



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 26 - Febrero 2007 • Comentarios a: molivera@fedesarrollo.org

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editor: Mauricio Olivera G.

ECONOMÍA POLÍTICA DEL TLC: ¿PREFERENCIAS ENCONTRADAS?

1. Introducción

Las negociaciones de Tratados de Libre Comercio (TLCs) enfrentan diferentes obstáculos, unos de tipo técnico, durante la etapa de negociación, y otros de tipo político, durante la etapa de aprobación en los Congresos. Aunque estos obstáculos se han superado en todos los casos, han causado atrasos y demoras que afectan la economía de los países negociadores, especialmente las economías pequeñas, debido a la incertidumbre y a otro tipo de efectos negativos. El caso del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos no es una excepción. En su primera etapa, el tratado sufrió varias demoras que no permitieron que éste se presentara al Congreso de los Estados Unidos cuando su composición era mayoritariamente republicana y el tratado se habría aprobado más rápidamente. Esto llevó a que Colombia tuviera que solicitar una extensión en las preferencias arancelarias (Atpdea). Esta extensión se vence en Junio del presente año, y esto puede afectar la economía.

Ahora el tratado debe ser aprobado separadamente por el Congreso de los dos países. El de los Estados Unidos, ahora con mayoría demócrata, busca hacer una exhaustiva revisión del TLC antes de aprobarlo. Por su parte, al interior del Congreso de Colombia se está presentando un fuerte debate. Aunque el poder ejecutivo envió un mensaje de urgencia al Congreso para la aprobación del tratado, los últimos eventos señalan que el debate sigue candente. En un principio, varios congresistas sostuvieron la conveniencia de discutir el tratado después de conocer a ciencia cierta

los requerimientos que el Congreso de los Estados Unidos haría para su aprobación. Y aunque las discusiones conjuntas de las comisiones segundas de Senado y Cámara ya empezaron, se han centrado en problemas de forma, por ejemplo, en la designación del presidente del debate, o en el retiro de algunos congresistas de la oposición se retiraron de las discusiones por falta de garantías. Esto ha impedido que hasta ahora las discusiones hayan sido de fondo y concentradas en la sustancia del TLC.

Aunque aún no es clara la posición ni de los partidos de gobierno ni de los de la oposición frente al tratado, es de suponer que de todas maneras existe en el Congreso cierta incertidumbre sobre los requerimientos que el partido demócrata pueda hacer, y sobre el tiempo que se demorará en presentarlos. Así las últimas noticias afirmen que la decisión final se tomará antes del 15 de marzo durante las sesiones extraordinarias, esta incertidumbre puede retrasar la aprobación del TLC en el Congreso colombiano.

¿Cuál es la economía política del TLC? Es decir, ¿Cuáles con las posiciones de los partidos que apoyan y de los que se oponen al tratado en los dos países? Adicionalmente, ¿Cuáles son las presiones políticas sobre los congresos para aprobarlo? ¿Cuáles son los plazos límites para su aprobación? La presente edición de ECONOMÍA Y POLÍTICA analiza la economía política del TLC, y muestra como las distintas posiciones frente al tratado, tanto en el Congreso de Estados Unidos como el de Colombia, se basan en el debate entre crecimiento y distribución. En particular, esta edición muestra como las posiciones en contra del

tratado en los dos congresos están relativamente alineadas, aunque con diferentes matices. De esta manera, los potenciales requerimientos que el partido demócrata pueda hacer a Colombia para aprobar el tratado apoyan algunas de las demandas de los opositores al TLC en el Congreso Colombiano. El debate al interior del Congreso colombiano entre simpatizantes y opositores al TLC puede entonces resolverse en buena medida a través de las peticiones del Congreso de Estados Unidos.

Basado en este diagnóstico, FEDESARROLLO considera que es apremiante que el tratado se apruebe. Las presiones externas son claras en los dos lados. Por parte de los Estados Unidos las presiones para aprobar al tratado vienen de varios frentes: i) la búsqueda de éxito de la roda Doha de la OMC, ii) la extensión de la Autoridad de Promocionar el Comercio (TPA o Trade Promotion Authority¹) que tiene el poder ejecutivo de los Estados Unidos, y iii) el apoyo de Colombia a los Estados Unidos y a la guerra antidrogas en un momento en que partidos de izquierda y anti-norteamericanos están llegando al poder en el resto de América Latina. Por parte de Colombia la presiones son: i) el vencimiento de las preferencias arancelarias (Atpdea) que benefician en este momento las exportaciones colombianas a los Estados Unidos, y ii) la incertidumbre de la firma del tratado que puede afectar la alta tasa de crecimiento de la economía. Adicionalmente, los escándalos actuales pueden desviar la atención de los Estados Unidos hacia otros puntos en la relación bilateral.

Para entender este escenario, esta edición hace una revisión del debate teórico entre crecimiento y distribución como preámbulo para entender y analizar las posiciones de los partidos en los dos Congresos, y ver que tan cercanas o alejadas estarían las peticiones del Congreso norteamericano para aprobar el tratado de las del colombiano.

2. Crecimiento y distribución

El debate entre crecimiento y distribución del ingreso ha estado siempre presente en la esencia de la teoría

económica y del papel del Estado. Este parte de la premisa teórica que afirma que en sociedades menos igualitarias el Estado termina cobrando más impuestos para distribuirlos en gasto hacia las clases más pobres. En la medida en que se cobren más impuestos a las fracciones más ricas de la sociedad, es decir, a la población dueña del capital, esta dejará de invertir y el crecimiento en el largo plazo será menor.

Trasladada a los tratados de libre comercio (TLCs), esta hipótesis afirma que un tratado que genera mayor comercio, es decir, mayor demanda por exportaciones, genera mayor crecimiento de la economía. Sin embargo, con el tratado hay unos sectores ganadores y otros perdedores. Este es el problema distributivo.

El efecto sobre el crecimiento es claro. Cuando la economía de un país abre sus puertas al comercio exterior tiene más opciones de comprar los productos que no produce a precios más bajos, y tiene más demanda de sus productos en el exterior. Para el caso del TLC de Colombia con Estados Unidos, diversos estudios ya han mostrado que el TLC aumentará la tasa de crecimiento de la economía². Respecto al problema distributivo, la identificación de los sectores ganadores y perdedores dependen de las ventajas comparativas que cada uno de ellos tenga en los dos países que firman el tratado. Sin embargo, un ganador completamente identificado es el consumidor, quien va a recibir los beneficios del tratado a través de una reducción de precios.

Por otro lado, entre los productores, los potenciales ganadores del TLC son los sectores exportadores, quienes podrán vender sus productos en el exterior con aranceles más bajos. Con el mismo lente, los sectores de la producción que potencialmente pueden perder con el TLC son los que compiten con los bienes importados ya que estos entrarán al país con precios más bajos debido a la reducción arancelaria acordada en el tratado. En suma, de acuerdo a la teoría económica un tratado de libre comercio genera crecimiento pero a su vez plantea

¹ Esta facultad otorgada al poder ejecutivo en 2001, llamada también "fast track" o "vía rápida", le permite firmar acuerdos de libre comercio que el Congreso solo puede aprobar o rechazar, sin hacer cambios. El "fast track" se considera esencial en los Estados Unidos para el éxito de la Ronda Doha del comercio mundial.

² Ver la revisión de estudios en Reina, Gamboa y Harker (2005), "El Distrito Capital frente al Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos: Impacto potencial en la economía regional y respuestas de políticas públicas". Fedesarrollo.

un problema distributivo entre potenciales ganadores y perdedores. Este es un problema de economía política que se resuelve parcialmente durante la etapa de negociación del TLC, pero que también se resuelve en la etapa de aprobación cuando diferentes partidos defienden los intereses de sus votantes.

En la práctica, la clara identificación de sectores perdedores y ganadores es complicada. Por ejemplo, una empresa se puede beneficiar con el TLC cuando puede comprar sus insumos importados más baratos (i.e. gracias a la reducción arancelaria), pero también se puede ver afectada por el tratado cuando su producto final compite con bienes importados. ¿Cuál es el efecto neto? Este tipo de balance se hace generalmente durante la etapa de negociación del tratado. Por otro lado, aunque un TLC puede beneficiar más a las empresas que a los trabajadores, este beneficio puede extenderse de las primeras a los segundos gracias a un aumento en el empleo en el mediano y largo plazo. Este tipo de balance es aún más complicado. Los impactos de corto y mediano plazo son difíciles de cuantificar y de predecir con exactitud. Adicionalmente, las empresas son quienes cuentan con más capacidad de *lobby* en el equipo negociador del gobierno para defender sus intereses. Es en este punto de la distribución hacia los trabajadores en donde se centra gran parte de las discusiones entre demócratas y republicanos en el Congreso de Estados Unidos.

3. El partido demócrata frente al TLC

Durante su historia, el partido demócrata de los Estados Unidos ha tendido a ser más proteccionista que el partido republicano. Es decir, ha sido menos abierto al comercio internacional. Esto debido en parte a que este partido busca proteger a varios sectores que representa en el Congreso y que pueden ser potenciales perdedores de un tratado de libre comercio. Entre estos se encuentra el de los trabajadores. El principal argumento para sostener su posición es que los trabajadores pueden perder sus empleos porque sus productos compiten con importaciones producidas con mano de obra relativamente más barata. Este ha sido uno de los argumentos importantes para oponerse al comercio con la China, país en el cual los costos laborales son muy bajos comparados con los de los Estados Unidos. Adicionalmente, este abaratamiento de la mano de obra se da en muchos casos a través del

incumplimiento de las leyes laborales, i.e. pagando un salario menor al salario mínimo, usando mano de obra infantil, o pagando mano de obra en el mercado informal (i.e., sin asumir los costos de la seguridad social de los trabajadores). Si un bien se produce bajo estas condiciones, y se importa gracias al TLC con aranceles bajos, termina teniendo un precio más bajo frente al mismo bien fabricado en los Estados Unidos. De acuerdo con el partido demócrata, las leyes laborales se cumplen más en los Estados Unidos que en otras partes del mundo, especialmente en los países en vías de desarrollo como Colombia.

Esta fue la posición que el partido demócrata interpuso frente al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y varios países de Centroamérica, el Central American Free Trade Agreement o CAFTA³. Aunque el CAFTA lo firmaron los negociadores al final de Mayo 2004 y a esta firma se unió la de República Dominicana en Agosto del mismo año, el Congreso norteamericano⁴ aprobó el tratado con un estrecho margen⁵ un año y tres meses después, en Julio del 2005, y el presidente Bush lo convirtió finalmente en Ley en Agosto 2005. La aprobación por parte del Congreso norteamericano se logró después de anexar al tratado cartas relacionadas con el cumplimiento de leyes laborales y ambientales, pero sin afectar la esencia del tratado. Adicionalmente, es necesario resaltar que cuando el Congreso de los Estados Unidos aprobó el CAFTA, tres de los restantes seis países miembros ya lo habían aprobado (El Salvador, Honduras y Guatemala), y en los otros tres (Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana) el proceso de aprobación ya estaba adelantado y no dependía de los requerimientos del Congreso de los Estados Unidos.

³ Este tratado se llama US-DR-CAFTA ya que fue firmado entre los Estados Unidos y cinco naciones centroamericanas -Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, y Honduras- y un tiempo después de iniciadas las negociaciones se unió la República Dominicana.

⁴ Los principales opositores al TLC fueron el partido demócrata y los sindicatos, y algunos gremios, como los azucareros y los de textiles, que se basaron en los mismo argumentos sobre el mercado laboral. Esta discusión también dio pie para proponer una posición frente a la competencia de la China

⁵ El CAFTA se aprobó con 217 votos a favor y 215 en contra. De los 217 a favor 202 fueron republicanos y 15 demócratas. Entre los 215 oponentes 187 fueron demócratas, 27 republicanos y un independiente.

Para el TLC con Colombia se espera la misma posición por parte del partido demócrata, ahora mayoría en el Congreso norteamericano. Es bajo este lente que el partido demócrata piensa revisar el tratado, y la última información afirma que este partido piensa presentar como requerimiento para la aprobación del tratado una carta anexa en la cual Colombia se comprometa a cumplir la legislación laboral colombiana y la señalada por la Organización Mundial del Trabajo, OIT. El hecho de incluir la legislación de la OIT permitiría demandar a Colombia frente a las cortes internacionales si las leyes laborales no se cumplen.

Los puntos de la discusión del partido demócrata también estarían matizados por otros factores, como el cumplimiento de acuerdos ambientales, el respeto a los derechos humanos, especialmente en lo relacionado a la protección a sindicalistas, la protección a minorías, especialmente las afro-colombianas, entre otras. Adicionalmente, algunos sectores específicos de la producción, como el gremio de los cereales, pueden interferir en la discusión al interior del Congreso. Sin embargo, uno de los puntos más importantes es el laboral, y el principal objetivo de los demócratas es proteger a sus votantes de la competencia, exigiendo el cumplimiento de las leyes laborales en los otros países.

Otro punto importante de la economía política del TLC entre Colombia y Estados Unidos en el Congreso de este último país es que el tratado hace parte de la agenda de un debate más amplio entre los partidos demócrata y republicano. En particular, la Casa Blanca está solicitando una extensión del TPA, facultad a través de la cual el ejecutivo puede negociar tratados para promover el comercio sin que el Congreso pueda cambiar su sustancia, y esta extensión puede resultar costosa en términos políticos. Sin embargo, en esencia, la revisión que el partido demócrata quiere hacer del TLC se basa en un problema distributivo, y los requerimientos que le planteará a Colombia buscarán defender a sus votantes de efectos negativos que podría tener el tratado.

4. El Congreso colombiano frente al TLC

La economía política frente al TLC en el Congreso colombiano no es tan clara como lo es en el Congreso de los Estados Unidos. Esto se debe en parte a que el Congreso

colombiano es más fragmentado, y en este existe un mayor número de partidos y fracciones que representan diferentes intereses. Por otro lado, hasta ahora el debate se ha dado de manera diferente. Las discusiones sobre el TLC han sido entre simpatizantes y opositores del gobierno, y se han dado más sobre la forma que sobre el fondo del tratado, centrándose en cuestiones como la escogencia de la presidencia del debate que deben tener conjuntamente las comisiones segundas del Senado y de la Cámara. Otros partidos han argumentado falta de garantías para una discusión amplia y transparente. Sin embargo, ningún partido ha mostrado claramente su posición sobre la sustancia del TLC. Frente a estos acontecimientos, FEDESARROLLO espera que las discusiones sobre la forma se superen rápidamente y que las discusiones sobre la sustancia empiecen pronto.

¿Cuáles son entonces las posiciones de los diferentes partidos frente al TLC en el Congreso colombiano? La situación no es clara, los partidos no han definido sus posiciones, pero es de suponer que las discusiones también se centrarán en el problema distributivo entre perdedores y ganadores. En la medida en que el Congreso es más fragmentado, no es posible hacer una división tan tajante de dos partidos entre los cuales uno representa a los trabajadores en general. En el caso colombiano, diferentes partidos o fracciones representan diferentes intereses. En otras palabras, la economía política del TLC en el Congreso colombiano es más complicada.

5. ¿Posiciones encontradas o enfrentadas?

Los requerimientos que pueda hacer el partido demócrata para aprobar el tratado de libre comercio tienen un objetivo específico: defender a sus votantes de la competencia. Por el lado laboral, exigir que en Colombia se cumplan las leyes laborales, es decir, que se paguen los salarios establecidos por la ley, y que se aseguren a los trabajadores, entre otros, busca que los costos laborales para producir los bienes en Colombia no sean bajos, y que por consiguiente los productos colombianos exportados a los Estados Unidos no compitan con precios menores con los productos producidos en ese país. Estos requerimientos tienen dos efectos. Por un lado, reducen la competitividad de los productos colombianos, afectando el efecto sobre el crecimiento que el tratado podría tener en la economía colombiana. Pero, por otro lado,

protegen a sectores que de alguna manera son potenciales perdedores frente al TLC.

Surge entonces la pregunta si Colombia debería rechazar estas peticiones del partido demócrata. FEDESARROLLO considera que si estas peticiones están encaminadas a proteger ciertos sectores que son potenciales perdedores del TLC, estas peticiones deberían aceptarse. Aunque pueden reducir parcialmente la competitividad de algunos sectores, también pueden mejorar el bienestar distribuyendo los beneficios del TLC, es decir, el crecimiento, entre todos los sectores. Adicionalmente, FEDESARROLLO considera que estas peticiones del partido demócrata apoyarían en parte a los opositores del tratado en el Congreso colombiano, y que la alineación de estas posiciones permitirá tener una discusión rápida y aprobar el tratado en corto tiempo.

Otras sugerencias de FEDESARROLLO sobre la economía política del TLC se centran en las discusiones en el Congreso colombiano. En primer lugar, es necesario resaltar que gran parte de las discusiones sobre la distribución entre ganadores y perdedores se dieron en la etapa de negociación, en el llamado “cuarto de al lado”, en donde los empresarios hacían seguimiento y sugerencias al equipo negociador del gobierno. Este equipo las atendía y las llevaba a la mesa de negociación. Regresar a estas discusiones sería un retroceso frente a lo firmado si la idea es cambiar el tratado. Otra cuestión es la discusión sobre como apoyar a los potenciales perdedores, pero esto no puede hacerse a expensas de la aprobación del tratado mismo y, por ende, de la economía colombiana como un todo. Puede pensarse en otro tipo de políticas para beneficiar a los perdedores, tales como el fortalecimiento de las cadenas productivas o de la logística frente al TLC, o el apoyo a ciertos sectores agrícolas que son potenciales perdedores. Sin embargo, más allá de las decisiones políticas, es necesario identificar técnicamente que sectores ganan y que sectores pierden. Esta sugerencia lleva a otra recomendación: es esencial que las discusiones en el Congreso no se concentren en intereses particulares sin pensar en el bienestar general. Esto a través de un balance muy delicado entre el crecimiento y la distribución entre diferentes sectores.

La premura de esta aprobación por parte de los dos congresos se debe a varios factores importantes a tener en cuenta. Por un lado, y la más importante, es que la

incertidumbre en la aprobación del TLC puede generar expectativas negativas en Colombia y afectar la alta tasa de crecimiento que la economía está disfrutando en este momento. Específicamente, las preferencias arancelarias Atpdea se vencen en Junio y si el tratado no es aprobado por esa fecha sería necesario buscar una nueva ampliación de estas preferencias, generando alguna incertidumbre. Por ejemplo, en las audiencias del TLC en Estados Unidos, la Andi expresó su temor por la brecha entre el momento de aprobación del tratado y el momento de vencimiento de las preferencias arancelarias⁶. Por el lado norteamericano, es importante para el gobierno norteamericano lograr la aprobación de este tratado y la extensión del TPA⁷ con el fin de tener una posición más fuerte en la ronda de Doha del comercio mundial, especialmente cuando esa ronda se ha visto frenada por peticiones de países en desarrollo por una reducción de los subsidios que tanto Estados Unidos como Europa otorgan internamente a sus productos agrícolas. Para que esta ronda tenga éxito, el poder de negociación que pueda tener Estados Unidos es vital, y este poder podría ser menor si el ejecutivo no cuenta con el TPA, facultad que se vence en Junio 30 de 2007. Si el Congreso norteamericano, ahora en manos del partido demócrata, se opone a ceder beneficios de la globalización a los países más pobres, por ejemplo reduciendo subsidios al sector agrícola, Europa también se opondría y el tratado mundial del comercio tambalearía. Adicionalmente, para Estados Unidos es importante el apoyo de Colombia en la lucha antidrogas, especialmente en un momento en que el resto del continente está eligiendo candidatos con posturas anti-norteamericanas. Estos eventos sugieren que los plazos para el TLC se agotan. Sin embargo, también sugieren que el Congreso de Estados Unidos aprobaría en corto plazo el TLC con Colombia. De hecho, bajo el TPA el Congreso norteamericano cuenta con 90 días que se inician por tarde el 30 de Marzo del presente año para aprobar o rechazar el tratado.

⁶ Por ejemplo, en las audiencias del TLC en Estados Unidos, la Andi expresó sus temores sobre la brecha temporal que podría haber entre la aprobación del TLC y el vencimiento de la Atpdea. Ver “US-Colombia Trade Promotion Agreement: Potential Economy-wide and Selected Sectoral Effects”, U.S. International Trade Commission, Publication 3896, diciembre del 2006.

⁷ Vale la pena resaltar que hace más de 40 años a ningún presidente norteamericano el Congreso le han rechazado un tratado de libre comercio. En 1967, el Congreso norteamericano rechazó al presidente Johnson varios de los puntos de la Ronda Kennedy del acuerdo del GATT que buscaba una reducción global de los aranceles.