

Documento de proyecto

**Cambios institucionales para la
negociación del TLC de Colombia
con los EEUU y derivados
de su implementación**

**Hernando José Gómez R.
Javier Gamboa**



gtz

Este documento fue preparado por Hernando José Gómez, Presidente del Consejo Privado de Competitividad. Fue Jefe del Equipo Negociador del TLC de Colombia con los Estados Unidos y por Javier Gamboa, Vicepresidente Ejecutivo del Consejo Privado de Competitividad. Fue Jefe de Asuntos Legales Internacionales del ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia y coordinador de la mesa de negociación de Propiedad Intelectual en el TLC de Colombia con los EEUU. Este documento fue preparado en el marco del proyecto CEPAL/GTZ, GER/06/003: "Towards sustainable and equitable globalization Component 3: Improved access to global markets"

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.146

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Evolución de la estructura institucional para las negociaciones comerciales	9
A. El período 1991 – 2002	9
B. Las negociaciones del ALCA	11
C. Las Negociaciones del TLC con Estados Unidos	13
III. Cambios en la estructura institucional derivados de la implementación	17
A. Compromisos derivados de las negociaciones que requieren ajustes institucionales en el sector comercio internacional	17
B. Fortalecimiento institucional del sector comercio para el aprovechamiento de los tratados:	20
V. Conclusión.....	25

Resumen

Desde principios de la década de los noventa, Colombia inició un proceso de modernización e internacionalización de su economía. Desde el punto de vista de la política comercial, ese proceso incluía tres grandes componentes: Uno, la apertura comercial a través de una sustancial reducción arancelaria y flexibilización de los demás mecanismos de control de las importaciones; Dos, la búsqueda y estímulo a procesos de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que ampliaran y facilitaran el acceso a mercados externos; y tres, una reestructuración institucional del sector comercio para soportar los otros dos componentes.

En este documento se abordan desde el punto de vista institucional el segundo y tercer componente de dicha estrategia de internacionalización de la economía, su evolución a lo largo del tiempo y los retos hacia el futuro. El análisis se limita a las instituciones gubernamentales encargadas de la política comercial colombiana.

La primera parte del documento aborda la evolución de la estructura institucional colombiana para las negociaciones comerciales desde el inicio del proceso de internacionalización de la economía colombiana en tres etapas: el periodo 1991 – 2002 de la Apertura unilateral y Tratado de Libre comercio del Grupo de los Tres (G-3) con México y Venezuela; las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); y las negociaciones del TLC con Estados Unidos.

La segunda parte aborda el fortalecimiento institucional para la implementación, administración y aprovechamiento de los acuerdos comerciales. Para ello, la primera sección se enfoca en los principales ajustes institucionales que deberá emprender el sector comercio colombiano para implementar y administrar debidamente los compromisos adquiridos en dichos acuerdos. La segunda sección se concentra en el fortalecimiento institucional que deberá realizarse a fin de aprovechar las oportunidades derivadas de dichos acuerdos comerciales.

I. Introducción

Desde principios de la década de los 90s, Colombia inició un proceso de modernización e internacionalización de su economía ante el agotamiento de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones que había imperado como modelo de desarrollo económico desde mediados del siglo XX. Desde el punto de vista de la política comercial, ese proceso incluía tres grandes componentes: Uno, la apertura comercial a través de una sustancial reducción arancelaria y flexibilización de los demás mecanismos de control de las importaciones; Dos, la búsqueda y estímulo a procesos de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que ampliaran y facilitaran el acceso a mercados externos; y tres, una reestructuración institucional del sector comercio para soportar los otros dos componentes.

En este documento, se abordarán desde el punto de vista institucional, el segundo y tercer componente de dicha estrategia de internacionalización de la economía, su evolución a lo largo del tiempo y los retos hacia el futuro. El análisis se limitará a las instituciones gubernamentales encargadas de la política comercial colombiana. Dicho sector comercio está compuesto por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo incluyendo la Dirección General de Comercio Exterior, el Fondo para la Promoción de la Exportaciones de Colombia, PROEXPORT, el Banco de Comercio Exterior de Colombia, BANCOLDEX, y la Superintendencia de Industria y Comercio.

Para ello, la primera parte abordará la evolución de la estructura institucional colombiana para las negociaciones comerciales desde el inicio del proceso de internacionalización de la economía colombiana en tres etapas: el periodo 1991 – 2002 de la Apertura unilateral y luego el G-3 con México y Venezuela; las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); y las negociaciones del TLC con Estados Unidos.

La segunda parte aborda el fortalecimiento institucional para la implementación, administración y aprovechamiento de los acuerdos comerciales. Para ello, la primera sección abordará los principales ajustes institucionales que deberá emprender el sector comercio colombiano para implementar y administrar debidamente los compromisos adquiridos en dichos acuerdos. La segunda sección se enfocará en el fortalecimiento institucional que deberá realizarse a fin de aprovechar las oportunidades derivadas de dichos acuerdos comerciales.

II. Evolución de la estructura institucional para las negociaciones comerciales

A. El período 1991 – 2002

La ley 7 de 1991 o “Ley Marco del Comercio Exterior” creó el Ministerio de Comercio Exterior como eje coordinador de la política de apertura e internacionalización de la economía colombiana. Anteriormente, las funciones relacionadas con la política comercial las desempeñaba el Ministerio de Desarrollo Económico pero la representación en las negociaciones comerciales correspondía al Ministerio de Relaciones Exteriores. El Mincomercio se crea con el propósito de administrar el comercio exterior, función que cumplía el Incomex y avanzar en el proceso de integración de Colombia a la economía mundial.

El desarrollo de la estrategia de inserción internacional planteada implicaba la búsqueda activa de acuerdos comerciales. Se comenzó con el proceso de reactivación del entonces denominado “pacto andino” que había sido concebido bajo el modelo de sustitución de importaciones pero que ahora debía cambiar hacia un esquema de “regionalismo abierto” para actuar como primer escalón en la escalera hacia la inserción del país en el comercio mundial.

Al mismo tiempo, Colombia participaba en las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) que desembocarían en el Acuerdo de Marrakech de abril de 1994, por medio del cual se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC). Finalmente, se dio comienzo a las negociaciones que concluirían en la firma en junio de 1994 del Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (G-3) entre Colombia y Venezuela por un lado y México por el otro.

Con relación a la negociación con los países andinos debe señalarse que las mismas se hacían a través de los órganos “comunitarios” y bajo su normativa, con lo que la estructura institucional nacional no desempeñaba un rol importante. En ese sentido, por ejemplo, de conformidad con las normas andinas, el sector privado estaba presente “en las barandas” de las mesas de negociación que se llevaban a cabo en la Secretaría General en Lima, con lo que la injerencia de intereses privados no era siempre coordinada con los intereses nacionales de cada país, y en ocasiones podía ser excesivamente grande en la medida que esta interacción con la Secretaría creaba vínculos de largo plazo.

En relación con las negociaciones multilaterales, dado el poco peso relativo en el comercio mundial y su escasa experiencia en negociaciones internacionales, Colombia no era un jugador importante, de tal manera que, en la determinación de las disciplinas comerciales donde se dio el gran salto cualitativo y sustantivo en relación con las anteriores rondas de negociación del GATT, no tuvo mayor injerencia. En el caso de los compromisos de acceso por ser específicos de país se tuvo un mayor rol, pero toda vez que una apertura unilateral más profunda se acaba de dar en Colombia, la dimensión de los compromisos específicos que se asumían no generaba mayor interés entre el sector privado.

En claro contraste, las negociaciones del G-3 fueron las primeras negociaciones que convocaron el interés del sector privado y en algún grado de los medios de comunicación, más por los temores que generaba que por las oportunidades que representaba. De hecho, el interés económico directo en la negociación era bastante reducido y se veía más como una decisión de carácter estratégico. De una parte el Gobierno del Presidente Cesar Gaviria veía esta negociación como un seguro que evitara que se reversara en el proceso de Apertura unilateral de inicios de su gobierno. Hay que recordar que uno de los candidatos mas opcionados a reemplazarlo, y que en efecto fue elegido, era el Presidente Ernesto Samper, quien había prometido “ponerle corazón a la Apertura”. Esto se percibía por el gobierno de Gaviria como una posible marcha atrás que había que evitar. No obstante, el interés fundamental era usar la negociación como instrumento de posicionamiento frente al gobierno de Estados Unidos para negociar con este país un tratado de libre comercio.

Justamente, el mayor nivel de desarrollo de México y su relativa poca complementariedad con la economía colombiana y el de Venezuela en algunas industrias básicas, se reflejó en el escaso interés ofensivo por parte del sector privado colombiano y más en una negociación defensiva en términos de acceso a mercados. Así, por ejemplo, sectores como el petroquímico, el textilero y el metalmeccánico, expresaron sus serios temores por la competencia que tendrían que enfrentar de estos países y su imposibilidad, que en ese entonces argüían sobre su capacidad de ajustarse a esta nueva situación. De hecho, el resultado fue una negociación muy conservadora en términos de acceso (dejando, por ejemplo excluido el sector agrícola), pero de gran alcance en materia de disciplinas. En efecto, las disciplinas del G-3 eran prácticamente iguales a las del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México. Con ello se pretendía demostrar la capacidad de Colombia de asumir compromisos de la profundidad requerida por Estados Unidos.

Paradójicamente, muchos de los compromisos que generarían mayor discusión y polémica en las negociaciones del TLC con Estados Unidos en materias tales como propiedad intelectual, servicios e inversión fueron asumidos sin mayor debate en el G-3. Por razones políticas, en particular el escándalo sobre el origen de los fondos de la campaña de Ernesto Samper en la segunda vuelta electoral, el objetivo estratégico de facilitar el inicio de negociaciones de un TLC con Estados Unidos no se cumplió, y dicho propósito tomaría una década en materializarse.

La estructura institucional se mantuvo sin cambios para abordar la negociación que era liderada por el Viceministro de Comercio Exterior y que, emulando las negociaciones del TLCAN, contaba con un “cuarto de al lado”, al que pocos empresarios y dirigentes gremiales asistieron. Valga la pena añadir que si hubo poco interés de los empresarios, aun fue menor por parte de los miembros del Congreso de la República y la llamada sociedad civil.

B. Las negociaciones del ALCA

El origen de las negociaciones para constituir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se remonta a la Cumbre de las Américas de 1994 en Miami donde los Jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países del hemisferio occidental (excepto Cuba) anunciaron el compromiso de establecer una Zona de Libre Comercio hemisférica para el año 2005.

Sin embargo, no fue sino hasta la reunión ministerial de San José (Costa Rica) en 1998 cuando los Ministros de Comercio recomendaron a los Jefes de Estado y de Gobierno el inicio de las negociaciones y establecieron la estructura así como los objetivos y principios para guiarlas. Con base en dicha declaración ministerial, las negociaciones del ALCA se lanzaron formalmente en abril de 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile.

Entre 1998 y comienzos del 2002 las reuniones de los distintos grupos de negociación se limitaron a establecer el “esquema anotado”, es decir, una especie de índice temático comentado sobre el cual ensamblar la estructura de los diferentes capítulos y a “recopilar” las distintas propuestas de los países, las cuales eran incluidas en su totalidad dentro de corchetes.

El proceso contaba con unas instancias claramente definidas: La Reunión Ministerial como máximo órgano a la que asistían los ministros de comercio, un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) conformado por Viceministros y quienes por tanto eran los jefes “técnicos” de la negociación y unos grupos temáticos de negociación, en los que cada país llevaba el número de representantes que considerara, actuando a través de un vocero como “jefe de delegación”. En esta etapa, el equipo negociador de Colombia era bastante reducido y no existía una estructura institucional expresa con soporte normativo sobre el mismo. Funcionarios de la planta regular del entonces Ministerio de Comercio Exterior fueron asignados a cada una de las nueve mesas de la negociación.

El interés y participación del sector privado en esta etapa fue muy escaso, en gran medida porque el proceso de negociación propiamente dicho no había arrancado y además porque la meta del año 2005 todavía lucía distante. El tema no era objeto de atención pública y de hecho es fácil asumir que la abrumadora mayoría de la gente ni siquiera sabía de la existencia del proyecto del ALCA.

No obstante, a partir del año 2002 el mandato del CNC a los grupos de negociación fue empezar a buscar consensos con miras a eliminar los corchetes y ajustar los textos definitivos de los capítulos. El inicio de la fase de negociación propiamente dicha donde se debían tomar decisiones de fondo, llevó al Gobierno a formalizar el proceso de consulta y participación del sector privado y la academia. Con ello también surgió, como en otras partes de América Latina, una oposición formal a la negociación del ALCA que reunía a académicos y políticos de izquierda o aquellos que tenían nostalgia de las antiguas políticas de protección, y sindicatos que consideraban que esta negociación solo favorecería los intereses del gran capital y en particular a las multinacionales de propiedad estadounidense.

En este contexto se expidió el Decreto 246 del 11 de febrero de 2002 “por medio del cual se crea el Equipo para las Negociaciones Comerciales de Colombia”. El Decreto establecía que el equipo “contaba con la participación del Consejo Asesor Empresarial y los representantes del sector público, sector privado y representantes de la Academia”. Formalmente, el Decreto 246 no sólo era para las negociaciones del ALCA sino también para las negociaciones al interior de la Comunidad Andina y las que provenían del mandato de la Conferencia Ministerial de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, su aplicación efectiva se dio sólo en el marco del ALCA.

De acuerdo con el Decreto 246, el sector privado estaría representado por los delegados de los gremios y por el Consejo Asesor Empresarial conformado por veinte empresarios designados por el Ministerio de Comercio Exterior. La idea era tener no sólo la visión “técnica” de los dirigentes gremiales sino además el enfoque práctico de algunos líderes empresariales. La ministra de aquel entonces pensaba que los gremios en general terminaban defendiendo los intereses de quienes querían mantener el status quo de la protección. Por ello quiso rodearse de empresarios caracterizados por su emprendimiento, capacidad de innovación y actitud positiva hacia el proceso de internacionalización de la economía. Esta descripción podía ser cierta en el caso de algunos gremios, pero no era ciertamente el caso general. Con las universidades, la intención era no sólo contar con el apoyo de expertos académicos sino además difundir el desarrollo y avance de las negociaciones entre los estudiantes e investigadores.

Como a diferencia del sector privado, la academia no contaba con un incentivo automático para participar en el proceso de negociación, el Gobierno contrató a nueve universidades para que realizara una investigación y actuaran como consultores de los negociadores del Gobierno, asignándole a cada una un tema de la negociación. Las universidades hicieron sus trabajos, pero infortunadamente no fueron difundidos y debatidos ampliamente, por lo cual su participación en la formación de la posición negociadora colombiana no fue tan amplia como hubiera podido ser. No obstante, este fue un importante esfuerzo que no se replicó en forma sistemática en el TLC.

Como es sabido, a mediados del año 2003, la negociación del ALCA entró en una etapa de estancamiento, principalmente en razón de las diferencias sobre su alcance entre Estados Unidos y Brasil. Por dicha razón, no es posible tener una evaluación completa sobre el esquema institucional previsto en el Decreto 246 de 2002. Sin embargo, durante el año en que estuvo operando, si se pueden extraer algunas conclusiones, como se explica a continuación.

Como el decreto 246 no preveía un procedimiento para la definición de los intereses y la posición negociadora del país o para resolver las diferencias que se presentaran al interior del gobierno, la jefatura de la negociación en cabeza del viceministerio de comercio exterior no siempre permitió un trabajo fluido con sus pares de los demás ministerios participantes en la misma.

Por un lado, los ministerios sectoriales, entendían que la definición de la posición y estrategia negociadora en sus áreas era del resorte exclusivo de éstas. En ese sentido, es ilustrativo el caso de la definición del arancel base en el grupo agrícola donde los ministerios de agricultura de los países de la Comunidad Andina decidieron notificar el arancel consolidado en la OMC en vez del arancel efectivamente aplicado, generando una seria crisis en el proceso con algunos países (especialmente con Estados Unidos) que los ministerios de comercio tuvieron que “corregir”. Este fue un claro ejemplo de nuestra total inexperiencia en negociaciones internacionales, que lo único que logró fue debilitar la posición negociadora de la Comunidad Andina.

Por otro lado, entidades como el Ministerio de Hacienda, Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación sentían que la “coordinación” debía ser compartida con todas ellas, haciendo el proceso muy dispendioso y sin liderazgo claro. Hay que recordar que el Ministerio de Comercio Exterior aún era de reciente creación y que el estilo de algunos ministros de esa cartera había sido de confrontación con sus colegas del gabinete y no el de buscar espacios de participación y de consenso.

En relación con la estructura institucional para tratar con el sector privado, el resultado fue mixto. Por un lado, el trabajo con los representantes de los gremios fue fluido, aunque hay que tener presente que el estancamiento del proceso evitó que se llegara a la etapa de toma de

decisiones “difíciles”. Por otro lado, el esquema del Consejo Asesor Empresarial prácticamente no operó.

El hecho de no ser un esquema de “arquitectura abierta” en la que el sector privado decidiera libremente y “por demanda” participar sino que fuera una designación hecha discrecionalmente por el Ministerio de Comercio Exterior le restó legitimidad. Adicionalmente, la realidad es que los líderes empresariales designados no tenían ni la disponibilidad de tiempo, ni el conocimiento técnico específico para dar un aporte sustancial al proceso, al menos hasta la etapa que éste avanzó.

Finalmente, en relación con la Academia también se observó un resultado diverso. Desde el punto de vista positivo, efectivamente se logró acercar a las universidades con el proceso de negociaciones comerciales e internacionalización de la economía, con su consecuente efecto multiplicador sobre los alumnos. Igualmente, permitió apoyar a los negociadores del gobierno con trabajos de investigación y compilación, para los que la planta gubernamental no hubiera sido suficiente, permitiendo además tener una memoria del proceso de negociación.

Desde el punto de vista negativo, en realidad el alejamiento tradicional de las universidades con los temas de política comercial era tal que el aporte sustancial en general fue muy pobre, y aun peor, en el afán de contar con expertos, las universidades en varios casos terminaron contratando consultores que habían estado trabajando con los gremios, con lo cual, la academia, en algunos casos, terminó actuando como “caja de resonancia” e instancia validadora de intereses gremiales particulares.

Es importante agregar que el hecho de que las negociaciones fueran plurilaterales y que la mayoría de los bloques de integración (CAN, CARICOM, C-4 y MERCOSUR) actuaran con vocería única, daba la posibilidad de que un país como Colombia, si así lo deseaba su gobierno, tuviera un “perfil bajo” en la negociación, en contraste con un proceso bilateral como el TLC con Estados Unidos, como se verá en la siguiente sección. Este hecho hacía que las necesidades de información con el Congreso, las regiones o la opinión pública en general fueran limitadas.

C. Las Negociaciones del TLC con Estados Unidos

Para mayo del año 2003 ya era claro que el proceso del ALCA había entrado en un estancamiento y que su suerte era incierta. Desde ese momento, el Presidente Uribe ordenó mediante Directiva Presidencial redirigir los esfuerzos en búsqueda de lanzar negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos, principal mercado exportador de Colombia y de la mayoría de los países de la región. Sin embargo, no fue sino hasta mayo de 2004 que comenzaron las negociaciones, las cuales terminaron formalmente en febrero de 2006, firmándose el 22 de noviembre del año 2006 y todavía pendiente de aprobación por parte del Congreso de Estados Unidos.

Valga anotar que los EEUU tenían serias dudas sobre la negociación con Colombia y la Comunidad Andina. De una parte la oposición al CAFTA por parte de los sindicatos de EEUU y del sector azucarero hacía prever que la aprobación de un acuerdo con los andinos sería difícil en el Congreso de los EEUU. Por otra parte, en el mismo partido Republicano había voces que cuestionaban los Acuerdos con países de bajo significado comercial y tan solo relevancia política. Así mismo, no deseaban negociar sólo con Colombia, pues temían que se politizara rápidamente la negociación comercial debido a la especial relación bilateral entre los dos países. No obstante, dado que Venezuela no tenía ningún interés en negociar un TLC con los EEUU, éste sólo se podría realizar con parte de los países andinos. Además, consideraban que en Bolivia no existía la masa crítica necesaria para que estos pudieran terminar y mucho menos implementar un acuerdo

comercial de este alcance y cubrimiento. Este mismo temor, pero con menor intensidad existía sobre Ecuador, que al final se torno en realidad. Finalmente en las negociaciones se inician con Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia como observador.

La negociación se planteó entre Colombia, Ecuador, Perú y Estados Unidos. Aunque teóricamente plurilateral, en la práctica era una negociación bilateral entre los países andinos de un lado y Estados Unidos de otro. Evidentemente, el profundo grado de integración alcanzado en el marco de la CAN hacía que en la casi totalidad de los temas, por sustracción de materia la negociación fuera bilateral.

No obstante, la negociación demandó un gran cuidado para evitar que el TLC entrara en conflicto con la normatividad andina. Para evitarlo, no se aceptó el enfoque del CAFTA, donde explícitamente se incluyó que, en caso de conflicto, las normas del TLC prevalecían sobre las existentes en el Mercado Común Centroamericano. En el andino se explicitó que las relaciones entre andinos seguirían rigiéndose por la normatividad de la CAN. Esta fue una manera pragmática de solucionar el asunto. Así, solo se requerirá unas modificaciones menores en el área de propiedad intelectual para armonizar plenamente las normativas de los dos acuerdos. Esto es aún mas cierto con las modificaciones que han solicitado los demócratas al acuerdo firmado con los EEUU.

El hecho de ser una negociación directa con nuestro principal socio comercial, economía más grande del planeta y principal potencia mundial, convertía el proceso de negociación en asunto del máximo interés público. Además, el cronograma inicial planteado preveía el final de la negociación para principios del año 2005, con lo que era claro para todo el mundo que la idea era tomar decisiones sustantivas en el corto plazo.

Aprendiendo de las lecciones del esquema institucional manejado en el ALCA y entendiendo la dimensión del proceso, el Gobierno expidió el Decreto 2314 de 2004 “por el cual se reglamentan algunos aspectos procedimentales de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América”.

Desde el punto de vista institucional, la mayor innovación contenida en el Decreto 2314 era la creación normativa de la figura del “Jefe del Equipo Negociador” independiente del Viceministro de Comercio Exterior y reportando directamente al Ministro de Comercio y el Presidente de la República. Esta aproximación contaba con dos claras ventajas sobre el esquema anterior: Primero, evitaba la “jefatura” de un viceministro sobre sus pares de las carteras distintas de comercio; y segundo, se tenía un jefe que, revestido de autoridad presidencial, tenía por dedicación exclusiva la negociación y contaba con presupuesto propio y facultades expresas que le otorgaban el control sobre la estrategia y los miembros del equipo negociador no sólo del Ministerio de Comercio sino de todas las entidades involucradas.

Igualmente, el Decreto 2314 establecía por primera vez un procedimiento y una metodología para la definición de los intereses y de la posición negociadora del país con instancias delimitadas para el caso de que en cualquiera de los niveles de la negociación no se pudiera alcanzar consenso al interior del equipo negociador del Gobierno.

El Decreto 2314 establecía además un estricto control de las vocerías públicas y de coordinación a tal punto que ordenaba que todas las comunicaciones o solicitudes relacionadas con la negociación debieran ser remitidas al Jefe de la negociación para su consideración y trámite “con el fin de garantizar la consistencia de la posición negociadora del país”.

El Decreto 2314 preveía también el establecimiento de mecanismos para la participación de las autoridades departamentales, municipales y distritales. Como era de esperarse, y en marcado contraste con todas las negociaciones comerciales anteriores, en esta oportunidad las entidades territoriales se hicieron presentes en la negociación. Así mismo, establecía mecanismos

para la participación de la sociedad civil incluyendo las ligas de consumidores, la academia, las organizaciones sociales, sindicales, cívicas, profesionales, comunitarias, benéficas, juveniles o de utilidad común no gubernamentales.

Sin embargo, y aprendiendo también de la experiencia del ALCA, el Decreto 2314 optaba por una aproximación de arquitectura abierta, en la que el Equipo Negociador debía establecer canales de comunicación y espacios de consulta e información pero en los que participaban el sector privado, los gremios, las ONGs, la academia y los ciudadanos en general en la forma en que ellos consideraran oportuno y “por demanda”.

Finalmente, el Decreto 2314 regulaba el tipo de información que debía suministrarse a la opinión pública, estableciéndose por regla general la publicidad de todos los documentos de la negociación, con excepción de aquellos que contuvieran la estrategia de la misma, y aquellos entregados por terceros países bajo la expresa condición de confidencialidad.

El resultado fue un proceso de negociación participativo como ninguna otra decisión de política económica en la historia del país, haciendo de las discusiones asunto de interés político lo que implicó un constante flujo de información no sólo a los medios de comunicación sino al Congreso de la República. Con todo, el proceso negociador funcionó de la forma como lo preveía el Decreto 2314, es decir con una estrategia y jefatura unificada y una vocería consistente dentro de la negociación y fuera de ella.

La aplicación del decreto 2314 no estuvo exenta de fricciones al interior del gobierno, pero en general tuvo una gran aceptación con el sector privado, los medios de comunicación y el Congreso de la República. Buena parte del temor hacia la negociación era debido al desconocimiento de lo que incluía y lo que excluía, de cómo participar en forma efectiva e incluyente, en el poder relativo y experiencia de EEUU en negociaciones de este tipo y en el factor ideológico, alimentado por los altibajos de la relación histórica de América Latina con los EEUU.

Al interior del gobierno la relación era difícil con los ministerios de Agricultura y de Protección Social, en particular en el área de salud. Estos se sentían perdedores en la negociación. En el caso de agricultura por el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Doha en el marco de la OMC, que evitaba disciplinar a tiempo las ayudas internas distorsionantes del comercio. Si bien esto era cierto, afectaba unos pocos productos de interés de Colombia que además gozaban de elevados niveles de protección en frontera. Estos fundamentalmente incluían a los cereales donde nuestra productividad no es comparable, la mayor de las veces, con los estándares internacionales. Por ello, al final se decidió substituir los aranceles con ayudas internas, permanentes para quienes mostraran niveles de competitividad internacional, pero que la perdían por las distorsiones en los mercados agrícolas mundiales, y transitorias, para quienes con procesos de modernización o de sustitución de cultivos pudieran lograr una sostenibilidad de largo plazo. Así mismo, en la negociación se lograron elevados niveles de aranceles iniciales, amplios plazos de desgravación y plazos muertos y salvaguardia especial agropecuaria.

A pesar de que en la visita previa de Robert Zoellick, entonces representante comercial de los EEUU, este fue claro en señalar que parte de las condiciones para comenzar las negociaciones era eliminar las franjas de precios una vez terminado el período de desgravación y que no aceptaría exclusiones abiertas o técnicas para productos de interés comercial para ellos, en el personal del ministerio, e incluso de la presidencia, se conservaba la ilusión de que estas exigencias se podrían evitar persuadiendo a los EEUU sobre los supuestos o reales efectos nefastos que imponer estas condiciones conllevaría para el sector rural colombiano. La realidad es que los riesgos los estábamos exagerando y que los reales eran manejables con apropiadas políticas públicas. Así mismo, posteriormente se enfatizó con el actual Ministro de Agricultura, los beneficios y oportunidades que para muchos productos agrícolas traería la negociación, en particular los intensivos en uso de mano de obra.

En el caso del Ministerio de Protección Social la situación tensa tenía múltiples orígenes. En Colombia el sector farmacéutico nacional era importante y dinámico, y se sentía amenazado con la adopción de la protección a los datos de prueba desde el 2002, como parte de las condiciones de la proclamación de las preferencias del ATPDEA. El temor era mayor en cuanto las preferencias también les fueron otorgadas a los demás países andinos sin necesidad de adoptar medidas similares en sus países. Así mismo, el triunfo de los países en desarrollo con la adopción de la Declaración de Doha sobre salud en el 2002 había elevado sustancialmente la visibilidad del tema de la protección de la salud pública en nuestros países.

Por ello el gobierno, y en particular los ministerios de Protección Social y el de Comercio recibían grandes presiones, algunas de gran virulencia en su forma y en su fondo, que pretendían paralizar la negociación. El ministerio de Protección Social decide entonces tomar distancia del ministerio de Comercio y no trabaja sino hasta el final de la negociación en equipo con el resto del gobierno. A su vez trata de apaciguar a la industria y grupos sociales interesados, dándoles seguridades sobre los límites que tolerarían en la negociación.

Esta situación, mas un desafortunado incidente con el entonces coordinador de la mesa de negociaciones de propiedad Intelectual, hicieron que esta tensión entre los dos ministerios se mantuviera durante toda la negociación. Un rompimiento total evitado por la paciente labor del Ministro de Comercio, Jorge Humberto Botero y del entonces Alto Consejero Presidencial, Juan Lozano, que logran negociar un memorando de entendimiento realista a la luz de los grados de libertad presentes en la negociación, aceptable para los dos ministerios. Esta falta de coordinación demoró innecesariamente la negociación, lo cual hubiera podido evitarse de haberse hecho cumplir lo acordado en Consejo de Ministros desde un comienzo e instrucciones de mayor disciplina de equipo a algunos representantes del Ministerio de Protección Social.

Con estas dos excepciones, la coordinación del equipo negociador no tuvo dificultades de importancia. Siempre se trató de respetar al pie de la letra las reglas impuestas por el mencionado decreto y se creó una relación de confianza y de sentido de propósito nacional con la gran mayoría del sector privado y el gobierno. Al final de la negociación tanto el Ministerio de Agricultura, como lo venía haciendo desde mediados de la negociación y el Ministerio de Protección Social han defendido los resultados del paquete acordado, lo cual en parte explica el transito exitoso de esta iniciativa por el Congreso de la República, la cual fue liderada con gran pericia por el nuevo Ministro de Comercio, Industria y Turismo. El TLC se aprobó porque el paquete acordado beneficia al país como un todo y le puede representar hasta un punto de crecimiento adicional al país en los próximos años. Son pocas las políticas públicas que pueden tener este efecto sobre el futuro desarrollo de nuestra economía y bienestar.

La institucionalidad creada para la negociación perdura hoy en día, es un activo del país y es parte de la difícil construcción de tejido social en nuestro país. Esta mostrará ser de gran valor cuando Colombia acometa negociaciones

III. Cambios en la estructura institucional derivados de la implementación

A. Compromisos derivados de las negociaciones que requieren ajustes institucionales en el sector comercio internacional

1. Compromisos de Acceso a Mercados

La suscripción de acuerdos comerciales de última generación implica la implementación y administración de una serie de compromisos en el sector comercio que requieren la realización de diversos ajustes institucionales. En materia de acceso a mercados, adicionales a los tradicionales compromisos de cualquier acuerdo comercial, tales como la instrumentación de los procedimientos de determinación de las normas de origen o de los mecanismos de defensa comercial pactados, tratados como el TLC con Estados Unidos implican retos especiales en materia de obstáculos técnicos al comercio y bienes remanufacturados, como se explica a continuación.

En materia de obstáculos técnicos al comercio, una adecuada implementación y aprovechamiento de los compromisos derivados del TLC con Estados Unidos va a requerir de un fuerte componente de asistencia técnica y cooperación. El capítulo contempla la posibilidad de impulsar el desarrollo de proyectos de cooperación para facilitar la convergencia o armonización de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, para el reconocimiento y aceptación de los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad y para la acreditación y calificación de las entidades de evaluación de la conformidad.

Por tal motivo, el Ministerio de Comercio y la Superintendencia de Industria y Comercio deberán hacer un esfuerzo importante para fomentar la protección al consumidor, por medio de la aplicación de estándares técnicos y de calidad internacionales e implementar un Sistema Nacional de Calidad con reconocimiento internacional y dentro de una cultura de la calidad que permita el desarrollo de la actividad comercial internacional.

En ese sentido, es necesario trabajar en la coordinación de las distintas entidades y la correcta implementación de los compromisos internacionales del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología (SNNCM), que actualmente opera como el sistema colombiano de calidad. Dentro de las acciones que se estarían por desarrollar se encuentran la

conformación de la Organización Nacional de Acreditación con reconocimiento internacional, la implementación de una política para la designación de organismos de evaluación de conformidad y la conformación del Instituto Nacional de Metrología.

En materia de bienes remanufacturados el reto implica el tratamiento aduanero y técnico a un tipo de bienes cuyo concepto no existe en la normativa colombiana. En efecto, las operaciones de comercio exterior colombiano han operado siempre bajo los conceptos de mercancías nuevas o usadas.

Sin embargo la idea de mercancías recuperadas que tengan una expectativa de vida similar y gocen de garantía similar a la de una mercancía nueva (la definición de “mercancía remanufacturada”) implica el reto de emprender un proceso de adiestramiento de los agentes aduaneros y la modificación de la documentación que se exija con el fin de permitir a las autoridades diferenciar un bien nuevo, usado, recuperado o remanufacturado, no sólo para efectos del correspondiente tratamiento arancelario sino para evitar fenómenos como el del contrabando técnico.

Igualmente, será necesario acomodar los requisitos aduaneros con las normas de protección al consumidor para efectos de valorar las garantías. Es importante señalar que los bienes usados en Colombia están sometidos a un régimen de licencia previa, que se conserva inalterado después del TLC con Estados Unidos.

2. Solución de diferencias

En relación con las obligaciones derivadas en materia de solución de diferencias, el problema fundamental no es la implementación de compromisos específicos sino la administración de las controversias que surjan de los acuerdos comerciales. Es evidente que a mayor cantidad de acuerdos y de comercio es de esperar que surjan más diferencias entre los Estados contratantes acerca de la correcta implementación y desarrollo de los mismos.

En ese sentido, con el Decreto 210 de Febrero de 2003, el Gobierno de Colombia definió la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en desarrollo de la ley 790 de 2002 que fusionó el Ministerio de Comercio Exterior con el Ministerio de Desarrollo Económico. Dentro de las novedades que trajo el nuevo arreglo institucional dentro de la estructura orgánica del Ministerio, fue la creación de la Oficina de Asuntos Legales Internacionales (OALI).

Dentro de las funciones asignadas a la OALI estaban las de realizar permanente seguimiento a los esquemas de solución de diferencias pactados entre inversionistas extranjeros y entidades públicas, para proponer mecanismos expeditos de solución de diferencias y una estrategia nacional en la materia. Así mismo, representar al país en las negociaciones internacionales relacionadas con la solución de diferencias comerciales y con las garantías para los inversionistas nacionales y extranjeros.

Igualmente, quedaba encargada de estudiar, preparar y revisar las acciones y recursos que el Ministerio deba presentar ante el Tribunal Andino de la CAN, la OMC y demás foros y organismos internacionales de los que Colombia sea parte, incluidos los relacionados con la solución de diferencias entre los Estados, con ocasión de la interpretación y aplicación de los Acuerdos Internacionales.

La creación de la OALI respondía a la necesidad de contar con una unidad con un recurso humano de un perfil muy distinto del de la tradicional Oficina Asesora Jurídica para responder precisamente a las necesidades jurídicas derivadas de la implementación y administración de los nuevos acuerdos comerciales. En ese sentido, el Decreto 210 conservaba la Oficina Asesora Jurídica para todas aquellas funciones relacionadas con la normatividad interna y la representación por las demandas ante tribunales locales y dejaba a la OALI para todo aquello relacionado con la normatividad comercial internacional así como para la representación ante los

mecanismos de solución de diferencias de dichos acuerdos internacionales, ambas unidades reportando directamente al Ministro de Comercio.

Es importante tener en cuenta sin embargo, que en la medida en que se negocien y entren en vigor todos los acuerdos previstos en la agenda comercial internacional de Colombia (TLC con Estados Unidos, Triángulo Norte Centroamericano, Chile, Canadá, Asociación Europea de Libre Comercio, Unión Europea), es posible que surja una nueva necesidad de reestructuración en la parte jurídica internacional.

En efecto, las funciones de la OALI tienen actualmente tres grandes vertientes: La representación en las controversias comerciales internacionales; la labor de conceptualización, coordinación y vigilancia del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos en los acuerdos comerciales (tema que se tratará en el siguiente punto); y la negociación de los mecanismos de solución de diferencias y soporte jurídico general a las negociaciones comerciales.

Siguiendo la experiencia de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) de Chile, el crecimiento de las mencionadas vertientes harían necesaria la creación de dos subdirecciones en la OALI: Una dedicada exclusivamente al tema de las controversias comerciales y otra dedicada al tema de la implementación de los Acuerdos, dejando en la dirección general de la OALI la tarea del apoyo y participación en las negociaciones comerciales.

3. Coordinación y vigilancia del cumplimiento de las demás entidades

Como se indicó en el punto anterior, la implementación y administración de un importante número de acuerdos comerciales implica además un reto cada vez mayor de coordinación y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos por parte de todas las entidades involucradas. La profundidad de los acuerdos comerciales de última generación al incorporar temas como los de propiedad intelectual, servicios, inversión, compras públicas, políticas de competencia, temas ambientales y laborales entre otros, hace que el esfuerzo involucre a un gran número de entidades estatales, mucho más allá del sector comercio propiamente dicho.

Actualmente, la coordinación y vigilancia del cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos comerciales corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de la OALI en coordinación con las Direcciones de Relaciones Comerciales y de Integración Económica, según el área geográfica de que se trate.

Sin embargo, como ya se indicó, es posible que en el futuro deba tenerse una dependencia exclusivamente dedicada a dicha responsabilidad siguiendo el ejemplo chileno. Además será necesario que el Consejo Superior de Comercio Exterior, en el cual tienen asiento el Presidente de la República y los ministros que usualmente tienen relación directa con temas de comercio, sea ampliado (involucrando por ejemplo al Ministerio de la Protección Social, al Ministerio de Comunicaciones y al Ministerio de Cultura) y contenga dentro de sus funciones expresas las relacionadas con las medidas para asegurar la debida implementación y cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos comerciales.

4. Compromisos en materia de Protección a la Inversión

En materia de los compromisos derivados de los capítulos de inversión nuevamente habrá que señalar que en la medida en que suscriban más acuerdos comerciales que contengan compromisos en materia de protección de inversiones aumentará la probabilidad de que surjan controversias derivadas de los mismos. Sin embargo, la situación en relación con el capítulo de inversión es

mucho más delicada que en el caso de los demás capítulos por la existencia del mecanismo de solución de controversias inversionista –estado.

En efecto, mientras que en el caso de todos los demás compromisos derivados de un acuerdo comercial, el único que puede iniciar una controversia y poner en funcionamiento el mecanismo de solución de diferencias es el Estado contratante, en inversión el inversionista afectado puede iniciar el proceso directamente. Es claro que, un Estado antes de decidir si inicia una controversia pondrá en valoración todo el conjunto de su relación frente a su socio comercial desde el punto de vista del interés nacional, mientras que ese no será el caso de un inversionista.

Por tal motivo, será fundamental una estrategia clara de pedagogía y control de las diferentes entidades del Estado para prevenir la ocurrencia de posibles vulneraciones de los compromisos derivados en materia de inversión. El problema se ve agravado si se tiene en cuenta que habrá responsabilidad estatal aún en los casos en que la medida infractora provenga de entidades territoriales. De esta manera, la implementación requerirá lograr un delicado balance entre las competencias de las entidades territoriales y las responsabilidades internacionales del país. Por ejemplo, ante una eventual condena al Estado por una medida tomada por una entidad territorial, deberán existir los mecanismos para repetir contra dicha entidad.

B. Fortalecimiento institucional del sector comercio para el aprovechamiento de los tratados:

1. El MCIT

Como se indicó anteriormente, el Ministerio de Comercio Exterior había sido creado por la ley 7 de 1991, escindiéndose del Ministerio de Desarrollo Económico y tomando algunas funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Igualmente, se había señalado que once años más tarde, la ley 790 de 2002, entre otros, había fusionado el Ministerio de Comercio Exterior con el Ministerio de Desarrollo Económico creando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Aunque las motivaciones de la ley 790 de 2002 fueron ante todo de índole fiscal con el fin de “garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación”, en realidad el nuevo arreglo institucional permite una mejor coordinación entre los esfuerzos de apertura de mercados y de aprovechamiento de los mismos.

En efecto, la organización básica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo derivada del mencionado decreto 210 de 2003 giraba en torno a dos viceministerios: El Viceministerio de Comercio Exterior encargado esencialmente de llevar a cabo las negociaciones comerciales del país y el Viceministerio de Desarrollo Empresarial encargado esencialmente de llevar a cabo la estrategia de desarrollo empresarial, de productividad y competitividad, de Mipymes, turismo y regulación (posteriormente mediante el Decreto 2785 de 2006 se crearía además el Viceministerio de Turismo).

Desde el inicio de las negociaciones del TLC con Estados Unidos era claro que el adecuado aprovechamiento de las oportunidades derivadas del acuerdo, así como hacer frente a los retos que éste imponía, dependía fundamentalmente de un plan para el mejoramiento de la productividad y competitividad de la economía colombiana. Dicho plan se denominó “agenda interna para la productividad y la competitividad” de conformidad con el documento CONPES 3297 de julio de 2004 que establecía la metodología de consulta con las regiones y los distintos sectores económicos.

Aunque como se mencionó, la estrategia de productividad y competitividad hacía parte de los objetivos misionales del Ministerio de Comercio, la coordinación del proceso de agenda

interna correspondió al Departamento Nacional de Planeación (DNP). La explicación del por qué de dicha decisión es una combinación de la prioridad que el Ministerio de Comercio le daba a concentrar sus esfuerzos técnicos y políticos en la negociación con Estados Unidos, su consulta y sensibilización interna y el interés del DNP de mantener algún liderazgo, que como se indicó en la primera parte de este documento, ya no lo tenía en el proceso negociador tras el nombramiento de un jefe de equipo negociador de dedicación exclusiva y tras la expedición del Decreto 2314 de 2004.

La anterior “división” de funciones llevó, como era previsible a que no hubiera una adecuada coordinación y seguimiento al proceso de agenda interna. Para rematar, gran parte del componente agrícola también había sido básicamente escindido por el interés del Ministerio de Agricultura de manejar directamente lo relacionado con el aprovechamiento del TLC por su sector. Esa situación entre otras, llevó al Gobierno a replantear el tema de competitividad creando la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad y posteriormente la Comisión Nacional de Competitividad, coordinada por la Alta Consejería Presidencial compuesta por los ministros involucrados en el tema y representantes del sector privado, las organizaciones laborales y la academia, mediante el Decreto 2828 de 2006.

Al mismo tiempo, varios de los principales grupos empresariales líderes del sector privado creaban el Consejo Privado de Competitividad, siguiendo modelos exitosos en países como Irlanda, Malasia, México y Estados Unidos donde la presencia de este tipo de entidades ha sido fundamental para otorgarle una visión de largo plazo a la política de competitividad con vocación de permanencia, sin dejarla al vaivén de los cambios ministeriales o de gobierno como había sido la regla en Colombia desde principios de los años 90s.

Respondiendo a la iniciativa del sector privado y con el fin de forjar una verdadera alianza público – privada que convirtiera a la política de competitividad en política de Estado, el gobierno mediante el Decreto 061 de 2007, definió que la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Competitividad iba a ser Mixta integrada por el Alto Consejero Presidencial para la Productividad y la Competitividad, el Director(a) del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y en representación del sector privado, el Presidente del Consejo Privado de Competitividad.

Este esquema institucional parece responder a los problemas detectados en las iniciativas de competitividad que se habían realizado en las últimas dos décadas en Colombia. Primero, contaba con una instancia coordinadora de carácter presidencial que permitiera articular a los distintos ministerios, Segundo, otorgaba un rol activo y no de simple “consulta” al sector privado que a su vez se organizaba de manera transversal y no gremial y tercero, contaba con un enfoque institucional con vocación de permanencia como política de Estado. De esta manera el objetivo es construir una política de competitividad de abajo hacia arriba, con una participación activa de los diferentes grupos de interés de la sociedad y del gobierno. Con esto se busca alcanzar un mayor nivel de legitimidad mediante la construcción de un consenso y su apropiación por parte de todos los interesados.

2. Proexport y Bancoldex

El éxito de la política de modernización e internacionalización de la economía en que Colombia se embarcó desde principios de la década de los 90s dependía de la existencia de un sector exportador sólido, dinámico y crecientemente diversificado. Parte de la estrategia, como ya se indicó en la primera parte del documento, consistió en la búsqueda de nuevos mercados a través de la negociación de acuerdos de libre comercio pero otra parte requería un esfuerzo de promoción y facilitación de las exportaciones, trabajando directamente con los empresarios con potencial exportador.

De esta forma, la citada ley 7 de 1991, dividió al antiguo Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO en dos: Por un lado, el Banco de Comercio Exterior de Colombia, BANCOLDEX y por otro lado, la constitución de un patrimonio autónomo para la promoción de las exportaciones, que de acuerdo con escritura pública del 5 de noviembre de 1992 se denominó PROEXPORT. El objetivo era tener una entidad dedicada a la actividad financiadora del comercio exterior y otra entidad especializada en la promoción comercial.

Por el lado de PROEXPORT, por medio de una red nacional e internacional de oficinas, apoya a los empresarios nacionales mediante una serie de servicios tales como la identificación de oportunidades de mercado, el diseño de estrategias de penetración de mercados, el establecimiento de agenda de visitas y la realización de “macroruedas de negocios” para permitir el contacto entre distintos empresarios nacionales e internacionales, todo ello dentro del objetivo de promover las exportaciones no tradicionales a fin de diversificar la oferta exportable nacional.

La realidad es que PROEXPORT ha sido muy exitoso en su gestión, entre otras varias razones, por su esquema de operación bajo normatividad privada que lo dota de una agilidad y eficiencia imposible de lograr bajo las normas del derecho público, y por otro lado un recurso humano debidamente calificado y ajeno a injerencias políticas, especialmente en las oficinas comerciales del exterior.

A tal punto ha sido su éxito que, argumentando las dos fortalezas que se acaban de señalar, el gobierno mediante el decreto 4337 de 2004 otorgó a PROEXPORT, las funciones de promoción y facilitación del crecimiento y consolidación de las iniciativas de inversión extranjera en Colombia que venía desempeñando la sociedad de economía mixta COINVERTIR con el apoyo de la Dirección de Inversión Extranjera del Ministerio de Comercio. Adicionalmente, Proexport se convirtió en la entidad encargada de la promoción de Colombia como destino turístico internacional. Para ello ha venido desarrollando una campaña de promoción de imagen país denominada “Colombia es Pasión”.

En realidad, las dos relativamente nuevas misiones encargadas a PROEXPORT van a requerir de considerable asistencia técnica internacional, toda vez que el tipo de experticia requerido para la promoción de bienes para la exportación no es idéntico al necesario para promover al país como destino turístico y de inversión extranjera. Afortunadamente, ya se empiezan a desarrollar acciones en esa dirección. De esta manera se contrató con el International Development Institute, IDI, de Irlanda la asesoría y capacitación del personal de PROEXPORT del área de promoción de inversiones. El IDI cuenta con ex funcionarios del International Development Agency, IDA, que tiene reputación de ser la entidad de promoción de inversiones de mayor éxito en el mundo. En particular, esta ayudando a identificar sectores que puedan ser atractivos para los inversionistas extranjeros en Colombia y una metodología para atraerlos e interesarlos en el país.

Otro tema a definir es el del financiamiento de esta entidad. El capital inicial que se le había asignado ya se agotó y a partir del próximo año requiere de un nuevo aporte presupuestal. Sin un decidido apoyo del gobierno, ojala con un esquema automático de provisión de recursos de acuerdo con el cumplimiento de metas y resultados, el futuro de esta entidad quedara al vaivén del director de presupuesto de turno.

Por el otro lado, en lo que se refiere a BANCOLDEX, como estaba previsto desde la ley 7 de 1991, dedicó su operación a la financiación de las actividades de comercio exterior, actuando como un banco de redescuento (banco de segundo piso). No obstante, desde el año 2003 BANCOLDEX complementó su orientación como banco soporte de las empresas que operan en el comercio internacional, con la de fortalecer el sector productivo dedicado al comercio interno.

En efecto, la premisa de la que se parte es la de entender que el proceso de modernización e internacionalización de la economía implica además de fortalecer a las empresas exportadoras existentes, permitirle a las empresas colombianas afrontar de mejor manera la competencia del exterior y ayudar a crear una base empresarial sólida que en el largo plazo pueda vincularse al comercio exterior.

3. Superintendencia de Industria y Comercio

La Superintendencia de Industria y Comercio es un organismo de carácter técnico, orientada a fortalecer los procesos de desarrollo empresarial y los niveles de satisfacción del consumidor colombiano. La Superintendencia cuenta con tres delegaturas para el desarrollo de su labor: Promoción de la Competencia, Propiedad Industrial y Protección al Consumidor así como dos divisiones de trabajo adicionales: La división de metrología y el trabajo como organismo de acreditación.

Desde el punto de vista del fortalecimiento institucional para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales ya se ha mencionado la importancia de lo relacionado con los temas de metrología, calidad y protección al consumidor. Es importante agregar entonces lo referente a la promoción de la competencia y la propiedad industrial.

En cuanto a lo primero, cada vez es más claro que una política de competencia eficaz es requisito indispensable para que un país pueda beneficiarse de los procesos de liberalización comercial. Por ello, a pesar de la insistencia de Estados Unidos de no incluir un capítulo sobre el tema como en el CAFTA, Colombia insistió y logro su inclusión. Lo anterior debido a que sólo un entorno de competencia libre de abusos permite a la economía tener el dinamismo necesario para aprovechar las nuevas oportunidades comerciales. De nada sirve desgastarse en un proceso de eliminación de barreras públicas al comercio si las mismas son reemplazadas por barreras privadas en el mercado de destino de nuestras exportaciones o de prácticas anticompetitivas para posicionarse en el mercado doméstico.

Por tal motivo, esta es un área en la que definitivamente se requiere de un especial fortalecimiento institucional y cooperación técnica internacional. Aunque ha habido algunas acciones esporádicas sobre prácticas restrictivas de la competencia, la verdad es que la estructura institucional actual deja poco margen para una acción efectiva. En ese sentido, será necesario considerar experiencias internacionales como las de México y Chile que cuentan con verdaderos organismos con facultades jurisdiccionales dedicados a la defensa de la libre competencia, entendiendo su importancia estratégica para la internacionalización de una economía.

Finalmente, en materia de Propiedad Industrial, en especial en lo relacionado con patentes, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá afrontar varios retos: De un lado, la implementación de compromisos derivados del TLC con Estados Unidos, tales como los compromisos de eficiencia en los trámites de las patentes y un mecanismo de observancia administrativo para evitar infracciones de patentes, los cuales requerirán considerable asistencia técnica y fortalecimiento institucional para evitar posibles incumplimientos en un área especialmente sensible.

De otro lado, deberá tener un rol mucho más activo de promoción y facilitación de la protección de adelantos tecnológicos nacionales bajo la premisa de que, en el largo plazo, las mejoras en productividad que permitan mantener competitiva a la economía nacional dependerán de su capacidad de innovación, dentro de la cual la innovación tecnológica ocupa un lugar importante. En ese sentido, acciones como la promoción de la utilización del banco de patentes o la facilitación en los trámites para obtener patentes por parte de los nacionales, ilustran el tipo de medidas que habrá que tomar.

V. Conclusión

Colombia tuvo un lento despertar en materia de negociaciones comerciales internacionales que duró toda la década de los noventas. De la negociación del G-3 quedó un importante acuerdo que protegió la política de Apertura e integración a los mercados internacionales, pero infortunadamente por las críticas sufridas a algunos de sus resultados, no se logró consolidar un marco institucional para futuras negociaciones. Por ello a partir de 1995 la actividad gubernamental se concentra en administrar los tratados existentes, en particular la Comunidad Andina, y en promover los llamados acuerdos de competitividad, con el enfoque tradicional de las cadenas productivas.

Por su parte, el sector privado se concentra en solicitar protección como solución a sus problemas puntuales, lo cual logra parcialmente, en particular en el sector agrícola al incorporar nuevos productos a las franjas de precios y aumentar algunos aranceles aprovechando los elevados niveles que se habían consolidado en la Organización Mundial de Comercio.

Luego con el inicio de las negociaciones del ALCA se renueva el interés en estas negociaciones, se conforman equipos técnicos de negociación y se reglamentan esquemas de participación para el sector privado. No obstante, el liderazgo en estas negociaciones lo ejercía la secretaría de la Comunidad Andina y su escaso avance impidió crear una dinámica del país alrededor de las negociaciones comerciales. En particular, el esquema de arquitectura cerrada del sector privado en las negociaciones impidió una participación por demanda que construyera una interacción fluida con el gobierno.

Adicionalmente, las relaciones entre los diferentes ministerios era difícil, pues en la práctica no se aceptaba el liderazgo del Ministerio de Comercio, llevando incluso a situaciones de plena contradicción interinstitucional como ocurrió con los aranceles agrícolas notificados en el marco de la negociación del ALCA.

Con la negociación del TLC con los EEUU se cambia el esquema. Se expide un decreto que, además de nombrar un jefe del Equipo Negociador que reportaba directamente al Ministro de Comercio y al Presidente de la República, tenía delegada la autoridad para coordinar al sector público y privado. También se establece una arquitectura abierta para la participación del sector privado pero dándole una interlocución preferencial al Consejo Gremial Ampliado, esto es con la participación temporal de algunos gremios que normalmente no eran miembros de este Consejo. Este esquema prueba ser participativo y eficiente.

Con el cierre de las negociaciones del TLC y las nuevas que ya empezaron con el EFTA y Canadá, y las que se deben iniciar con las Comunidades Europeas, se ha mantenido el esquema organizacional del Equipo Negociador. Si bien hay menos interés del sector privado y la sociedad civil en estas negociaciones, pues hay menos valor comercial en la mesa y en el área de reglas son muy similares a las ya aceptadas en el Acuerdo comercial con los EEUU, la interlocución abierta y sistemática lograda al interior del sector público y con el sector privado ya se convirtió en un activo colectivo de la nación y de su tejido social. Esto probará ser útil cuando se acometan negociaciones más difíciles, en particular con el APEC y China.

En relación con el cambio institucional en el sector comercio derivados de la implementación y administración de los acuerdos comerciales, los mayores retos provendrán de lograr una adecuada coordinación interinstitucional para asegurar una correcta implementación de los compromisos derivados de los acuerdos, y de esta manera prevenir en lo posible controversias comerciales.

Sin embargo, el innegable hecho de que una red amplia de acuerdos comerciales traerá más comercio, y en toda probabilidad, más controversias, implica la imperiosa necesidad de rediseñar y fortalecer el área jurídica internacional, creando una división específicamente dedicada a atender dichas controversias, siguiendo ejemplos como el de Chile. Esta necesidad es aún mayor si se tienen en cuenta los compromisos derivados de los capítulos de protección a la inversión, en que se pueden presentar demandas por incumplimiento del tratado por inversionistas individuales y no sólo por los Estados.

En relación con el arreglo institucional para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales, si en realidad se quiere sacar provecho de las oportunidades derivadas de estos acuerdos habrá que avocar importantes esfuerzos de fortalecimiento institucional. Por un lado, el reto más importante lo constituye la definición y adecuada implementación de la política nacional de competitividad.

Afortunadamente, el esquema de la Secretaría Técnica mixta de la Comisión Nacional de Competitividad con directa participación del sector privado a través del Consejo Privado de Competitividad parece responder adecuadamente a los problemas de coordinación y sostenibilidad de los que habían sufrido las iniciativas de competitividad en Colombia desde principios de los años 90s, pero habrá que hacer un continuo monitoreo de los avances en la materia así como consolidar dicho arreglo institucional.

Igualmente, la labor de promoción de PROEXPORT tanto en su tradicional papel de apoyo a los exportadores así como en sus nuevas tareas de promoción del país como destino de inversión extranjera y turismo internacional será fundamental. Por ello, una de las mayores preocupaciones será encontrar la forma de darle a esta entidad sostenibilidad financiera, la cual en este momento no parece clara.

Finalmente, la SIC tendrá que jugar un papel más importante en proveer un adecuado entorno de negocios que permita aprovechar las oportunidades de una economía insertada en el comercio internacional. La dimensión de sus responsabilidades actuales no se compadece con su actual capacidad institucional en áreas tan importantes como las de promoción de la libre competencia, propiedad industrial, protección al consumidor o como organismo de acreditación. Un compromiso decidido de fortalecimiento de esta entidad debería ser una de las principales prioridades del sector comercio en esta etapa de administración y aprovechamiento de las oportunidades derivadas de la actual política comercial nacional.