron a disminuir. El arancel promedio hacia 1973 era de alrededor del 100% y con altas diferencias por rubros para que cada sector tuviese la protección suficiente como para mantener su rentabilidad. A partir de ese escenario se inició la apertura unilateral de la estructura arancelaria, donde ya hacia 1979 los aranceles se encontraban en un 10% (Ramos y Alfie, 2003). Era la primera etapa del modelo de inserción internacional: la apertura unilateral.

Con el regreso de la democracia, hacia 1990, por medio de la Concertación de Partidos por la Democracia se continuó con la política de apertura unilateral anterior y se la consolidó al otorgarle una legitimidad democrática bajo el lema de que Chile debía “reinsertarse a la comunidad internacional” como una política de Estado propia. Para concretarlo era necesario firmar la mayor cantidad de TLC y participar en distintas organizaciones internacionales (Artuza y Ross, 2012). Era la segunda etapa del modelo de inserción económica internacional, ahora en democracia, esto es, la firma de acuerdos comerciales bilaterales con países latinoamericanos para bajar aranceles (Rodríguez, 2009).

Esta estrategia de inserción múltiple de Chile a la globalización y a la nueva economía significó que para el momento de la firma del TLC con Estados Unidos, el país tenía ya siete acuerdos comerciales firmados, en su mayoría con países latinoamericanos y con tres países desarrollados, Canadá, México y la Unión Europea (UE), según se explica en la Tabla 69. A esto se suma la activa participación de Chile en APEC y la sintonía de enfoques sobre la liberalización comercial, a lo que se puede agregar la negociación del P4 y la Cumbre de Santiago de 2004 donde precisamente Chile lideraba la declaración que comprometía a los países miembros a pasar de la liberalización unilateral concertada a la firma de TLC entre los países miembros, para llegar a formar una amplia área de libre comercio (Rodríguez, 2005b).

Por lo tanto, lo que se observa desde comienzos del presente siglo, es que Chile estaba construyendo una nueva etapa de su modelo de inserción internacional, consistente en acuerdos bilaterales verticales fuera de la región latinoamericana. Al respecto, por lo menos hasta el 2005, Chile se mantuvo atento a la posibilidad de participar plenamente del Mercosur, en cuanto los

gobiernos Aylwin, Frei y Lagos siempre habían señalado que una vez que el bloque bajara sus aranceles al promedio que ya tenía Chile, 11%, no habría impedimento para incorporarse a él. Por estas razones es posible sostener que la firma del TLC Chile Estados Unidos marca un antes y un después en el modelo de inserción internacional chileno, en cuanto este hecho significó la irreversibilidad del proceso de liberalizar su economía a través de TLC y alejarse definitivamente de la integración latinoamericana, más específicamente del Mercosur.

Es importante ahora preguntarse qué motivaciones tenía Chile para firmar este acuerdo, que a su vez reforzó su modelo de inserción internacional buscando acuerdos verticales.

En primer lugar existía un discurso desde el gobierno, así como dentro de la mayoría de los partidos tanto de derecha como de izquierda, que los llevaba a unirse en percepciones sobre lo arriesgado que era negociar un TLC con Estados Unidos. Sin embargo, esas percepciones eran positivas, pues el riesgo se interpretó como una oportunidad para el país de introducir dinámicas de innovación en libre comercio. En palabras del senador chileno, Alejandro Foxley, “es ambicioso porque Chile se va a medir, si esto tiene éxito (las negociaciones), con la economía de mayor productividad en el mundo [...] Va a ser como un golpe energético para el sector privado” (Emol, 24 enero, 2001).

En lo económico las expectativas se centraron en los siguientes puntos: desde 1920 Estados Unidos era el primer socio comercial de Chile (Morande, 1992) por lo que se tendría mejor acceso al enorme mercado estadounidense; además, era la economía más grande mundo y podría proveer tecnologías de la información, mayor inversión extranjera y ser plataforma de inversión norteamericana para el resto de la región latinoamericana. Pero lo más importante era que se lograría seguridad en la relación con Estados Unidos, en cuanto se establecerían reglas permanentes y transparentes, además de certidumbre representada en medios de arbitrajes claros. Por último, también las empresas chilenas tendrían la facilidad de efectuar compras públicas al Gobierno federal norteamericano, lo que inmediatamente abriría nuevos mercados en bienes y servicios (DIRECON, 2003).

Lo anterior era fundamental para los objetivos de inserción internacional chilenos, los cuales se pueden resumir en que Chile apostaba por el avance gradual de la liberalización de comercio en APEC y en América Latina, y se reforzaba el principio de que los TLC eran instrumentos para que los países

lograsen su crecimiento. Era una postura de expectativas y una voluntad de asumir los riesgos porque, además, todos los estudios que se publicaban en Chile, principalmente en el ámbito académico, indicaban que no habría un impacto significativo en lo inmediato. Se estaba consciente de que iba a ser positivo pero no de gran envergadura.

En lo político las expectativas estaban puestas en destacar la excepcionalidad chilena en cuanto a estabilidad política, instituciones democráticas y bajos niveles de corrupción, además de la confianza avalada por los siete acuerdos comerciales firmados, más los acuerdos con Canadá y la Unión Europea (UE). El embajador de Chile en Estados Unidos, Andrés Bianchi, señalaba en mayo de 2001 que “el país mantiene una gran solidez en todos los aspectos sociales y económicos [y que] a partir de 1987, y con la sola excepción de 1999, las cuentas del Gobierno cerraron sistemáticamente en un superávit” (Emol, 30 de mayo de 2001).

Este énfasis en las características políticas chilenas se explica porque este era el primer TLC en el cual Estados Unidos requería la aprobación del Congreso, concretamente, la aprobación de 400 diputados y 100 senadores, por lo tanto, Chile sabía que se debía presentar como un candidato atractivo en comparación con el resto de América Latina. Al respecto, el mismo embajador Bianchi destacaba los beneficios para Estados Unidos enfatizando los efectos catalíticos del acuerdo sobre la proyectada ALCA en el resto de los países de la región.

Por otra parte, Chile dejaría pasar una serie de temas de la relación bilateral con Estados Unidos que al momento de la firma del tratado seguían pendientes en su solución, como era el llamado “caso Letelier” y el impasse de las “uvas envenenadas”. Como explica Morande (1992),

... la plena consolidación de la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Chile esperaba todavía la solución del caso Letelier y el problema de la indemnización a los productores respecto del tema de la exportación de “uvas envenenadas” a Estados Unidos en 1989. Estos temas eran los únicos que generaban desconfianza en la opinión pública respecto a Estados Unidos, sin embargo, primaría la confianza que la colaboración económica era conveniente y que ayudaría a resolver dichos problemas pendientes.

Lo anterior significó para Chile renunciar definitivamente a la posibilidad de incorporarse como miembro pleno de Mercosur, y no hubo problema para el gobierno en aceptar frente a sus socios latinoamericanos esta decisión.

Entre los factores específicos que hicieron que Chile optase por la condición de miembro asociado y no de miembro pleno ante el Mercosur, se puede mencionar el hecho de que si hubiera accedido a elevar sus aranceles externos a los niveles de dicho bloque la pérdida de competitividad internacional habría sido considerable, conjuntamente con que el convertirse en miembro pleno podría haber significado importantes desequilibrios macroeconómicos; además, el aumento en la calificación riesgo-país no se habría hecho esperar con los conocidos desajustes financieros que dicha situación implica (Rodríguez, 2005a).

Al mismo tiempo, Chile desarrolló una estrategia de inserción internacional que no sólo fue distinta a la del Mercosur, sino que incluso le valió numerosas críticas de los Estados Partes; por ejemplo, dentro de los acuerdos llevados a cabo en la reunión de Florianópolis, sobre la agenda de trabajo para el 2001, si bien Chile consiguió un compromiso formal de parte de los presidentes de los bancos centrales respectivos sobre coordinación macroeconómica, también debió comprometerse a mantener permanentemente informado al bloque sobre la evolución de las negociaciones para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Dichas controversias del momento se entienden, precisamente, porque se enfrentaban dos perspectivas de inserción mundial tan dispares como la brasileña, que lideraba el bloque, y la chilena; así, mientras Brasil intentaba constituir un bloque sudamericano bajo su liderazgo, con el fin de reafirmar su posición dentro de la región como vocero o defensor de las necesidades latinoamericanas frente a los “atropellos” o la displicencia de los países avanzados, Chileno se plegaba en absoluto al sentido defensivo del bloque que manejaba Brasil, sino más bien, y dado que su liberalización siempre fue manejada unilateralmente, lejos de buscar atrincherarse tras una suerte de fronteras extendidas, lo que intentaba era conseguir los mejores términos de intercambio en solitario.—

No obstante, las reacciones de los países de Mercosur fueron directas y poco diplomáticas manifestando sin disfraces su malestar por el acuerdo que firmaría Chile con Estados Unidos. Cuando ambos países anunciaron el inicio de negociaciones el 1.º de diciembre de 2000, el Secretario-Ejecutivo de la Cámara de Comercio Exterior (Camex) de Brasil, Roberto Gianetti da Fonseca, señaló que: “La decisión de Chile nos dejó perplejos y frustrados, porque otorgábamos mucha importancia a su ingreso en el Mercosur” (Emol, 7 de diciembre de 2000). Además, este hecho cambiaba drásticamente las expectativas en torno a la próxima Cumbre del Mercosur a realizarse el 14

y 15 del mismo mes del anuncio. Incluso se esperaba que precisamente al final de esa Cumbre se anunciara un cronograma para la incorporación plena de Chile al bloque sudamericano. Esa esperanza quedó sepultada a fines de noviembre cuando el presidente Ricardo Lagos pidió a Brasil –que ejercía la secretaría *pro tempore* del Mercosur–, que no se fijaran fechas para esa adhesión.

Asimismo, las declaraciones de Brasil indicaron que se evaluaba muy mal el acuerdo de Chile y Estados Unidos. Ya en el año 2000 el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Luiz Felipe Lampreia, señalaba (Emol, 7 de diciembre de 2000): “Lo que vamos a dejar clarísimo es que si Chile realmente concluye un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, nosotros pediremos compensaciones comerciales”. Esto se justificaba porque Brasil tenía ese derecho en cuanto se lo otorgaba el acuerdo de preferencias comerciales que ambos países habían firmado desde hacía tres años, y que las compensaciones solicitadas, según palabras de Lampreia serían “de valor equivalente a aquello que Chile dé a Estados Unidos” (Emol, 7 de diciembre de 2000).

Además de las críticas directas hacia Chile, los miembros del Mercosur también hicieron una interpretación más global culpando a Estados Unidos de utilizar a Chile para una estrategia que impulsara el ALCA. En palabras del mismo Gianetti, “Si Estados Unidos empieza a negociar con cada país, el ALCA se convertirá en un contrato de adhesión” (Emol, 7 de diciembre de 2000). Es decir que el inicio de las conversaciones directas con Chile formaba parte de una estrategia de Estados Unidos para evitar una negociación de bloques en torno al ALCA y dividir así a los países latinoamericanos.

La respuesta de Chile se emitió en la misma Cumbre de Florianópolis, centrándose en dos argumentos: la asimetría arancelaria de Chile con Mercosur y los antecedentes de los acuerdos ya firmados con México, Canadá y la UE. En palabras del presidente Lagos en cuanto al primer aspecto: “Chile se integrará plenamente en Mercosur cuando los países de la unión comercial latinoamericana equiparen sus indicadores macroeconómicos y arancelarios a los de Chile”, y defendió su independencia para negociar con Estados Unidos un amplio acuerdo de libre comercio mientras se avanzaba hacia esa integración (*El País*, 16 diciembre, 2000); el segundo argumento lo enfatizó con las siguientes palabras: “Cuando Chile negoció convenios similares con Canadá y México, los otros miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), no hubo críticas por parte de sus socios de Mercosur” (*El País*, 16 diciembre de 2000).

Características en torno a la firma del TLC en el año 2003

En el tercer gobierno de la Concertación, el de Ricardo Lagos (2000-2006), se concretó finalmente la firma del TLC con Estados Unidos. Desde su candidatura presidencial este presidente había anunciado su compromiso en cuanto a que se ocuparía de profundizar la inserción de Chile en la economía global, en cuyas palabras se reflejaba este espíritu: “Seguiremos abriendo la economía y concentraremos nuestra atención en Mercosur e impulsaremos el Libre Comercio de las Américas bajo el principio del Regionalismo Abierto. Defenderemos nuestras exportaciones enfrentando con decisión las nuevas barreras al comercio” (Lagos, 1999: 10).

Concretar la firma del Tratado no fue un camino fácil, pues tomó casi tres años desde que Lagos anunció formalmente el inicio de las negociaciones, por lo que, desde esa fecha hasta diciembre del año 2002, catorce rondas de negociaciones juntaron a ambos países; en ellas participaron más de 70 especialistas y, por parte de Chile, empresarios y miembros de distintos ministerios. De este modo se fue concretando el texto que terminarían firmando los gobiernos respectivos y luego ratificarían los Congresos (Agüero, 2005).

Los puntos del acuerdo que generaron mayor discusión y aplazamiento fueron aquellos relacionados con la eliminación gradual de los precios de los productos agrícolas, ya que estos aranceles beneficiaban a miles de agricultores vinculados a la elaboración de productos de menor valor agregado como el trigo, la remolacha y los aceites. La decisión de ceder en esta idea por parte de Chile le significó asumir ciertos costos políticos a raíz del descontento de los agricultores sureños amparados en el Consorcio Agrícola del Sur de Chile. Estos grupos recibieron el apoyo de parlamentarios de las zonas que votaron en contra del TLC al momento de la ratificación.

Por otra parte, hubo un hecho que, ante la mirada de todos, retrasó (si no hizo dudar también que se concretaría), la firma del TLC: la decisión del Gobierno norteamericano de invadir Irak en el año 2003 y la negativa del Gobierno chileno, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, de apoyar tal acto. Era importante ese apoyo para Estados Unidos porque de él dependía si se aprobaba formalmente o no la intervención por el Consejo de Seguridad². Ello provocó un evidente distanciamiento entre

2 La otra posibilidad que tenía el presidente norteamericano era México quien también

ambos países, haciéndose explícito cuando en abril del año en que se debía firmar el acuerdo, el representante de Comercio del país del norte, Robert Zoellick, afirmó que tanto el Presidente como el Congreso de Estados Unidos estaban profundamente “decepcionados” con Chile por no haberlos apoyado (Emol, 11 abril de 2003).

Otro hecho que puso de manifiesto ese “disgusto” por parte de Estados Unidos fue que el TLC entre este país y Singapur, que se comenzó a negociar al mismo tiempo que el de Chile en el año 2000, fue firmado antes. La diferencia estuvo en que Singapur sí formaba parte del grupo de países que apoyó la invasión contra el país árabe (Emol, 8 de mayo de 2003)³.

Pero este escenario de dudas de si se iba a lograr firmar el ansiado acuerdo o no, se disipó en junio de 2003, bajo la lógica del *impasse* ocurrido tras la invasión en Irak. Es decir, a diferencia de la firma del TLC con Singapur, donde existió la mayor de las relevancias diplomáticas firmándose por las máximas autoridades respectivas en la sede de Washington, la firma del Acuerdo con Chile, el 6 de junio, se llevó a cabo en Miami, en el Palacio Vizcaya que había sido sede de la I Cumbre de las Américas en 1994, y sus representantes máximos fueron el ya señalado Robert Zoellick y la canciller chilena, Soledad Alvear.

Tras la suscripción por parte de los respectivos Gobiernos, fue el turno de los Congresos de ratificar los acuerdos. Es interesante destacar que era la primera vez que Estados Unidos negociaba un acuerdo en el marco de la nueva ley comercial llamada *Trade Promotion Authority* (TPA), que significaba que el Congreso ya no podía corregir o modificar algún aspecto de los acuerdos comerciales, sino tan solo aprobarlos o rechazarlos. Finalmente ambos Congresos votaron por mayoría a favor; el Senado norteamericano entregó su aprobación definitiva en julio del mismo año, con 66 votos a favor y 31 en contra, mientras que la Cámara de Diputados chilena aprobó y envió al Senado el proyecto para la aprobación del TLC, con 87 votos a favor, 8 en contra y 8 abstenciones. El 4 de diciembre el presidente Lagos promulgó en el Palacio de La Moneda el TLC, el cual entró en vigencia el 1.º de enero

negó su voto. En palabras del canciller mexicano, Luis Ernesto Derbez, la decisión del país azteca habría enfriado las relaciones con Estados Unidos (Emol, 8 de mayo de 2003).

3 Es interesante señalar que, cuando el Gobierno norteamericano señaló la postergación de la firma del acuerdo con Chile, varios miembros del Congreso solicitaron reconsiderar tal decisión por ser una muy mala señal para el resto de los países latinoamericanos.

de 2004. Chile se convertía así en el sexto país del mundo y el primero en Sudamérica en firmar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, tras trece largos años de acercamiento.

Para el Gobierno chileno era un día histórico, en la medida en que se estaba suscribiendo un acuerdo con el país con el que Chile había tenido históricamente unas relaciones comerciales muy importantes, y donde se verían afectados positivamente los productos chilenos en el mercado norteamericano, además de que, como se señaló, en menos de un año ya se habían firmado acuerdos de este tipo con la Unión Europea y Corea del Sur. Tras firmarse el TLC el tono de las palabras del mandatario chileno fueron del siguiente tenor: “Hoy es un día de satisfacción y alegría para todos los chilenos. Hemos dado un gran paso en nuestra inserción mundial. Las tareas que vienen no son menores, la competencia no será fácil, por eso debemos prepararnos con mayor convicción en ser un país sólido, maduro, serio, preparado y solidario” (Emol, 6 junio de 2003).

Lo anterior se debe entender sobre la base de las ventajas y beneficios que se podían lograr a partir de la firma del acuerdo para el futuro crecimiento nacional. En lo concreto, se espera que con el TLC se puedan incrementar las exportaciones a Estados Unidos entre un 18 y un 52% hacia el año 2016, cuando los aranceles queden totalmente eliminados (Emol, 1.º de agosto de 2003); en segundo lugar, se pretende la desgravación de la industria textil, de calzado y de vestuario, lo cual representa casi un tercio del crecimiento esperado, esto es, US\$166 millones; en tercer lugar, se estima un aumento de las inversiones en un 1,7% del PIB, lo cual implica sumar dos puntos más al PIB en el crecimiento del largo plazo por una vez, y, en cuarto lugar, se espera que un 84% de las importaciones chilenas desde Estados Unidos responda a la lógica de que de la desviación del comercio proveniente de otros Estados, cuyos mercados constituyen competencia directa para Estados Unidos, sólo se destinará un 16% para nuevos flujos de importaciones, principalmente para insumos y bienes de capital (DIRECON, 2003 citado en Comunidad Andina, 2003).

Como se ha señalado, tanto a nivel político como empresarial existió un consenso sobre los beneficios que podía reportar el TLC con el país del norte. En cuanto al primer actor, es interesante resaltar cómo la Sociedad de Fomento Fabril chilena (Sofofa), consciente de la importancia del Tratado con el principal mercado para las exportaciones nacionales, inició a los meses de su firma una amplia difusión entre sus miembros para que supieran cómo aprovechar

mejor las preferencias arancelarias que se obtendrían con el nuevo acuerdo comercial. Para esto, la mayor confederación industrial chilena organizó, junto con la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DI-RECON), el Seminario “Procedimientos, Directrices y Criterios de Origen del TLC Chile-Estados Unidos” (Sofofa, 2003); asimismo, junto a la Cámara Chileno Norteamericana de Comercio (AmCham), lanzó en abril de 2004 un manual interactivo del Tratado para que los empresarios nacionales aprovecharan al máximo las ventajas y beneficios del TLC. Vale la pena destacar las palabras del entonces presidente de la Sofofa, Juan Claro, donde se reflejaba el ánimo con el que los “empresarios debían afrontar el nuevo desafío”:

En este campeonato mundial de la globalización económica, queremos ver una delegación integrada por muchos más deportistas de alto rendimiento que de dirigentes. Por eso celebro mucho esta iniciativa, porque forma parte del Chile real y de ese esfuerzo grande que están haciendo los empresarios junto con el sector privado en distintos ámbitos para incentivar el crecimiento de la economía [Estados Unidos] es el primer socio comercial y el principal inversionista en nuestro país. Nuestras exportaciones representan sólo el 0,27% del total de las importaciones a Estados Unidos. Por lo tanto la magnitud del desafío del resultado de una buena gestión y de inserción del empresariado chileno en Estados Unidos es inconmensurable (Sofofa, 2004).

En este contexto resulta interesante señalar que las economías europeas y de los países asiáticos estaban estrechando relaciones económicas con Chile, recibiendo Europa un 26% del total de las exportaciones chilenas, mientras que al mercado asiático, correspondiente principalmente a China y Japón, se destinaba en total el 33% de las exportaciones. De este modo, Estados Unidos venía perdiendo protagonismo, llegando a recibir en el año 2003 sólo el 20% del total de las exportaciones chilenas, disminuyéndose así su dependencia del mercado norteamericano (Agüero, 2005); asimismo, se redujo la dependencia económica al abrir una serie de nuevas ofertas bastante provechosas que con el tiempo se han venido incrementado.

Todo esto permite volver a plantear lo que ya se ha afirmado en acápites anteriores: que el TLC que se intentaba firmar no sólo respondía a intereses económicos, sino que, además, era un TLC estratégico tanto para Chile como para Estados Unidos y, por lo mismo, ambos países estaban dispuestos a cooperar. Chile, por su parte, veía en el TLC la plataforma de apertura estratégica a una de las diez economías más abiertas del mundo, mientras que el Gobierno norteamericano pretendía, por medio de los acuerdos comerciales,

mejorar las relaciones entre los Estados latinoamericanos a fin de impulsar lo que realmente representaba sus intereses: el ALCA 2005 (Solervicens, 2003).

Evaluación del TLC con Estados Unidos a diez años de su firma

A diez años de entrada en vigor el TLC las estadísticas arrojan cifras favorables para el comercio, el cual llegó casi a cuadruplicarse en ese lapso de tiempo. En palabras del Director de DIRECON, Álvaro Jana (DIRECON, 2012), esto reflejaría las oportunidades que se abrieron para Chile en cuanto a crecimiento y desarrollo al haber cruzado el umbral de una de las economías más grandes del mundo, cuya población llega a los 314 millones de habitantes, con un poder adquisitivo de US\$51.704 *per cápita* calculado al 2012; así, Chile ha pasado de ser el mercado No. 35 para Estados Unidos en 2003 al No. 19 en 2014 (DIRECON, 2014).

De esta manera, tras diez años de implementación los resultados han arrojado cifras favorables para ambos países en cuanto a crecimiento económico y desarrollo, mientras que los temores que existían en materia laboral, seguridad social, propiedad intelectual y materia medioambiental, han ido desapareciendo con el tiempo, como se verá en el acápite siguiente.

Dichas incertidumbres eran promovidas principalmente por quienes ponían la mirada en Estados Unidos como la “potencia norteamericana”, es decir, en cuanto las acciones de ese país estaban dirigidas en función de sus intereses y, por ende, no consideraban las dificultades que la firma del TLC podría traer para Chile (Huerta, 2007). Previo a la firma del acuerdo se publicaron diversos artículos de análisis elaborados por profesionales de distintas áreas. Las críticas apuntaban a algunos aspectos del Tratado, como el Control de Capitales, y se limitaban a criticar las competencias del Gobierno chileno para regular el “flujo de capital especulativo”, lo que finalmente se convirtió en un instrumento que sirvió para anticipar y evitar una crisis financiera. Otro tema importante fue el de la Propiedad Intelectual, en el caso de los medicamentos patentados, en donde se establecieron límites a Chile para adquirir medicamentos genéricos en una eventual crisis de la salud pública (Kuehn, 2003). Efectivamente, algunos requisitos del Tratado debieron ser aceptadas por Chile sin mayores condicionamientos, pues, como se ha venido analizando, existía cierta urgencia por firmar el TLC y no se contaba con mecanismos adecuados de presión para jugar más cartas a favor.

Ahora bien, para analizar la evolución del acuerdo es necesario hacer una distinción entre dos períodos: el primero abarca el periodo entre los años 2003 y 2007, mientras que el segundo corresponde al año 2008 hasta nuestros días, marcado por la crisis financiera que afectó a Estados Unidos y al mundo.

Durante el primer período el balance general fue un saldo positivo para el comercio chileno, cuyas variaciones en las tasas de crecimiento entre exportaciones e importaciones fueron similares. Desde el año 2003 hasta la fecha las exportaciones chilenas crecieron a una tasa promedio del 10,8%, mientras las importaciones crecieron un 23,3%. Durante de esos años, hasta el 2007, Chile tuvo un saldo favorable en su balanza comercial, y al año siguiente, debido a la crisis económica que afectó a Estados Unidos, ésta se revirtió, dejando de ser, al mismo tiempo, el primer destino de las exportaciones chilenas –siendo desplazado por China– abarcando un total de un 12% de las exportaciones (DIRECON, 2014).

El segundo período corresponde a la crisis financiera entre 2008 y 2012, en que se registraron caídas importantes en las exportaciones (23% entre 2008 y 2009); incluso en 2009 se presentó la caída más fuerte con US\$6.201 millones. Los sectores que más se afectaron fueron el minero (particularmente con el cobre), los alimentos (como el salmón), los recursos forestales y los muebles. Se debe recordar que Estados Unidos enfrentó una crisis desde el año 2007 en la cual los sectores constructores se paralizaron y por consiguiente se vio reflejada en el sector de la minería y forestal (DIRECON, 2014).

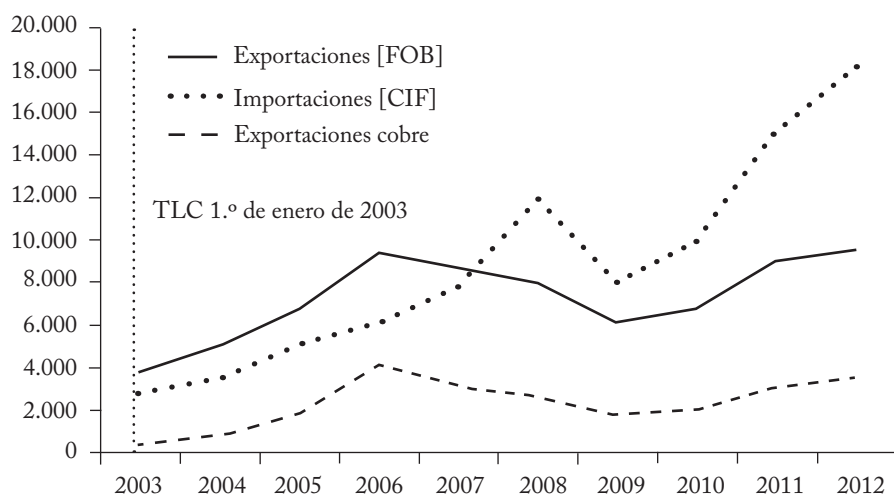
No obstante lo anterior, para el año 2012 la canasta exportadora chilena se había aumentado en 519 productos en comparación con el año 2003, totalizando US\$279 millones. De esta manera, en el año 2013 un 99% del total de productos enviados a Estados Unidos (7.650) estaban totalmente liberalizados, mientras que, por su parte, Chile había liberalizado para su mercado un total de 7.563 productos norteamericanos, es decir, 98,2% del total de envíos a Chile.

Como se observa en la Gráfica 18, las exportaciones chilenas pasaron de US\$3.352 millones en el año 2003, a más US\$9.580 millones en 2012, donde el mayor porcentaje de exportaciones lo obtuvieron los rubros no mineros, destacándose el sector silvoagropecuario y la industria con un 19,1 y un 32,8% respectivamente (53% del total de las exportaciones). Las exportaciones mineras a Estados Unidos también aumentaron de un 14% en 2003 a un 43% en 2012, con una tasa de crecimiento promedio anual de 25%; en esta área

Experiencias de Chile en el aprovechamiento del TLC con Estados Unidos

destaca el cobre con un 37% del total de las exportaciones en 2012 versus el año 2003 que era sólo de un 10%, y una tasa de crecimiento promedio anual de 28%. Las exportaciones de otro tipo representaron del total de las exportaciones las siguientes cifras para 2012: frutas, 15,5%; alimentos, 14,4%, y químicos, 9,8%, con un crecimiento promedio de entre 5 y 6% anual. Los 20 principales productos de exportación a Estados Unidos en el año 2012 sumaron un total de US\$6.674 millones (DIRECON, 2014).

GRÁFICA 18
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CHILE HACIA
Y DESDE ESTADOS UNIDOS 2003-2012 (EN US\$ MILL.)



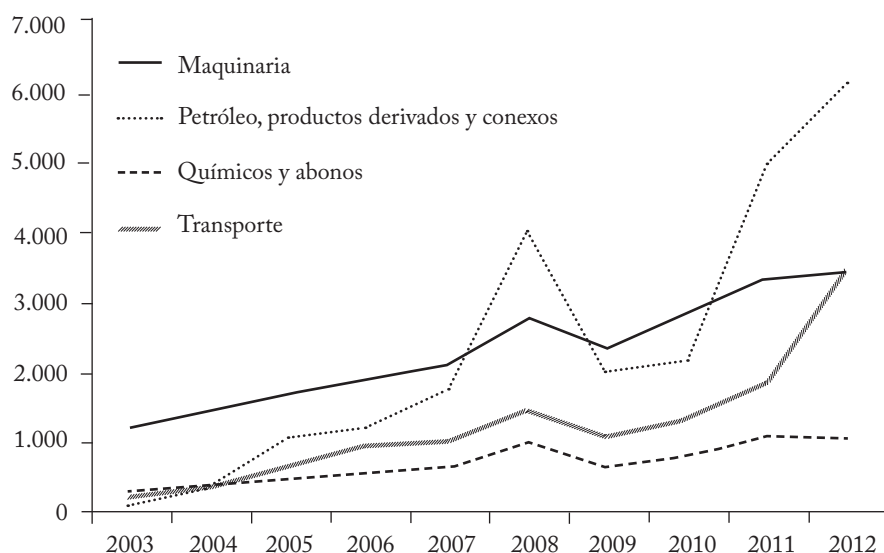
Fuente: Departamento de Estudios, DIRECON, a partir de cifras del Banco Central de Chile.

Si bien, hubo una caída de las importaciones chilenas en el año 2009, como se aprecia en la Gráfica 18, es interesante destacar que a partir del año 2010 las compras desde Estados Unidos han aumentado a una tasa promedio anual de 35%, alcanzando un record en el total importado en 2012 de US\$18.188 millones, un 45% más que los US\$9.995 millones de 2010. Estas cifras han posicionado a Estados Unidos como el principal país proveedor de mercancías con un 23% del total, seguido por China con un 18% (DIRECON, 2014).

El alza en las importaciones en el periodo 2010-2011 se debió en un 55% al aumento de las compras de petróleo y sus derivados (gasolina, gas, oil, diesel y combustibles minerales), los cuales resultaron beneficiados por un

tipo de cambio bajo en Chile. En el periodo 2011-2012 la crecida de las importaciones se debió fundamentalmente al aumento en las inversiones del sector de transporte, tales como aeronaves y vehículos terrestres, además de una nueva alza en las importaciones de petróleo que explica en un 37% el otro factor del aumento (DIRECON, 2014).

GRÁFICA 19
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES IMPORTACIONES
DESDE ESTADOS UNIDOS 2003-2012
(EN US\$ MILL.)



Fuente: Departamento de Estudios, DIRECON, a partir de datos del Banco Central de Chile.

Un hecho que alentó las relaciones comerciales en los últimos años fue la firma, en diciembre de 2011, de la modificación y flexibilización de las Reglas de Origen Específicas, negociadas en el marco del TLC, permitiendo simplificar el proceso de exportación y agilizar el acceso a los beneficios arancelarios que previamente habían sido negociados (*La Tercera*, 2012).

Es importante destacar que, a medida que pasaron los años, la evaluación empresarial positiva señalada se mantuvo. Lo anterior, porque no sólo se han visto favorecidos los sectores exportadores de materias primas, sino que también muchas manufacturas pequeñas y medianas han tenido, gracias al TLC, su principal mercado en el país norteamericano. Por otra parte,

nuevas empresas chilenas han comenzado a invertir en Estados Unidos, y pese a la caída del comercio en el año 2009, ha existido un repunte desde el año siguiente hasta hoy. Por lo tanto, si se quisiera expresar la sensación empresarial en dos palabras, como señaló el ex embajador chileno en Estados Unidos, Arturo Ferrandois, para ambos países el TLC ha sido un *win win* (CNN, 2014)⁴.

Dentro de las evaluaciones importantes que se hicieron en la celebración, se destacó cómo el comercio bilateral pasó de US\$6.563 millones hacia el año 2003 a US\$25.844 millones a fines de 2013, representando un aumento, en tan sólo diez años, de un 294%. Asimismo, se señaló la importancia que entre las exportaciones chilenas tuvieron los rubros no mineros en 2013, los cuales representaron un 63% del total, casi el doble desde que se firmó el acuerdo. Por último, se destacó cómo Chile, en tan sólo diez años, pasó de ser el mercado No. 35 para Estados Unidos al momento de suscribirse el Tratado, a ser el No. 19, así como el crecimiento importante de las inversiones chilenas en el país del norte (DIRECON, 5 de mayo de 2014).

¿Qué más?

Los logros económicos del tratado, traducidos en que en 2014 el 99,3% de los productos chilenos ingresó al mercado norteamericano sin aranceles, han tenido también consecuencias en la cooperación bilateral entre Chile y Estados Unidos en otros ámbitos, con el impulso de acuerdos, entre otros, en áreas complementarias como medio ambiente, migración e intercambio educacional. A continuación se analizan cuatro áreas de cooperación reciente en la relación bilateral: el acuerdo medioambiental firmado en 2003; el Acuerdo de Doble Tributación firmado en 2010; los acuerdos con Estados estadounidenses, y el Acuerdo de Visas. Además, se comentan algunas ideas de la propuesta norteamericana del TPP, y cómo se da la cooperación bilateral y la negociación en este marco con Chile.

4 Por todo lo analizado es que el 1.º de enero pasado, se celebró en grande el 10.º aniversario del TLC organizado por la DIRECON, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la AmCham, invitando a todas las autoridades importantes de ambos países que fueron protagonistas al momento de la suscripción del Tratado, como el ex Presidente Lagos, la ex canciller Alvear, el ex embajador chileno en Washington, Andrés Bianchi y el ex embajador norteamericano en Santiago, William Brownfield.

El 17 de junio de 2003 los Estados Unidos y Chile firmaron un Acuerdo de Cooperación Ambiental para proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible. Este acuerdo ha sido un impulso a la cooperación específica en distintas áreas como las siguientes:

1. Cooperación en acuicultura del salmón.
2. Cooperación ambiental en biodiversidad y áreas protegidas.
3. Proyecto de producción más limpia del sector privado asociado.
4. Creación de capacidad en cumplimiento y fiscalización Estados Unidos-Chile.
5. Cooperación ambiental para la creación de capacidad judicial Estados Unidos-Chile.
6. Cooperación en educación medioambiental Estados Unidos-Chile.
7. Cooperación ambiental Estados Unidos-Chile en monitoreo de glaciares y recursos hídricos.
8. Cooperación ambiental Estados Unidos-Chile en la reglamentación de la minería.
9. Cooperación en Minería Estados Unidos-Chile.
10. Cooperación en áreas marinas protegidas Estados Unidos-Chile.
11. Cooperación para la participación pública Estados Unidos-Chile.

A partir del año 2005 y hasta 2012 se han efectuado 65 actividades relacionadas con la cooperación medioambiental bajo distintas dinámicas. En la última reunión del Consejo de Asuntos Ambientales se firmó el Cuarto Programa de Trabajo para la Cooperación Ambiental 2012-2014 con el objeto de proteger el medio ambiente, bajo el alero del capítulo homónimo del TLC y el Acuerdo de Cooperación Ambiental (Emol, 2014). Este programa pone énfasis en las siguientes áreas:

Fortalecimiento de la aplicación y efectiva fiscalización de la normativa ambiental; fomento de la formulación y adopción de prácticas y tecnologías ambientales sólidas; promoción del desarrollo y gestión sustentable de los recursos ambientales; junto con la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y educación ambiental (DIRECON, 2014: 3).

Con respecto a la doble tributación, el 4 de febrero de 2010 Chile y Estados Unidos firmaron el Acuerdo de Doble Tributación con el objetivo de evitar la doble imposición que afectaba a las personas y empresas que invertían o

desarrollaban actividades en el otro país. Hasta el 2013, Chile tenía ratificados 21 acuerdos de este tipo y su visión al respecto es que tienen efectos muy importantes para la economía nacional, por cuanto facilitan un mayor flujo de capitales y de tecnologías, y contribuyen a un mayor desarrollo de las actividades vinculadas a la exportación de bienes y de servicios (Sii.cl, 5 febrero de 2010). Sin embargo, es relevante mencionar que este convenio es el primero en contener una disposición que incorpora el nuevo estándar internacional relativo al intercambio de información entre las autoridades tributarias. Y para Estados Unidos, este es el segundo en su tipo con un país suramericano.

Derivado de lo anterior, el 5 de marzo de 2014 el Ministro de Hacienda del gobierno de Sebastián Piñera, Felipe Larraín, firmó el convenio de cooperación para facilitar la implementación en Chile de la legislación norteamericana *Foreign Account Tax Compliance Act*, o “Ley de cumplimiento tributario de cuentas extranjeras” de 2010 (denominada FATCA). Para Chile el objetivo era que se alcanzaran los más altos estándares en materia de transparencia fiscal e intercambio de información tributaria para combatir así la evasión fiscal mundial. Chile es actualmente miembro de iniciativas OCDE sobre transparencia fiscal y firmó recientemente la Convención Multilateral de Mutua Asistencia Administrativa en Materia Fiscal (MAAT) (Ministerio de Hacienda, 5 de marzo de 2014). Como explica el mismo Ministro de Hacienda,

... con la firma del Acuerdo Intergubernamental, las instituciones financieras chilenas a las cuales les resulta aplicable FATCA se verán beneficiadas, ya que cesan respecto de ellas las obligaciones más gravosas de la regulación FATCA y se establece con claridad el rol que le corresponderá al Servicio de Impuestos Internos, como autoridad tributaria local, en la interacción y colaboración con el IRS (*Pulso*, 5 de marzo de 2014).

Respecto al tercer tema, ambos países han logrado desarrollar cooperación con varios Estados de Estados Unidos, haciendo aun más específica la vinculación y la confianza mutua. Por ejemplo, Chile tiene un Memorándum de Entendimiento con el Estado de California que ha permitido concretar iniciativas como el concurso de *Ideas Dreaming Chile From California*, y el año de la Innovación de Silicon Valley; y también está el Memorándum de Entendimiento con Massachusetts, que ha generado encuentros entre gobiernos, académicos y privados para impulsar iniciativas en educación y energía (Emol, 30 de enero de 2014).

También se ha desarrollado cooperación para incentivar la inversión en Chile y el posicionamiento de marcas. La primera actividad que podemos mencionar es la participación en ferias internacionales en Estados Unidos que incluyeron los sectores de alimentos, servicios, innovación e industrias. La segunda corresponde a estudios de mercado generados en las oficinas comerciales de Estados Unidos, cuya información es relevante para quienes se interesen en los mercados de exportación chilenos. Durante 2013 se realizaron varios de esos estudios, publicándose un total de 14 relativos al mercado. La tercera actividad se centra en las marcas sectoriales que se promueven en Estados Unidos, es decir, *Foods from Chile*, *Source of Life*, *Fruits from Chile*, *Wines of Chile*, *ChileBiotech* y *ChileOliveOil*; la cuarta actividad corresponde a la difusión de las oportunidades a propósito de incentivar la inversión en Chile, efectuando para ello una acción de promoción frente a exitosos e importantes empresarios y ejecutivos de Chicago (DIRECON, 2014).

El último de los temas que ha derivado del incremento de las relaciones chileno-norteamericanas, fue la designación de Chile como miembro del Programa de Exención de Visa (*Visa Waiver*), que entró en vigencia el 31 de marzo de 2014. Dicho acuerdo permite a los chilenos viajar a los Estados Unidos, por razones de turismo y/o negocios (categoría de visa B), hasta por 90 días sin la necesidad de solicitar una visa. Este es un importante paso en la cooperación bilateral porque expresa la confianza construida entre ambos países en sus sistemas de control sobre la migración y la seguridad al viajar. En lo funcional, el Programa de Exención de Visa facilita el intercambio internacional y el turismo, así como la expansión de los lazos económicos y culturales. Además, para Chile este es un importante logro por ser el primer país latinoamericano en obtener este beneficio, demostrando su confiabilidad como socio más allá de lo comercial.

Para ingresar al programa Chile tuvo que cumplir con algunos requisitos, como conseguir una tasa de rechazo de visas inferior al 3% y tener un sistema de pasaporte electrónico que impida la falsificación del mismo. No obstante, todavía se negocia un acuerdo complementario en el Congreso chileno: el acuerdo de cooperación en caso de delitos graves, que permitirá intercambiar información personal, el cual está listo para su ratificación. El acuerdo en discusión permite, entre otras disposiciones,

... consultas directas de perfiles de huellas digitales y ADN, además de acceso a datos personales como nombre, alias, sexo, fecha y lugar de nacimiento,

nacionalidad, número de pasaporte y de otros documentos de identidad, además de descripciones de cualquier condena anterior (*La Segunda móvil*, 2 de mayo de 2014).

Lo anterior ha generado un debate entre parlamentarios chilenos en cuanto para algunos firmar este acuerdo

... atenta a la privacidad de la información personal, cuál será el manejo que dará Estados Unidos a esos datos, si podrían compartirlos con terceros países e, incluso, si Washington podrá cuestionar el ingreso de dirigentes indígenas o estudiantiles (*La Segunda móvil*, 2 mayo de 2014).

Para terminar, es importante analizar un tema indispensable en la agenda actual bilateral entre Chile y Estados Unidos: las negociaciones en curso sobre el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) formado por Nueva Zelanda, Singapur, Brunei Darussalam, Chile, Australia, Estados Unidos, Perú, Vietnam y Malasia. Si bien esta iniciativa tiene su origen en el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica Estratégica (P4) firmado en junio de 2005 entre Nueva Zelanda, Singapur, Brunei Darussalam y Chile, será Estados Unidos el que asuma en la actualidad el liderazgo de este proyecto con el objetivo de crear un área de libre comercio entre estos nueve países.

En efecto, Estados Unidos fijó en 2008 su interés en la potencialidad de generar a partir del P4 un acuerdo regional mayor que ampliase el número de miembros. En 2009 el gobierno de Barak Obama anunció que negociaría con los países del P4, y ya en la primera ronda de negociaciones, en marzo de 2010, quedó incorporado. Actualmente, además de los países mencionados, se han adherido a las negociaciones Canadá, México, Malasia y Japón, y otros como Colombia y Costa Rica han manifestado su interés en afiliarse. Es importante señalar que los doce países que están en negociaciones para ingresar al TPP son miembros también de APEC, por lo que, además, se entiende que este proceso de integración forma parte del avance en la integración de un área de libre comercio con las 21 economías de este foro de cooperación. No obstante, también se debe agregar que en el preámbulo del TPP se afirma el compromiso de los países miembros para promover nuevas adhesiones al acuerdo, sean éstas economías miembros o no de APEC.

Según Herreros (2011) las principales características del TPP son las siguientes:

Primero, establece un área de libre comercio sin exclusiones de productos. Incluye además capítulos sobre comercio de servicios, compras públicas, propiedad intelectual, política de competencia y solución de controversias, inversiones y servicios financieros además de un Acuerdo de Cooperación Ambiental y un Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Laboral. Segundo, busca generar una asociación estratégica que trascienda lo comercial, incorporando también los ámbitos económico, financiero, científico, tecnológico y de cooperación. Y tercero, tiene la meta explícita de apoyar el proceso para alcanzar el libre comercio de bienes, servicios e inversiones dentro del APEC en 2020, según lo acordado en las “Metas de Bogor” (Rodríguez, 2014).

En definitiva, Estados Unidos está liderando el TPP, de lo cual surge el interrogante de si este TPP es una nueva versión del ALCA en el siglo XXI. Entendiendo, además, que es uno de los mayores acuerdos económicos y comerciales al incluir naciones que representan más del 40% del PIB mundial. Por otra parte, es posible sostener que en este afán por avanzar en mayor cooperación, también se pueden identificar espacios de competencia con rivalidades que permean esta subregión conformada como TPP en función de los intereses de Estados Unidos con relación a otras potencias excluidas del acuerdo, como, por ejemplo, China, Brasil, el ALBA y Mercosur. En consecuencia, Estados Unidos estaría apostando por la ampliación del TPP para construir una “comunidad transpacífica” que contrarreste a otras asociaciones económicas de países como China con ASEAN+6, Brasil con Mercosur, o Venezuela con el ALBA (Rodríguez, 2014). Lo que se lee de lo señalado es que hay dinámicas excluyentes en este TPP, situación que se transforma en un importante desafío para Chile y su membresía en la Alianza del Pacífico; al igual que en el año 2003, cuando Chile tuvo que decidir entre el ALCA o Mercosur, ahora este país estaría en la coyuntura de decidir por el TPP o la Alianza del Pacífico, el TPP o China, o nuevamente entre el TPP y Mercosur. Es necesario, entonces, evaluar la relación bilateral entre Chile y Estados Unidos a futuro en el marco de estos nuevos desafíos.

Reflexiones finales

Si bien para Chile el TLC firmado con Canadá en 1996 fue el primer acuerdo entre un país latinoamericano en desarrollo y un país desarrollado, la firma del TLC con Estados Unidos tuvo otro significado, en cuanto determinó el éxito de la estrategia chilena de inserción internacional al estrechar los

vínculos económicos con la primera economía del mundo y el primer socio comercial de Chile en ese entonces.

Se argumentó que en el transcurso de las décadas de los noventa y dos mil, Chile implementó una estrategia de inserción económica internacional distanciada de los bloques regionales de integración que buscaban formar mercados comunes, para centrarse en tres ejes de acción: el primero, la rebaja unilateral de aranceles, iniciada desde el gobierno militar y que se acentuó en los dos primeros gobiernos democráticos; el segundo, la apertura bilateral que se forjó como forma de relacionarse con los países de América Latina y también con los bloques subregionales incorporándose sólo como miembro asociado de Mercosur en 1996 y de la CAN en 2006, y, por último, esta estrategia bilateral se expandió a los países y bloques de países desarrollados, como la Unión Europea, Estados Unidos, y países de Asia, como Singapur, Corea del Sur y Japón, entre otros.

En este escenario, el TLC con Estados Unidos marca un punto de inflexión en el modelo chileno de inserción internacional múltiple, en cuanto se inicia una profundización del mismo al negociar y firmar acuerdos verticales, además de alejarse definitivamente de la posibilidad de incorporarse a algún bloque subregional como era el Mercosur.

La evaluación realizada a diez años del TLC concluye que éste ha sido provechoso para Chile y Estados Unidos porque ha permitido, en lo más esencial, casi triplicar el comercio durante ese período de tiempo y posicionar a Chile en el mercado norteamericano como un país importante para su economía.

Temas pendientes a diez años del tratado son las regulaciones antidumping y a la propiedad intelectual. Con respecto a las regulaciones antidumping, no se incluyeron en detalle en el acuerdo de 2004 y tampoco se ha logrado avanzar a nivel multilateral en las negociaciones de Doha. Asimismo, las regulaciones a la propiedad intelectual también son susceptibles de mejoras en cuanto es necesario homogeneizar las reglas y registros en ambos países. No obstante, el acuerdo ha representado un impulso a una relación bilateral de confianza que ha crecido en otras áreas de forma permanente en el tiempo. Por ejemplo, el Acuerdo Medioambiental, el Acuerdo de Doble Tributación, el Acuerdo con Estados Unidos y el Acuerdo de Exención de Visas.

Por último, no se puede dejar de mencionar la relevancia de la propuesta estadounidense del TPP, en cuanto es una nueva iniciativa para integrar a la

región latinoamericana a sus intereses comerciales bajo las dinámicas de la liberalización comercial. Al respecto, Chile enfrenta un importante desafío al integrar la Alianza del Pacífico como proyecto de mercado común, y negociar en el TPP un área de libre comercio con países de Asia y América Latina bajo el liderazgo de Estados Unidos.

Referencias bibliográficas

- Abusaid Gómez, J. A. (2013). “Servicios financieros. En J. A. Abusaid Gómez, *Negocios exitosos TLC Colombia Estados Unidos. Implementación y análisis práctico del tratado*. Bogotá: Legis.
- Abusaid Gómez, J. A. (2013). “Derechos de Propiedad Intelectual. En J. A. Abusaid Gómez, *Negocios exitosos TLC Colombia Estados Unidos. Implementación y análisis práctico del tratado*. Bogotá, Legis.
- Aguero, F. (2005). “El Acuerdo de Libre Comercio Chile Estados Unidos”. *Colombia Internacional*, No. 61, Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Álamos, P. (1999). “Algunas fuentes históricas de la política exterior de Chile”. *Estudios Internacionales. Universidad de Chile*, Vol. 32, No. 126.
- Artuza, M., & Ross, C. (2012). *La política exterior de Chile 1990–2009: del aislamiento a la integración global*. Santiago: Ril Editores.
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI. (mayo de 2014). *Cámara de Industria Cosmética y Aseo*. Disponible en [<http://www.andi.com.co/pages/comun/infogeneral.aspx?Id=19&Tipo=2>].
- Assael, H. (2004). “Asimetrías, comercio y financiamiento en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y en América Latina y el Caribe”. *CEPAL, Financiamiento del Desarrollo*, No. 146.
- Banco de la República. (16 de febrero de 2014). *Banrep*. Disponible en [<http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>].
- Banco de la República. (4 de abril de 2014). *Banco de la República*. Disponible en [<http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>].
- Banco de la República. (2012). *Banco de la República*. Inversión Extranjera Directa en Colombia. Disponible en [www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ce_dc_in_inversionextranjera.pdf].

Experiencias de Chile en el aprovechamiento del TLC con Estados Unidos

- Banco de la República. (2014). Decreto 2080 del 2000, Capitulo 1, Titulo II. marzo.
- Barros, M. (1990). *Historia diplomática de Chile 1541-1938*. 2.^a ed actualizada, 1958. Santiago: Andrés Bello.
- Barros, M. (1998). *La diplomacia chilena en la II Guerra Mundial*. Santiago: Arqueen.
- BBVA. (2013). *BBVA Search*. “Colombia Situación Automotriz”. Disponible en [http://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/1301_SitAutomotriz_Colombia_Ene13_tcm346-364303.pdf?ts=1532013].
- Calloni, S. & Vargas, R. (08 de noviembre de 2005). *Red Voltaire*. Disponible en Red Voltaire [<http://www.voltairenet.org/article130627.html>]. Recuperado el 22 de marzo de 2014.
- CEPAL. (2009). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Disponible en [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/39419/inversion2009e_CapI.pdf].
- CNN Chile. (30 de 01 de 2014). *CNN Chile*. Disponible en [<http://www.cnnchile.com/noticia/2014/01/30/los-10-anos-del-tlc-entre-chile-y-eeuu>]. Recuperado el 10 de marzo de 2014
- Colombia Marca País. (2013). *Crecimiento, confianza y oportunidades: para invertir, la respuesta es Colombia*. Bogotá: Proexport.
- Comisión Intersectorial Zonas Francas. Secretaría Técnica (11 de febrero de 2014). *Informe Zonas Francas antes de Ley 1004*.
- Corporación Bogotá Región Dinamica. *Invest in Bogotá*. (2014). *Invest in Bogota*. Disponible en [http://es.investinbogota.org/sites/iib/files/v_inversion_extranjera_en_colombia.pdf]. Recuperado el 4 de abril de 2014.
- Comunidad Andina. (2003). *Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile Estados Unidos*.
- Direcon. (08 de 2003). *Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales*. Disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_USA/Studies/DIRECONTLC_s.pdf]. Recuperado el 8 de marzo de 2014.
- Direcon. (30 de 01 de 2014). *Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales*. Disponible en [<http://www.direcon.gob.cl/2014/01/a-10-anos-de>

El TLC Colombia Estados Unidos. Una nueva relación para el siglo XXI

la-entrada-en-vigencia-del-tlc-comercio-entre-chile-y-estados-unidos-casi-se-triplica-en-una-decada/]. Recuperado el 10 de marzo de 2014.

Durán, R. (2009). “Ensayo de análisis conductual sobre los hitos de la diplomacia chilena entre las primeras y las últimas décadas del siglo XX”. *Estudios Geográficos*. Vol. LXX, No. 266.

El Mercurio. (5 de septiembre de 1939). “Chile declara su neutralidad”. Santiago: *Diario El Mercurio*.

Embassy of Colombia. (mayo de 2012). *Embassy of Colombia Washington, DC*. Disponible en [<http://www.colombiaemb.org/sites/default/files/factsheets/Agricultural%20Benefits%20of%20the%20US-Colombia%20FTA.pdf>].

Emol. (12 de diciembre de 2002). *Prensa de EE.UU. afirma que TLC con Chile es “poco importante”*.

Emol. (30 de enero de 2014). Chile casi cuadruplica el Comercio con Estado Unidos en diez años de TLC. *El Mercurio*.

Escobar, L. (2003). *El TLC Chile- EEUU: Estudios económicos cuantitativos*. Santiago: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Fernandois, J. (1997). *Abismo y cimientto: Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos 1932-1938*. Santiago: Universidad Católica de Chile.

Froman, M. B. (abril de 2014). *Office of the United States Trade Representative*. Disponible en [<http://www.ustr.gov/sites/default/files/USTR%202014%20Special%20301%20Report%20to%20Congress%20FINAL.pdf>].

Gariazzo, A. (2004). “Tratados de Libre Comercio y desafíos competitivos para Chile: la extensión de la ISO 9000”. *CEPAL. Serie Desarrollo Productivo*, No. 147.

Guajardo, G. (2007). “Remozando el nacionalismo y el antiimperialismo latinoamericano”. *Revista Enfoques, segundo semestre*, No. 007.

Haass, R. (2008). *La era de la no polaridad*. s/d: s/d.

Hernández, D. (2004). “El ALCA y la integración latinoamericana”. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. Vol. 9, No. 1.

Huerta, A. (2007). “Los tratados de libre comercio impulsados por Estados Unidos en América Latina y la profundización del subdesarrollo”. *Revista Scielo. Contaduría y Administración* No. 221.

Experiencias de Chile en el aprovechamiento del TLC con Estados Unidos

- Jiménez, C. (2003). “Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales”. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. Vol. 2, No. 003.
- Kuehn, L. (2003). *Análisis del Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos*. Canadá: Federación de Profesores de British Columbia.
- Lagos, R. (1999). *Para crecer con igualdad: Programa de Gobierno de Ricardo Lagos*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Legis. (03 de enero de 2013). *LEGIS Comunidad Contable*. Reforma tributaria deroga a la Ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia. Disponible en [http://www.comunidadcontable.com/BancoConocimiento/N/noti-030113-04%28reforma_tributaria_deroga_a_la_ley_de_estabilidad_juridica_para_los_inversionistas_e%29/noti-030113-04%28reforma_tributaria_deroga_a_la_ley_de_estabilidad_juridica_para_los_inversionist].
- Lucita, E. (2002). “ALCA: un proyecto hegemónico”. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 1-6.
- Marcó, L. (1996). “Integración física y corredores bioceánicos”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, No. 1.
- Migración Colombia. (2013). *Boletín Migratorio*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (mayo de 2014). *MinTIC*. Disponible en [<http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-channel.html>].
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (2012). “Tratado de Libre Comercio Colombia Estados Unidos. Disponible en [<http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=727>]. Recuperado en marzo de 2014.
- Morandé, J. (1992). “Chile y los Estados Unidos: distanciamientos y aproximaciones”. *Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile* Vol. 25, No. 97.
- Navarrete, B. (2008). “La modernización del Estado en la transición chilena. El Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)”. *Enfoques*. Universidad Central de Chile, 2.º sem. Vol. VI, No. 009.
- Nocera, R. (2005). “Ruptura con el eje y alineamiento con Estados Unidos. Chile durante la Segunda Guerra Mundial”. *Publicación del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile*. Versión on-line 0717-7194, 397-444.

Nye Jr, J. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Taurus.

Oficina para el Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos. (2012). *Análisis de la cadena de vehículos y sus partes*. Bogotá: Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales.

Oficina para el Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos. (2012). *Análisis BPO&O*. Bogotá: Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales.

Oficina para el Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos. (2012). *Textil y confecciones*. Bogotá: Centro de aprovechamiento de acuerdos comerciales.

Organización Internacional del Trabajo –OIT– (2014). Disponible en [<http://ilo.org/declaration/lang--es/index.htm>].

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (n.d.). “¿Qué es la propiedad intelectual?”. Disponible en [<http://www.wipo.int/about-ip/es/>]. Consultada el 27 de marzo de 2014.

Organization of American States. (2007). “Tratado de Libre Comercio Colombia- Estados Unidos”. Disponible en [http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/COLResumen_s.pdf]. Consultada el 26 de marzo de 2014.

Proexport. (marzo de 2014). “Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos”. Fascículo 4: servicios, compras públicas, propiedad intelectual y productos étnicos. Disponible en [<http://tlc-eeuu.proexport.com.co/sites/default/files/TLC%204-4.pdf>]. Consultada el 25 de marzo de 2014.

Proexport. (mayo de 2014). “Portal Oficial de Inversión en Colombia”. Disponible en [<http://www.inviertaencolombia.com.co/index.php>].

Proexport Colombia. (2013). *Guía legal para hacer negocios en Colombia 2013*. Bogotá: Proexport.

Quezada, A. (2010). “Inserción internacional de Chile en la Post-Guerra Fría: concertación política e integración económico comercial; dos ejes conceptuales de la política exterior en el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)”. *Revista Enfoques*, Vol. VIII, No. 13.

Rodríguez, I. (2009). “La política de integración regional de Chile y la creación de UNASUR”.

Sánchez Navarro, D. (diciembre de 2013). *Banco de la República*. Disponible en [<http://zl.elsevier.es/es/revista/ensayos-sobre-politica-economica-387/arti>]

- culo/determinantes-los-flujos-inversion-extranjera-90269008]. Recuperado el 22 de abril de 2014.
- Sanhueza, R. & Ángel, S. (2009). "Chile en el contexto del Pacífico. Marcos conceptuales para la política exterior de Chile hacia el Asia Pacífico". *UNISCI Discussion Pappers*, No. 21.
- Solervicens, M. (2003). *Impactos del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*. Montréal: Université du Québec à Montréal.
- Standard and Poor's. (marzo de 2014). *S&P Ratings*. Disponible en [http://www.standardandpoors.com/en_EU/web/guest/home].
- Turismo, M. d. (2012). *TLC Colombia Estados Unidos*. Disponible en [<http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=727>]. Recuperado en marzo de 2014.
- UNCTAD. (11 de febrero de 2014). Global Investment trends Monitor. Disponible en [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2013d1_en.pdf].
- Wilhelmy, M. (2010). "La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico". *Revista de Estudios Internacionales*. No. 167, Universidad de Chile.

Otras referencias

- CNN (2014). "Los 10 años del TLC entre Chile y EE.UU". Disponible en [<http://www.cnnchile.com/noticia/2014/01/30/los-10-anos-del-TLC-entre-chile-y-eeuu>], consultada el 4 de mayo de 2014.
- Direcon (2014). "A 10 años de la entrada en vigencia del TLC, comercio entre Chile y Estados Unidos casi se cuadruplica". Disponible en [<http://www.direcon.gob.cl/2014/01/a-10-anos-de-la-entrada-en-vigencia-del-TLC-comercio-entre-chile-y-estados-unidos-casi-se-triplica-en-una-decada/>], consultada el 5 de mayo de 2014.
- Emol (2000). "Cubillos estima que TLC con Estados Unidos beneficiará a manufacturas chilenas". Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/economia/2000/12/12/40717/cubillos-estima-que-TLC-con-eeuu-beneficiara-a-manufacturas-chilenas.html>], consultada el 3 de mayo de 2014.
- Emol (4 de diciembre de 2000). "Mercosur suspende negociaciones con Chile". Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/economia/2000/12/04/40107/mercotur-suspende-negociaciones-con-chile.html>], consultada el 6 de mayo de 2014.

- Emol (2001). “Chile afirma que reúne todas las condiciones”. Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/economia/2001/05/30/56275/chile-afirma-que-reune-todas-las-condiciones-para-TLC-con-eeuu.html>], consultada el 2 de mayo de 2014.
- Emol (2001). “Estados Unidos y libre comercio: nos usa y los usamos”. Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/internacional/2001/02/05/45236/usa-y-libre-comercio-nos-usa-o-los-usamos.html>], consultada el 3 de mayo de 2014.
- Emol (24 de enero de 2001). “Foxley destaca bondades de eventual TLC con EE.UU.”. Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/economia/2001/01/24/44220/foxley-destaca-bondades-de-eventual-TLC-con-eeuu.html>], consultada el 3 de mayo de 2014.
- Emol (11 de abril de 2003). “Lagos se abstiene de comentar relación de Chile con EE.UU.”. Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/economia/2003/04/11/109600/lagos-se-abstiene-de-comentar-relacion-de-chile-con-eeuu-por-TLC.html>], consultada el 2 de mayo de 2014.
- Emol (8 de mayo de 2003). “Zoellick cree que TLC entre Estados Unidos y Chile se firmará este año”. Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/economia/2003/05/08/111886/zoellick-cree-que-TLC-entre-eeuu-y-chile-se-firmara-este-ano.html>], consultada el 3 de mayo de 2014.
- Emol (6 de junio de 2003). “Presidente Lagos emocionado tras firma de TLC con Estados Unidos”. Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/economia/2003/06/06/114226/presidente-lagos-emocionado-tras-firma-de-TLC-con-eeuu.html>], consultada el 3 de mayo de 2014.
- Emol (6 de junio de 2003). “TLC con Singapur ingresarán juntos al Congreso de EE.UU.”. Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/economia/2003/06/05/114174/TLC-con-chile-y-singapur-ingresaran-juntos-al-congreso-de-eeuu.html>], consultada el 2 de mayo de 2014).
- Emol (10 de junio de 2003). “Empresarios de Estados Unidos piden al Congreso ratifique TLC con Chile y Singapur”. Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/economia/2003/06/10/114546/empresarios-de-eeuu-piden-al-congreso-ratifique-TLC-con-chile-y-singapur.html>], consultada el 3 de mayo de 2014.
- Emol (1.º de agosto de 2003). “Bush celebra aprobación de TLC con Chile”. Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/economia/2003/08/01/119031/>]

Experiencias de Chile en el aprovechamiento del TLC con Estados Unidos

bush-celebra-aprobacion-de-TLC-con-chile.html], consultada 2 de mayo 2014.

Emol (2013). “Gobierno de Chile y Estados Unidos firmaron convenio de cooperación ambiental”. Disponible en [<http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/01/08/578242/gobiernos-de-chile-y-eeuu-firmaron-convenio-de-cooperacion-ambiental.html>], consultada el 4 de mayo de 2014.

La Nación.cl (2014). “Comercio entre Chile y Estados Unidos se cuadruplicó desde 2004”. Disponible en [<http://www.lanacion.cl/noticias/economia/comercio/comercio-entre-chile-y-eeuu-se-cuadruplico-desde-2004/2014-01-30/104508.html>], consultada el 5 de mayo de 2014.

La Segunda Movil (2014). “Oficialismo pone en riesgo acuerdo negociado por Piñera con Estados Unidos sobre exención de visa”. Disponible en [<http://www.lasegunda.com/movil/detallenoticia.aspx?idnoticia=932241>], consultada el 6 de mayo de 2014.

La Tercera (2012). “TLC Chile-Estados Unidos cumple ocho años y se mantiene como tercer socio comercial del país”. Disponible en [<http://www.latercera.com/noticia/negocios/2012/01/655-420170-9-TLC-chileestados-unidos-cumple-ocho-anos-y-se-mantiene-como-tercer-socio.shtml>], consultada el 4 de mayo de 2014.

Pulso (2014). “Ministerio de Hacienda firma acuerdo intergubernamental con Estados Unidos para combatir la evasión tributaria”. Disponible en [<http://www.pulso.cl/noticia/economia/economia/2014/03/7-39542-9-ministerio-de-hacienda-firma-acuerdo-intergubernamental-con-eeuu-para-combatir.shtml>], consultada el 6 de mayo de 2014.

Sofofa (2003). “Difunden reglas de origen que deberán cumplir exportaciones chilenas a EE.UU.”. Disponible en [<http://www.sofofa.cl/mantenedor/detalle.asp?p=30&cs=0&n=9988>], consultada el 1.º de mayo de 2014.

Sofofa (2004). Comunicado de Prensa. “Amcham y Sofofa lanzaron hoy manual interactivo para TLC con EE.UU”. Disponible en [http://www.sofofa.cl/eventos/2004/1_6/ManualTLCAbril2def.pdf], consultada el 1.º de mayo de 2014.

Sofofa (2014). “Un 71% aumentaron las exportaciones del sector a Estados Unidos en los 10 años de TLC”. Disponible en [<http://web.sofofa.cl/noticia/un-71-aumentaron-las-exportaciones-del-sector-a-ee-uu-en-los-10-anos-de-TLC/>], consultada el 2 de mayo de 2014.

LOS AUTORES

Santiago Rojas Arroyo. Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, con especialización en Negociaciones y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes. En el sector público se ha desempeñado como director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), como Viceministro de Comercio Exterior, Director Técnico del Ministerio de Comercio Exterior y Director General del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex). Ha sido asesor Comercial de la Misión de Colombia ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Ginebra, Suiza, y asesor externo del Gobierno Nacional para los temas jurídicos del TLC entre Colombia y Estados Unidos; se ha desempeñado como consultor jurídico de la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) y consultor privado en comercio internacional. Antes de su nombramiento como Presidente de Bancóldex, fue Director Ejecutivo de la Fundación Buen Gobierno y miembro de la Lista A de árbitros del Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá y de la lista de panelistas de la Organización Mundial del Comercio. Se desempeñó como profesor de Derecho Económico Internacional de la Pontificia Universidad Javeriana y de varias especializaciones en distintas universidades. Es coautor del libro *Las Reglas de Juego del TLC*, publicado por Editorial Planeta en 2013, además de otras publicaciones.

Eduardo Muñoz Gómez. Economista y experto en Relaciones Internacionales de la Universidad de Florida, con Maestría en Economía de la Universidad del Este de Michigan. Embajador, Representante Permanente en la Misión de Colombia ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Ginebra (Suiza). Presidente del Órgano de Examen de Políticas Comerciales y del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC en esa misma ciudad. Viceministro de Comercio Exterior, Director de Relaciones Comerciales y

Subdirector de Relaciones Bilaterales en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministro Plenipotenciario en la Embajada de Colombia en Londres y Jefe de Comercio Exterior en el Ministerio de Desarrollo Económico. Jefe Negociador de los Acuerdos Comerciales con Chile, el Triángulo Norte de Centroamérica y México. Negociador Principal de Comercio y Medio Ambiente en el Acuerdo con los Estados Unidos. Actualmente es Director del Centro de Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales (CAAC).

Hernando José Gómez Restrepo. Economista *cum laude* de la Universidad de los Andes, con Master en Artes, Master en Filosofía y candidato a Ph.D. de Yale University. Se desempeñó como jefe del equipo negociador del TLC con los Estados Unidos entre 2002 y 2004, y luego creó y dirigió la Oficina de Aprovechamiento del TLC con Estados Unidos. En 2012, una vez aprobado, puso en aplicación el tratado por el término de un año. Es ejecutivo y consultor con amplio conocimiento de comercio internacional, competitividad y políticas públicas sectoriales, y ciencia, tecnología e innovación (CT&I). Tiene experiencia profesional en gremios, banca central, organismos oficiales y consultoría con responsabilidad en negociaciones comerciales internacionales, programación macroeconómica, planes de desarrollo, estabilización de precios, política financiera y cafetera. Entre otros cargos ha ejercido el de Codirector de la Junta Directiva del Banco de la República, Presidente de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), Embajador de Colombia ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Ginebra, Suiza; fue fundador y Presidente del Consejo Privado de Competitividad y Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP). También ha sido docente en la Universidad de los Andes y en el INALDE.

Edgar Vieira Posada. Economista de la Universidad de Medellín, con especialización en Desarrollo Económico en el IRFED de París, Francia; con Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad Javeriana de Bogotá y Doctorado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de París III, Sorbona Nueva. Con amplia experiencia profesional en el Instituto Colombiano de Comercio Exterior –INCOMEX (hoy Ministerio), en el Fondo de Promoción de Exportaciones –PROEXPO (Hoy Proexport y Bancoldex), en la Unión de Bananeros de Urabá –UNIBAN; en el Consejo Colombiano de Usuarios del Transporte –CUTMA; en la Junta del Acuerdo de Cartagena (hoy Secretaría General de la CAN) en Lima– Perú, y en la Oficina

de Consultoría de Araujo Ibarra & Asociados en Caracas, Venezuela. Es profesor de programas de posgrado en varias universidades del país, durante diez años en la Universidad Javeriana y desde septiembre de 2010, Profesor Titular del Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA, donde participa en la organización de un MBA Internacional y coordina el Centro de Estudios sobre Globalización e Integración –CEGLI. Es autor de cuatro libros sobre temas de integración y globalización y editor de cinco libros, así como capítulos de libros y artículos.

Luis Antonio Loaiza Mendoza. Economista y Administrador de Empresas de la Universidad Santo Tomás de Aquino; Especialista en Asuntos de Economía Internacional de la Universidad de Hsinchu en Taiwán y Wyoming de Estados Unidos. Actualmente es candidato a Maestría en Gestión y Auditoría en Medio Ambiente de la Universidad Europea Miguel de Cervantes. Ha trabajado en la Oficina de Planeación, en la Dirección de Programación de Comercio Exterior y en la Dirección de Integración Económica del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia; ha asesorado a varias empresas en la elaboración de la estrategia negociadora en normas de origen en el marco de la negociación en el TLC entre Colombia y Estados Unidos; ha sido consultor externo en temas financieros de la Organización de Estados Americanos OEA; es aliado estratégico de la firma *Research & Opportunities International Strategy Consultants*; ha participado en varias publicaciones relacionadas con el comercio exterior colombiano. Actualmente es representante legal de la firma De Una Consultores SAS; es miembro del Centro de Estudios sobre Globalización e Integración –CEGLI del Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA.

Martín Gustavo Ibarra Pardo. Abogado Economista de la Pontificia Universidad Javeriana, con estudios de Derecho Comparado en la Universidad de Texas en Dallas y de Promoción de Exportaciones en el ICE de Italia. Participó en la misión del Banco Mundial que creó las zonas económicas especiales de China en 1983. Ha colaborado en la reestructuración de los mecanismos de comercio exterior y zonas francas en la mayoría de los países de América Latina y algunos de Asia y África; ha sido asesor de varios puertos en los contratos de concesión y promoción de servicios portuarios. En 2004 recibió el premio *Lifetime Achievement Awards* del Ministerio de Comercio Exterior de la India por el aporte en la promoción del mecanis-

mo de zonas francas; en 2006 de la Asociación Colombiana de Logística (ACOLOG) el premio a los Servicios Distinguidos “Vida, Obra y Servicios a la Logística” –VOS, y en 2010 de ADICOMEX el premio al “Ejecutivo del año en Comercio Exterior”. En 2014 fue nombrado miembro de la Junta Directiva de la Organización Mundial de Zonas Francas (WFZO) en el cargo de Presidente del Comité de Políticas y Legislación. Participó como gestor y coordinador en la creación del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia en 1991 (hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y en la elaboración de un nuevo Estatuto Aduanero en 1984, la Ley Marco de Comercio Exterior en el mismo año y la Ley de Zonas Francas en 1983. Es Presidente de la firma Araújo Ibarra & Asociados S.A.

Juanita Cepero Londoño. Profesional en Administración de Empresas del Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA. Con experiencia en investigación de mercados internacionales y sectoriales, así como en contextualización de productos en su entorno macro y microeconómico e identificación de oportunidades en el marco de los acuerdos comerciales firmados por el país. Ha publicado artículos en el diario económico *La República* en temáticas de mercadeo y sostenibilidad empresarial. Es asesora de comercio exterior de la firma Araujo Ibarra & Asociados S.A., Asesores Jurídicos y Económicos en Comercio Internacional.

Patricia Mendoza de Galofre. Economista de la Pontificia Universidad Javeriana, con experiencia en comercio internacional de la Sociedad Colombiana de Especialistas en Comercio Internacional, con treinta años de experiencia en el área. Ha desarrollado investigaciones y estudios de gran impacto en comercio internacional, entre los cuales se cuentan “590 nuevos productos y servicios de Colombia con potencial en el mercado de Estados Unidos” y “200 posibilidades de China en Colombia para exportar a Estados Unidos”. Ha sido conferencista internacional y catedrática universitaria en temas de comercio exterior. Desempeñó diferentes cargos en el Fondo de Promoción de Exportaciones de Colombia (Proexpo) y posteriormente se vinculó como consultora en el área económica en Araújo Ibarra & Asociados S.A., de la cual actualmente es socia y consultora en investigaciones económicas y de mercado.

María Claudia Lacouture P. Especialista en Finanzas y Relaciones Internacionales; ha sido investigadora de la multinacional suiza de consultoría y

recursos humanos *Egon Zehnder International*, administradora y coordinadora de contenidos de Yupi Internet y especialista en comercio internacional de *Trade Winds Networks* en Miami. En Proexport se ha desempeñado como analista de Inteligencia de Mercados, asesora de Mercadeo y Comercio Exterior, directora de Turismo de la oficina en Estados Unidos y Vicepresidenta de Imagen País, y desde 2010 dirige la entidad, atendiendo la promoción de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa en Colombia y el posicionamiento del país como destino turístico de talla mundial. Ha sido reconocida por lograr el regreso de los cruceros a los puertos colombianos, por recorrer el mundo con la marca país, por la promoción de los tratados de libre comercio y la atracción de inversión extranjera. Ha dado un importante impulso al crecimiento de la presencia de Proexport en el mundo y en las regiones colombianas a fin de acercar más al empresario.

Gabriel Duque Mildenberg. Ingeniero Industrial de la Universidad de los Andes de Bogotá, Master en Economía del *London School of Economics* y PhD en Economía de la Universidad de New York. Ha sido Director del Departamento de Ingeniería Industrial, Coordinador de Pregrados y Profesor de la Universidad de los Andes; se desempeñó como profesor visitante del Departamento de Economía y Negocios de la Universitat Pompeu Fabra en Barcelona y Asistente Graduado y de Investigación en el Departamento de Economía de la Universidad de New York. Posee amplia experiencia profesional como Director de Desarrollo Empresarial del Departamento Nacional de Planeación, Negociador Internacional del Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Director Adjunto de Programas de Competitividad en la Corporación Andina de Fomento (CAF). Ha sido Embajador y Representante Permanente de Colombia ante la Organización Mundial del Comercio (OMC); fue Viceministro en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, donde formuló, desarrolló y coordinó las políticas de Colombia en materia de Comercio Exterior; además, se desempeñó como Jefe Negociador de servicios durante las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos.

Juan María Andrade Pérez. Ingeniero Electrónico de la Universidad Javeriana de Bogotá, con Maestría en Ciencias, M.Sc., en Ingeniería Industrial de *St. Louis University* en Estados Unidos, con énfasis en cadenas internacionales de logística y abastecimiento y con un MBA Internacional (MIBS) del *Moore*

School of Business de la *University of South Carolina* en Estados Unidos con énfasis en *International Business Studies*. Su experiencia profesional incluye cargos directivos en Kodak Colombiana Ltda., en NCR de Colombia S.A., en Mitsubishi Colombia Ltda., en la División Internacional de Alimentos para la promoción de café de Colombia y otros productos, y Gerente General de la Comercializadora Internacional Colombo Escandinava, Scancol S.A., para la promoción de productos colombianos en Japón, Escandinavia y Europa. Ha sido profesor y director del Departamento de Administración de Empresas de la Universidad Javeriana y profesor de Marketing, Marketing Internacional, Negocios Internacionales y Gerencia Estratégica Internacional en la Universidad Javeriana, Universidad de la Sabana y el CESA. Es miembro del Centro de Estudios sobre Globalización e Integración –CEGLI del CESA.

Felipe Jaramillo Trujillo. Economista de la Universidad de los Andes. Se ha desempeñado en el campo del comercio internacional en las siguientes funciones y organismos: Grupo de Comercio Exterior del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República; Consejero de la Misión Permanente de Colombia ante Naciones Unidas en Ginebra, encargado de los asuntos relacionados con la UNCTAD; en el Ministerio de Desarrollo Económico, a cargo de la Oficina de Comercio Exterior y Director de Política Comercial del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX), desde donde impulsó el proceso de adhesión de Colombia al GATT. Este proceso lo finalizó como Embajador Alterno en la Misión Permanente de Colombia ante Naciones Unidas en Ginebra, donde fue presidente del Consejo y de las Partes Contratantes del GATT. Impulsó de manera determinante la realización de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, la cual culminó con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Fue Director de Negociaciones del Ministerio de Comercio Exterior y Viceministro de Comercio Exterior (1992-2002). Participó en las negociaciones del ALCA y de los acuerdos comerciales bilaterales con Estados Unidos, Panamá y Corea del Sur.

Gabriel Ibarra Pardo. Abogado de la Universidad Javeriana, con Maestría en derecho (LL.M.) en *International Business Legal Studies* de la Universidad de Exeter. Sus áreas de práctica son el Comercio Exterior y el Derecho de la Competencia. Durante más de veinte años de ejercicio profesional ha asesorado a compañías nacionales y multinacionales, al igual que a orga-

nizaciones como el BID y la Junta del Acuerdo de Cartagena, así como a algunas entidades estatales, haciendo parte, además, de la lista de panelistas de la OMC. En la actualidad es socio de la firma Ibarra Abogados y es árbitro del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá; se ha desempeñado como asesor en diferentes asociaciones en temas relacionados con las negociaciones de tratados comerciales y ha representado a la industria colombiana en las más importantes solicitudes antidumping y de salvaguardias.

Paola Andrea Calderón Manchego. Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; se ha desempeñado como practicante en el área de Marketing en la oficina Comercial de Proexport en New York, Estados Unidos, en el área de finanzas y servicio al cliente en importaciones y exportaciones en la naviera danesa Maersk Line, profesional de servicios de comercio exterior a nivel regional en el Citibank Colombia y Directora del Centro de Comercio e Inversión en la Cámara de Comercio Colombo Americana donde coordinó varios estudios sectoriales y artículos sobre comercio e inversión publicados en la revista empresarial *Business Mail* y en su edición especial con el diario *Portafolio*.

Carlos Arley Montaña Herrera. Profesional *cum laude* en Negocios Internacionales de la Universidad Santo Tomás y especialista en Gerencia de Finanzas de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano; actualmente se desempeña como Ejecutivo del Centro de Comercio e Inversión de la Cámara de Comercio Colombo Americana y como Docente de la Facultad de Negocios Internacionales en la Universidad Santo Tomás en las cátedras de Negocios Internacionales y Finanzas Internacionales.

María Alexandra Guerra Aranguren. Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, practicante en el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, con diploma en Marketing del *Grafton College of Management Sciences*, voluntaria en la Mesa de Conexiones –COLUK en Londres, aspirante a Maestría en Comercio Internacional de la Universidad Sergio Arboleda; actualmente se desempeña como Ejecutiva del Centro de Comercio e Inversión de la Cámara de Comercio Colombo Americana.

Elsa Margarita Torres de Villalba. Administradora de Comercio Internacional de la Universidad Jorge Tadeo Lozano Seccional Caribe de Cartagena; Especialista en Derecho Marítimo Internacional de la Universidad Externado de Colombia; Master en Gestión Internacional de Empresas de la Escuela de Organización Industrial –EOI de Madrid, España. Ha sido consultora certificada del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consultora y conferencista de Proexport, Bancoldex y la Cámara de Comercio de Bogotá. Igualmente ha sido docente de Comercio Exterior y de Negocios Internacionales en la Universidad Externado de Colombia, en la Universidad del Rosario y en el Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA. Es miembro del Centro de Estudios sobre Globalización e Integración –CEGLI del CESA.

Isabel Rodríguez Aranda. Doctora en Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid; Magister en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, con Posgrado en Procesos de Integración de Asia, Europa y América Latina de la Universiteit Leiden en Holanda; Licenciada en Historia y profesora de Historia y Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; investigadora del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales (CERI) de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo de Chile (UDD). Sus áreas de investigación son “Globalización y procesos de integración regional comparados”; “Política exterior, reforma económica y proceso político de la República Popular China”; “Relaciones regionales e internacionales del Asia Pacífico”. Ha publicado libros relacionados con países asiáticos, el último de ellos *La diplomacia pública de China en América Latina*, además de artículos en revistas indexadas internacionales. Mail [isabelrodriguez@udd.cl].

Javier Recabarren Silva. Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado de Chile; Licenciado en Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile; es investigador del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales –CERI de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo de Chile; su línea de investigación comprende la integración regional y las relaciones internacionales.

Colegio de Estudios Superiores de Administración CESA
Este libro se terminó de imprimir en noviembre de 2014, en Bogotá DC
Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 12 pts.
Y se imprimió sobre papel Bond de 75 gr

