



**LOS LIBERTADORES**

FUNDACIÓN UNIVERSITARIA

Acreditación Institucional en Alta Calidad

# Boletín No. 12

---

**EDICIÓN ESPECIAL:  
10 AÑOS DEL TLC  
COLOMBIA -  
ESTADOS UNIDOS**



---

## Fundación Universitaria los Libertadores

**Dirección de Investigaciones**  
Jenny Paola Danna-Buitrago

**Facultad de Ciencias  
Económicas, Administrativas  
y Contables.**

Álvaro Luis Mercado Suárez  
**Decano - Coinvestigador del OCTC**

## Observatorio Colombiano de Tratados Comerciales (OCTC)

### **Cómite editorial**

Jenny Paola Danna-Buitrago  
Melva Inés Gomez Caicedo  
Jose Vidal Cataño  
Sandra Patricia Caviedes Caviedes

---

### **Diseño y Diagramación**

**Practicante Diseño Gráfico**  
Ana María Ríos Muñoz

# Contenido

## **1 TLC Colombia - EEUU: un referente para avanzar en el trabajo decente y el cumplimiento de los estándares laborales.**

Beethoven Herrera Valencia - Holman Rafael Sierra Suarez

Introducción .....	5
Tratados comerciales y la inclusión de las cláusulas laborales .....	6
TLC Colombia - Estados Unidos y los estándares laborales. ....	11
Conclusiones .....	15
Referencias .....	16

## **2 El TLC con Estados Unidos aleja a Colombia de la senda del desarrollo.**

María Alejandra Osorio - Sara M. Osorio A.

Introducción .....	17
Más que un acuerdo comercial .....	17
Resultados económicos .....	19
Conclusiones .....	21
Referencias .....	22

## **3 TLC Colombia-Estados Unidos 10 años después**

Xiomara Daniela Velásquez Monroy

Referencias. ....	28
-------------------	----





## Acerca de nosotros

El OBSERVATORIO COLOMBIANO DE TRATADOS COMERCIALES (OCTC) fue creado en el 2014 bajo la necesidad de analizar la integración económica de Colombia en el marco de los acuerdos comerciales suscritos. Este surge del trabajo conjunto entre la Línea de Investigación Institucional en Globalización y Desarrollo Sostenible (GDS), dirigida por Jenny Paola Danna-Buitrago y la Facultad de Ciencias Económicas y Contables de la Fundación Universitaria Los Libertadores, en cabeza de Álvaro Luis Mercado Suárez.

### Objetivo general del OCTC

Proveer información sobre la economía colombiana a diferentes niveles (empresarial, sectorial, regional, departamental y nacional), en relación a los países con los que Colombia tiene acuerdos comerciales suscritos o en proceso de negociación, a partir de la cual los principales actores (gobierno, gremios, empresas, comunidad académica) definan estrategias, basen sus decisiones y fundamenten sus estudios.

### Objetivos específicos

-Medir la competitividad de los sectores designados como estratégicos por las entidades gubernamentales, mediante la utilización de indicadores sintéticos tales como el de Ventajas Comparativas Reveladas.

-Medir los efectos en términos socioeconómicos (balanza comercial, empleo, producción, precios), mediante modelos de tipo gravitacional, econométricos y de equilibrio general, entre otros.

-Generar informes de coyuntura, boletines y bases de datos sobre comercio internacional.

-Identificar las zonas óptimas de competitividad por sector, productos o rama de actividad, con el fin de proponer un direccionamiento estratégico para futuros acuerdos comerciales que podrían ser negociados.

### Misión

El Observatorio Colombiano de Tratados Comerciales (OCTC) es una unidad de investigación que direcciona sus esfuerzos en solventar los cuestionamientos que genera el intercambio de bienes y servicios y la movilidad de factores a la luz de los tratados de libre comercio y demás acuerdos comerciales celebrados por Colombia y/o en proceso de negociación.

### Visión

Posicionarnos como referente nacional en el análisis y generación de conocimiento sobre la inserción económica internacional de Colombia que sirvan para la elaboración de planes, proyectos y políticas, tanto públicos como privados encaminados al aprovechamiento de los beneficios del libre comercio.

## Presentación

El mundo se encuentra en un momento coyuntural de especial interés para el futuro de la economía y del comercio a nivel global. En primer lugar, atravesamos un periodo de cambio de hegemonías, con una China emergente luego de un periodo de crecimiento sin precedentes, con avances tecnológicos que le han permitido pasar de una etapa de copia y reproducción de tecnología, a una de innovación y producción de tecnología. Entre tanto Estados Unidos cede terreno y enfrenta importantes desafíos a nivel social, productivo y tecnológico, en su intención de no perderle el paso a la potencia emergente. El choque entre estas dos potencias ya se manifestó en la guerra comercial que se vivió como antesala a la pandemia, y que tuvo importantes repercusiones en la ralentización de la economía global.

En segundo lugar, es evidente como el cambio climático y sus efectos están modificando la agenda económica y política a escala planetaria. Los ODS, y la agenda 2030, han sido incluidos en los planes de desarrollo de la mayoría de los gobiernos en el mundo y se han convertido en condicionantes de la cooperación internacional y de los planes de apoyo al desarrollo de la mayoría de las organizaciones supranacionales.

En tercer lugar, está la revolución 4.0 y la irrupción de las nuevas tecnologías asociadas a este proceso (Blockchain, Fintech, BPO, Machine Learning, IOT, BigData, Platform economy, offshoring, etc.), que han potenciado el sector de los servicios, principalmente servicios empresariales, y que ha generado un proceso de digitalización de la producción manufacturera que se dirige hacia lo que se conoce como ecosistemas ciberfísicos de producción.

La reciente pandemia sirvió como detonante de una serie de transformaciones que, gracias a las mencionadas nuevas tecnologías, han acelerado este proceso de cambio en los modos de producción, con repercusiones en el comercio, en las llamadas Nuevas Cadenas Globales de Valor, CGV, en las Cadenas Internacionales de Suministros, CSI, y en las estrategias de integración y alianzas comerciales de los países que se debaten entre la globalización y la desglobalización.

# TLC Colombia - EEUU: un referente para avanzar en el trabajo decente y el cumplimiento de los estándares laborales.

Autores:  
Beethoven Herrera Valencia - Holman Rafael Sierra Suarez

## Introducción.

Los acuerdos comerciales representan una oportunidad muy relevante para potenciar el libre comercio y favorecer el crecimiento económico de los países. Si bien, son evidentes los beneficios que pueden llegar a traer la firma de un acuerdo comercial, también es cierto que han sido muchas las preocupaciones que han surgido en torno al impacto de estos acuerdos en el medio ambiente y en temas sociales como el empleo, la pobreza y la desigualdad. La llamada Cláusula Social, como mecanismo para salvaguardar los llamados derechos sociales, en particular los derechos laborales y el trabajo decente, se han convertido en un elemento importante en la negociación de todo tipo de acuerdos comerciales. (López, 2022).

En este sentido el Tratado Comercial de América del Norte (Nafta por sus siglas en inglés), se convirtió en un referente al incluir un acuerdo laboral, siendo la base para las posteriores negociaciones de la potencia norteamericana con otros países, como en el caso del TLC de Estados Unidos con Perú, que incluyó un capítulo entero (17), dedicado a abordar los temas laborales. Detrás de estos esfuerzos está la preocupación sobre el uso que pueden hacer algunos países de una legislación laboral pobre, o de la implementación de condiciones de trabajo demasiado laxas, como una estrategia para ser más competitivos y producir con menores costos.

En países como Bangladesh el salario mensual bajó de US\$ 38 a US\$ 20 dólares en la primera década de este siglo (Herrera Valencia, Bangladesh, carrera hacia el fondo, 2013). En el caso del TLC entre Colombia y Estados Unidos parte de la tardanza en llegar a un acuerdo definitivo tuvo que ver con el incumplimiento en algunos sectores de la legislación laboral colombiana y además por las amenazas y asesinatos de que

han sido víctimas los sindicalistas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

En el marco del cumplimiento de la agenda 2030, el Objetivo de Desarrollo Sostenible, número 8 sobre crecimiento sostenible y trabajo decente, pone de manifiesto la posibilidad de un crecimiento económico y un comercio internacional positivos, evidenciando que el respeto de los derechos laborales debe ser una prioridad en todo acuerdo comercial. (Salem & Rozental, 2012). Lo anterior hace que sea muy relevante analizar la política pública laboral en el marco de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio y sus implicaciones en términos de impactos económicos y sociales. Un referente interesante en este sentido es la teoría de Lesson drawn formulada por Richard Rose (1993), a partir de las experiencias recopiladas de distintas negociaciones y acuerdos Comerciales, tanto en América como en Europa.

La teoría de Policy transfer de (Dolowitz y Marsh, 2000) (James & Lodge, 2003) es útil pero puede ser confusa en la medida en que se toman elementos de distintas teorías de forma que los resultados pueden ser menos precisos; en este sentido la postura asumida por Paul Sabatier (1973) en su teoría de la Advocacy Coalition Framework, resulta más acertada puesto que analiza los objetivos de los actores y las alianzas que pueden llegar a darse a lo largo del tiempo (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994). En este análisis lo importante son las estructuras mismas de las coaliciones y las dinámicas que se desarrollan en ellas, pues dependiendo de estas y de los valores que alcancen mayor relevancia se pueden constituir estrategias, políticas, leyes o instituciones que dependiendo de su carácter puedan dar paso a cambios para lo cual será fundamental la dominancia

o solidez del sistema de valores más representativo. Esta última visión es la más acertada para hacer un balance sobre la evolución del tema de los derechos laborales en el marco de lo firmado en el TLC de Colombia con Estados Unidos. (Roth Deubel, 2013, págs. 171, 172).

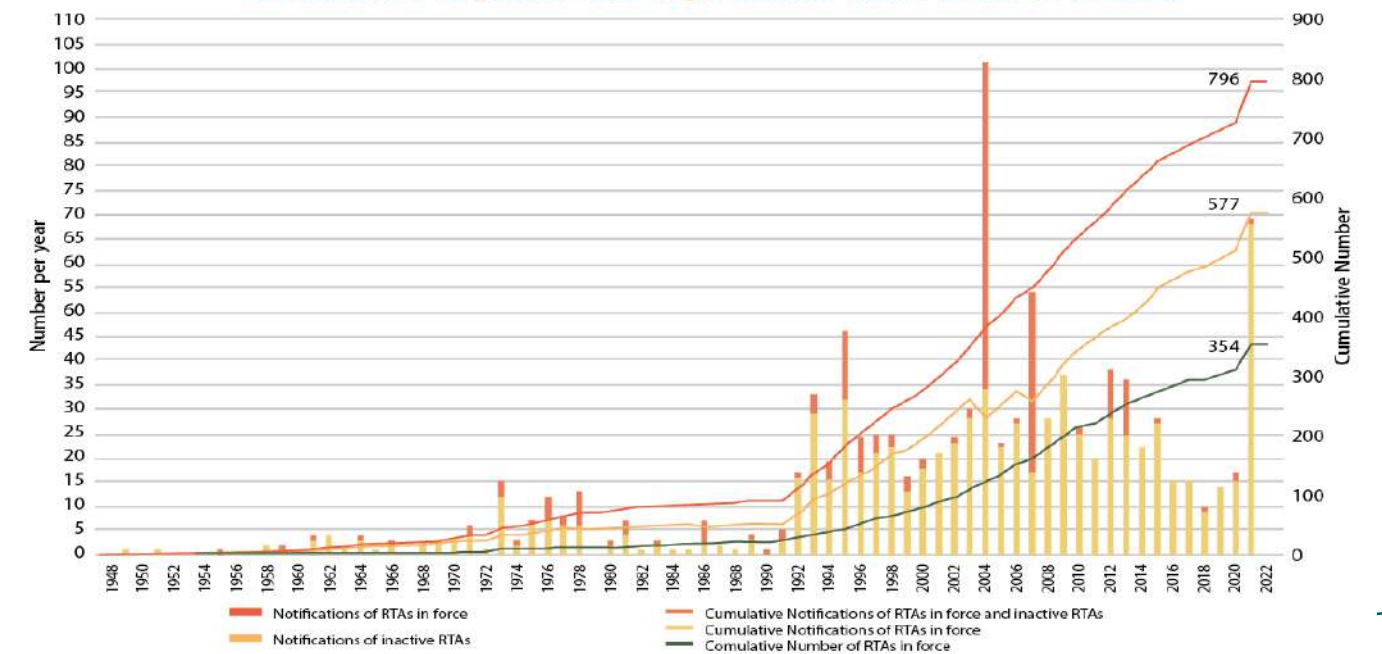
El objetivo fundamental de este artículo es, hacer un balance sobre el cumplimiento de los elementos normativos y jurídicos relacionados con el trabajo decente, que fueron incluidos en el TLC firmado entre Colombia y Estados Unidos, a propósito de los 10 años de su entrada en vigencia.

## Tratados comerciales y la inclusión de las cláusulas laborales

Es evidente que el número de acuerdos comerciales, ya sea de tipo bilateral, multilateral o de alcance regional (Acuerdos Regionales de Comercio ARC), ha tenido un crecimiento significativo en los últimos años. Como se puede leer en el documento de la OIT; “Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio”

“Los acuerdos bilaterales de libre comercio empezaron a suscribirse en el decenio de 1970, y su mayor crecimiento se produjo entre el decenio de 1990 y 2000. Gran parte del aumento del número de tratados puede atribuirse a la suscripción de acuerdos bilaterales de libre comercio entre grandes alianzas económicas, como la Unión Europea, y países o grupos más pequeños”. (Oficina Internacional del Trabajo, 2015, pág. 12).

Evolution of Regional Trade Agreements in the world, 1948-2022



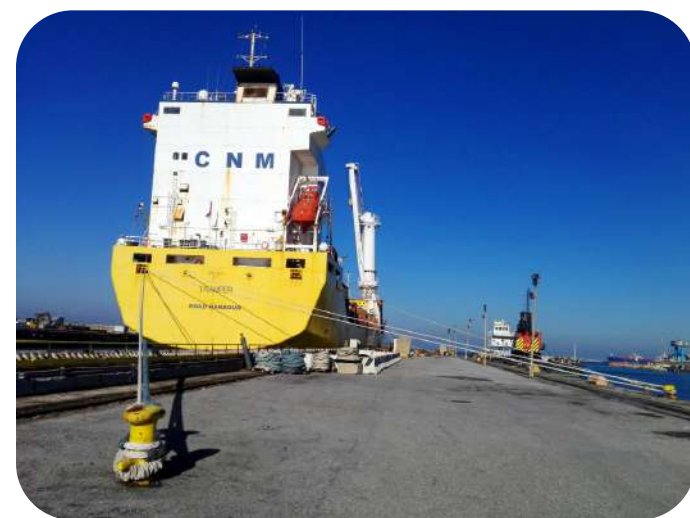
Note: Notifications of RTAs: goods, services & accessions to an RTA are counted separately. The cumulative lines show the number of RTAs/notifications that were in force for a given year. The notifications of RTAs in force are shown by year of entry into force and the notifications of inactive RTAs are shown by inactive year.  
Source: RTA selection, WTO secretariat, March 2022.

Figura 1



Es importante anotar que los TLC han aumentado en número, pero también en tipologías, determinadas por los actores que participan, así como también por los temas que se incluyen. Si bien inicialmente se considera irrelevante la inclusión de temáticas distintas a lo estrictamente comercial y económico, la aparición de distintos tipos de dumping, incluyendo el social, ha llevado a que los países incluyan en sus negociaciones elementos orientados a frenar este tipo de prácticas fraudulentas. Si bien se han desarrollado dos posturas con algunas discrepancias, tanto la visión de la Unión Europea, como la de los Estados Unidos, coinciden en lo fundamental y se han convertido en un estándar que hoy asumen caso todos los países del mundo al incluir en la negociación de los acuerdos comerciales disposiciones en relación a los estándares laborales (Postnikov, 2022).

El tema no es nuevo, pues como recuerda Chasse, (2008), ya a comienzos del siglo XX, John Commons, propuso en Inglaterra el cobro de una sobretasa a las mercancías de aquellos países que violaran los derechos laborales. Si bien hoy una medida de este tipo violaría el principio de trato nacional promulgado por la OMC, también es cierto que han aparecido mecanismos negociados que contemplan la exigencia en el cumplimiento de los estándares laborales y de ciertos parámetros de protección del medio ambiente.



En 1996, en la primera conferencia ministerial de la OMC, que tuvo lugar en Singapur, se llamó la atención acerca de la necesidad de incluir alguna cláusula o disposición, relativa al cumplimiento de los derechos laborales, en el texto de negociación de los Tratados de Libre Comercio. Esto resulta interesante, teniendo en cuenta que la posición de muchos detractores de este tipo de exigencias, se fundaba en la idea de que la inclusión de este tipo de cláusulas, podrían llegar a convertirse en un obstáculo para el libre comercio. (Vega, 2005).

Sin embargo; aunque la OMC reiteró su compromiso con el respeto por las normas fundamentales del trabajo, consideró que “el crecimiento y el desarrollo económico impulsado por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas” (Vega Ruiz, 2005, pág. 4). Atendiendo al llamado de países como la India, en la declaración final de la Conferencia se mencionó que la inclusión de exigencias laborales en los TLC, iba en contra de las ventajas comparativas desarrolladas por algunos países a partir de la existencia de mano de obra barata. No obstante, en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 2018, se estableció que los trabajadores en las ensambladoras automotrices en México que exportan vehículos a Estados Unidos y Canadá no pueden devengar menos de 16 dólares estadounidenses por hora. (Herrera Valencia, 2019).

En general, en la actualidad la OMC recomienda a los países desarrollados que negocian acuerdos comerciales, incluir los convenios de la OIT, cuando se considere que el país de menor desarrollo está utilizando el desconocimiento de los estándares laborales, como una herramienta para sacar ventaja. En el caso de los países en desarrollo, la misma OMC plantea que si se considera que las exigencias planteadas, resultan en una intromisión en sus asuntos internos, pueden discutir su inclusión o no en el acuerdo final (Dessewffy, 2013). En el caso particular de TLC entre Colombia y Estados Unidos, incluso antes de que el congreso de este último condicionara su ratificación a ciertos avances en el respeto por los derechos laborales y a una acción más contundente por parte del gobierno nacional en relación a los crímenes contra sindicalistas, la OIT

también había expresado reparos sobre el respeto de los derechos laborales en Colombia. Para dar respuesta a esta situación en abril de 2011 se adoptó un Plan de Acción Laboral bilateral, que incluía diez compromisos frente a la violencia anti sindical y el cumplimiento de la legislación laboral (Oficina Internacional del Trabajo, 2015, pág. 42 y 43).



Esto ejemplifica cómo el respeto por la normatividad laboral y por las disposiciones que en ese sentido ha dispuesto la OIT; se ha convertido en un requisito, no solo para poder negociar cualquier tipo de acuerdo comercial, sino también para atraer inversión extranjera y posicionar la producción nacional en mercados globales. Si bien algunas disposiciones laborales anunciadas por los países se quedan en el ámbito de la retórica, existen otras que tienen carácter vinculante y derivan en sanciones, que pueden llegar incluso a las restricciones para el ingreso a ciertos mercados. En resumen, lo que queda claro es que, con el ánimo de ejercer algún tipo de control sobre el dumping social, la exigencia del respeto por los estándares laborales y el trabajo decente, se han convertido en una norma en los nuevos TLC, que en su gran mayoría incluyen la dimensión laboral, como un elemento fundamental. En la mayoría de los casos se han establecido mesas paralelas, en las abordan los derechos laborales dentro de un paquete en el que se incluyen los derechos humanos, y el establecimiento de sistemas de solución de controversias y fondos para la cooperación en estos temas (Vega Ruiz, 2005).

Además de los tratados comerciales, que pueden ser regionales, bilaterales o multilaterales, existen los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP) que son en últimas, concesiones unilaterales que ofrece un país, a otro, generalmente un país desarrollado a uno en desarrollo, con el fin de brindar apoyo, o generar lazos de cooperación más profundos. Es un mecanismo muy utilizado por países que tuvieron colonias, para favorecer el desarrollo de estas, ahora como naciones soberanas. A diferencia de los TLC, los SGP, al ser unilaterales, dependen enteramente de la voluntad política del país que los otorga pudiendo ser suspendidos en cualquier momento. Durante varios años Colombia tuvo este tipo de concesión por par de Estados Unidos, lo cual condicionaba mucho más la política interna del país, y supeditaba todo a la lucha contra las drogas. De allí la necesidad de empezar a negociar un TLC con Estados Unidos, lo cual empezó en 2002, pero solo se pudo concretar hacia el 2012, en parte por la llamada cláusula social.

Por su parte los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) han venido creciendo en número y alcance de forma vertiginosa en los últimos años; en particular, acuerdos plurilaterales. Si bien la no discriminación entre socios comerciales es uno de los principios más importantes de la OMC, al ser los ACR, acuerdos comerciales preferenciales recíprocos entre dos o más partes están exentos del cumplimiento de este principio, siendo reconocidos por la OMC, previo cumplimiento de ciertas normas. Esto hace que sean acuerdos hechos a la medida de los Estados que se vinculan y por tanto toda norma, incluyendo las laborales, son resultado del consenso de los participantes. Esta situación refleja ciento desfases, entre la normatividad de la OMC y el desarrollo de acuerdos que pueden obstaculizar o promover el libre comercio y que muchas veces obedecen más a intereses geopolíticos, que comerciales (Raess, & Sari, 2018).



Las negociaciones de acuerdos comerciales hoy son más complejas que antes puesto que se deben realizar consultas previas con comunidades, examinar temas ambientales y por supuesto laborales. En el caso de la Comunidad Andina de Naciones, esta intentó incorporar cláusulas sociales incluyendo en su agenda "...temas como la formación profesional, las migraciones o la seguridad social, lo que se desmarca un poco del núcleo de derechos fundamentales que se maneja a otros niveles y en otras subregiones" (Vega Ruiz, 2005, pág. 13). Sin tener carácter vinculante, se incluyeron aspectos laborales.

Es importante resaltar que en Estados Unidos, incluso antes de la proliferación de acuerdos bilaterales, su Sistema Generalizado de Preferencias incluía la exigencia de unos estándares laborales mínimos a los países favorecidos por dicha medida, de forma tal que "(...) los países beneficiarios de las preferencias arancelarias debían cumplir con determinados requisitos, entre los cuales se incluía el garantizar a sus trabajadores el respeto de los "derechos laborales internacionalmente reconocidos"(...)" (Lazo Grandi, 2010, pág. 18). En el NAFTA original existía un apartado sobre aspectos laborales que se incluyó como un acuerdo adicional conocido como el ACLAN (Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte); con 11 principios, mucho más demandantes que los 4 derechos fundamentales de la OIT. "Como lo ha anotado Weiss, el ACLAN equivale en efecto a la creación de una nueva obligación internacional consistente en aplicar el derecho nacional" (Rodríguez Garavito, 2004, pág. 162).

Por su parte los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) han venido creciendo en número y alcance de forma vertiginosa en los últimos años; en particular, acuerdos plurilaterales. Si bien la no discriminación entre socios comerciales es uno de los principios más importantes de la OMC, al ser los ACR, acuerdos comerciales preferenciales recíprocos entre dos o más partes están exentos del cumplimiento de este principio, siendo reconocidos por la OMC, previo cumplimiento de ciertas normas. Esto hace que sean acuerdos hechos a la medida de los Estados que se vinculan y por tanto toda norma, incluyendo las laborales, son resultado del

consenso de los participantes. Esta situación refleja ciento desfases, entre la normatividad de la OMC y el desarrollo de acuerdos que pueden obstaculizar o promover el libre comercio y que muchas veces obedecen más a intereses geopolíticos, que comerciales (Raess, & Sari, 2018).

Por su parte el Mercosur tiene también, cláusulas sociales, tratando de emular la experiencia europea con la creación del Foro Consultivo Económico - Social, que no solo permite la participación y expresión ciudadana, sino que además cumple la función de órgano de discusión de temas sociales, incluyendo por supuesto los temas laborales. (Lazo Grandi, 2010). En el caso de la Comunidad Andina de Naciones, como se mencionó con anterioridad, si bien se incluyeron algunos elementos normativos del ámbito laboral, al no ser vinculantes no tuvieron un desarrollo efectivo.



De manera similar a Estados Unidos, la Unión Europea exigió a los países que se beneficiaban de su Sistema General de Preferencias, la mayoría africanos, la observancia de los estándares laborales derivados de los Convenios de la OIT. Algunos países como Birmania, perdieron dichas preferencias al incumplir esta exigencia. (Gupwell & Gupta, 2008). Otro caso interesante es el de Canadá y Perú cuyo TLC, incluye dos acuerdos paralelos sobre trabajo y medio ambiente respectivamente. En el capítulo laboral se establece específicamente el compromiso de las partes, por promover y velar por el cumplimiento de los convenios de la OIT referentes al trabajo. (Raess, & Sari, 2018). Al respecto se puede leer en el apartado laboral que este TLC reitera el cumplimiento de los "Compromisos de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento [...] El acuerdo permite al público formular quejas a cualquiera de las Partes respecto del cumplimiento de las leyes laborales relativas a la Declaración de la OIT de 1998 o sobre incumplimiento de la legislación laboral de cada país" (Lazo Grandi, 2010, pág. 24).

Lo anterior demuestra que es muy importante que Colombia siga avanzando en el fortalecimiento de unas políticas públicas laborales sólidas, como una política de Estado, tendiente a crear las condiciones que le permitan al país, suscribir con mayor facilidad

acuerdos comerciales. Estas políticas deben ser de cumplimiento para todos los Acuerdos Comerciales y no solo para responder a unas exigencias particulares o coyunturales. El NAFTA, estableció como uno de los principales objetivos, el promover el desarrollo sostenible, a partir de la ampliación y cumplimiento de los derechos laborales tendientes a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores en los tres países (EEUU, CANADA Y MEXICO). De igual manera Estados Unidos ha negociado acuerdos con otros países, que incluyen cláusulas laborales muy específicas, como es el caso del acuerdo con Camboya de 1998, en el que se fijaron cuotas de exportación de textiles desde ese país, condicionadas por una certificación previa de la OIT sobre el cumplimiento de las normas laborales fundamentales (Shaffer, 2019). Sobre este tipo de condicionamiento se destaca el caso del TLC con Chile: "...la Central sindical estadounidense AFL-CIO se opuso radicalmente al acuerdo comercial con Chile dado que los empleados estadounidenses se verían seriamente afectados, algunos congresistas de ese país condicionaron su visto bueno a que se incluyeran cláusulas laborales: (...) se establece un nuevo programa destinado a favorecer a las personas que se vieran afectadas en el empleo como consecuencia del comercio internacional a que diera lugar esta iniciativa" (Lazo Grandi, 2010, pág. 21).

Algo que resulta muy difícil de verificar en un tratado comercial, es el incumplimiento de las normas, lo cual a su vez hace muy compleja la imposición de sanciones. En este sentido las "...divergencias en las regulaciones entre los países firmantes de los acuerdos comerciales porque estas están enmarcadas en lo local y el comercio es global. Tal divergencia resulta de dos tendencias de la economía política contemporánea. Por una parte, los procesos económicos operan cada vez más en una escala global, en tanto que las regulaciones estatales operan en la escala del Estado-nación. Por otra parte, la lógica reguladora jerárquica del Estado entra en conflicto con una economía organizada cada vez más alrededor de las lógicas de las redes horizontales y los mercados [...]" (Rodríguez Garavito, 2004, pág. 150)



Aun si no tienen carácter vinculante, hoy se impone la inclusión de las cláusulas sociales y en particular de un capítulo laboral o bien como parte estructural del acuerdo o bien como capítulo anexo y en el deben quedar consignados los puntos en común y los objetivos en relación a la promoción y observancia de los convenios fundamentales de la OIT sobre el trabajo. Si bien es probable que muchos aspectos de las cláusulas sociales sean declaraciones, más de carácter publicitario, que práctico, otros tanto pueden evolucionar hasta volverse vinculantes y obligatorios, so pena de sanciones económicas y comerciales. (Raess, & Sari, 2018).

### TLC Colombia - Estados Unidos y los estándares laborales.

Como se mencionó anteriormente, una de las razones que más incidencia tuvo en los retrasos en la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos, fue precisamente la negociación del capítulo laboral y en particular la solución a las quejas sobre atropellos contra los sindicalistas y violaciones de los convenios de la OIT en Colombia. Las centrales sindicales colombianas elevaron una queja ante la Oficina de Asuntos de Comercio y Trabajo en relación a la violación del Artículo 17.3.1 del Acuerdo de Promoción del Comercio entre Estados Unidos y Colombia (CTPA en inglés). Esta queja se hizo en

Algo que es importante mencionar, es que por lo general los recursos provenientes de las sanciones por incumplimiento de las cláusulas sociales, se invierten en el mismo país sancionado con el fin de solucionar el problema que suscitó el incumplimiento. También es importante mencionar que las demandas por violaciones de los derechos laborales por parte de las empresas privadas recaen sobre el Estado, quien asume la responsabilidad por no garantizar el cumplimiento de dichos estándares y por no tomar acciones preventivas y correctivas. (Oficina Internacional del Trabajo, 2015)

conjunto con la Federación Americana de Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) "El Artículo 17.3.1 (a) de la CTPA establece que una Parte no dejará de hacer cumplir efectivamente su legislación laboral, incluyendo la que adopte o mantenga de conformidad con el con el artículo 17.2.1, mediante un proceso sostenido de acción o inacción recurrente, de una manera que afecte el comercio o inversión entre las partes, después de la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo" (United States of America, Department of Labor, 2017, pág. 7).



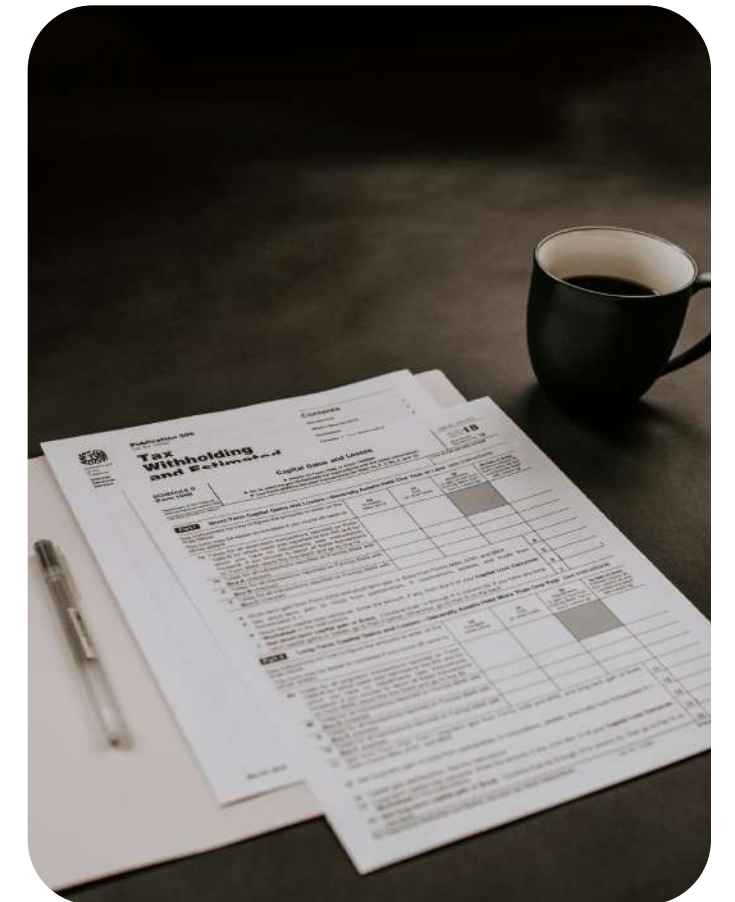
Funcionarios de la Oficina Administrativa Nacional Canadiense, y de la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA) del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, estuvieron en Colombia analizando la queja presentada por las centrales sindicales colombianas. Aunque los resultados fueron muy similares en relación al Acuerdo Comercial con Canadá, las recomendaciones formuladas por la OTLA fueron menos demandantes. En el numeral III 'Análisis de la Ley y Práctica Laboral Colombiana' en el literal A sobre el 'Sistema de inspección y aplicación de la legislación laboral' se menciona que el Estado colombiano "... es incapaz o no está dispuesto a hacer cumplir las leyes relacionadas con la libertad sindical, y alegó un clima de sentimiento antisindical en el país" [...] La OCDE señaló además que "la alta informalidad y una fuerte dependencia de contratos no estándar han debilitado el poder de negociación de los trabajadores en Colombia" (United States of America, Department of Labor, 2017, pág. 10).

El punto central de la queja presentada por las centrales sindicales colombianas tiene que ver con el hecho de que no hay resultados tangibles en relación a las denuncias presentadas por los sindicalistas en Pacific Rubiales y en el caso del Ingenio La Cabaña. Otro punto importante de la queja tiene que ver con que el Estado colombiano no ha sido riguroso en relación a la labor de los inspectores de trabajo cuando realizan las visitas a las empresas.

En este sentido; si bien ha aumentado el número de inspectores en años recientes, siguen existiendo vacíos en relación a la aplicación por parte de Colombia de las leyes laborales, en particular las relacionadas con los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Sobre este aspecto el informe menciona: "[...] A pesar de las recientes inspecciones en el área, en los sectores rurales de la palma, el azúcar y las minas - sectores prioritarios del Plan de Acción- ciertas alegaciones no han sido resueltas (United States of America, Department of Labor, 2017, pág. 13).

El informe hace hincapié en que, aun cuando se presentan hallazgos como resultado de la inspección, el procedimiento a seguir puede ser largo y engorroso,

llevando a que muchos de los casos en curso, aun no se hayan solucionado a pesar de haber transcurrido largos periodos de tiempo. Sobre este punto el informe advierte que: "[...] antes de imponer sanciones a un empleador, la legislación colombiana requiere que el empleador reciba una notificación en la que se expongan los alegatos y, en un plazo de 30 días laborables, un "acto administrativo" definitivo que contenga análisis de pruebas pertinentes y una decisión final sobre la sanción" (United States of America, Department of Labor, 2017, pág. 14).



La OIT ha apoyado al Ministerio de Trabajo de Colombia, en la formación de inspectores de trabajo, pero cuyos resultados no pueden ser evaluados debido a una alta rotación laboral de los inspectores de trabajo. En efecto una tasa de rotación del 50 por ciento de los inspectores entrenados en los últimos tres años impacta negativamente en la aplicación de la ley laboral (United States of America, Department of Labor, 2017, pág. 14).



El tiempo que transcurre entre la interposición de la queja y la finalización del proceso supera en la mayoría de los casos los seis meses y medio, a lo que se suma, la interposición de recursos y otros instrumentos jurídicos que dilatan los procesos, llegando en algunos casos a que los tiempos se dupliquen. Si a esto se le suma la alta rotación de los inspectores, configura un escenario donde el seguimiento es muy complejo, pero donde además los resultados, léase multas o sanciones, son mínimos en relación al total de casos recibidos. Esto lleva a una paradoja y es que el número de multas aplicadas ha venido disminuyendo en tanto que el número de inspectores ha aumentado. Sobre esto el informe de la OTLA en el Literal A, Numeral III menciona que: “[...] la OTLA tiene inquietudes sobre: 1) la capacidad de la Inspección de Trabajo, en particular en lo que respecta a las dificultades de los inspectores para viajar a las zonas rurales, la elevada rotación de personal, la falta de una estrategia nacional consistente de inspección y la falta de aplicación de un sistema de gestión; (2) retrasos en el proceso de inspección del Ministerio de Trabajo; 3) los retrasos y la falta de cobro de ciertas multas relacionadas con los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva. El examen de la OTLA también planteó cuestiones relativas a la imposición y aplicación de multas” (United States of America, Department of Labor, 2017, págs. 24, 25)

En el Literal B del Numeral III ‘Problemas específicos del Tema’ sobre los temas de Subcontratación y Pactos Colectivos. La queja presentada por los sindicatos colombianos mencionaba la violación del Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 que: “prohíbe a los empleadores utilizar Cooperativas de Trabajo Asociado para “actividades de misión permanente” y prohíbe el uso de cualquier otro método de contratación para las actividades de misión permanente cuando dichos métodos afectan los derechos constitucionales y el trabajo estatutario, incluyendo los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva” (United States of America, Department of Labor, 2017, pág. 25)

Sobre este tema las organizaciones sindicales, mencionaron que se hizo uso de los contratos sindicales

para actividades de la misión permanente, en un par de campos petroleros de Pacific Rubiales, socavando con ello el derecho de los trabajadores a asociarse libremente con la USO. Tras un acuerdo de negociación entre Pacific Rubiales y la USO en septiembre de 2011, la empresa de forma unilateral firmó con un sindicato diferente negándose a partir de entonces a negociar de nuevo con la USO. Pacific Rubiales ofreció la renovación de contratos de trabajo a término indefinido, si los trabajadores se desvinculan de la USO y firman con el sindicato con el que la empresa llegó a un acuerdo. (United States of America, Department of Labor, 2017, pág. 26).

De igual manera Pacific Rubiales, empezó a utilizar otra tipología de sociedades, específicamente, Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), para poder tercerizar y contratar empleados para actividades misionales, por medio de estos mecanismos. Sobre esto el informe de la OTLA evidenció que: “En 2014, la Escuela Nacional Sindical (ENS) trabajó con la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) para organizar con el Ministerio de Trabajo 150 denuncias de subcontratación ilegal y represión de la libertad sindical de los trabajadores. Hasta abril de 2016, el Ministerio de Trabajo había emitido actos administrativos definitivos en sólo cinco de esos casos y en ninguno se aplicaron multas. En 2014, los inspectores del trabajo realizaron 54 investigaciones por subcontratación ilegal en los cinco sectores prioritarios. En consecuencia, se impuso una multa, esta multa está actualmente en suspenso hasta que se cumpla un acuerdo de formalización negociado” (United States of America, Department of Labor, 2017, págs. 29, 30).



En resumen, el informe de la OTLA evidencia las siguientes preocupaciones:

Las carencias en la capacidad de la Inspección de Trabajo para efectuar su labor, como en el caso de las zonas rurales, y la falta de un sistema de gestión de casos; que permita hacer un mejor seguimiento de los mismos. Retrasos en el proceso de inspección del Ministerio de Trabajo

La falta de mecanismos para garantizar la resolución de los casos, y en los que el resultado amerita sanción, no existe forma de hacerlas efectivas de forma contundente. (United States of America, Department of Labor, 2017, págs. 41, 42).

Adicionalmente: “[...] la OTLA tiene preocupaciones importantes sobre la protección de los trabajadores contra la subcontratación abusiva. La OTLA también tiene preocupaciones en lo que respecta a la aplicación de la prohibición del Código del Trabajo contra el uso de pactos colectivos que socavan el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva y sobre la aplicación por parte de Gobierno Colombiano del artículo 200 del código penal” (United States of America, Department of Labor, 2017, pág. 42).

Para los sindicatos la no aplicación del Artículo 200 del Código Penal, genera un vacío que permite que los delitos contra sindicalistas terminen siendo tratados como delitos comunes, evitando así sanciones más severas. El informe hizo finalmente, 4 recomendaciones con el ánimo de mejorar el cumplimiento de la legislación laboral colombiana y así mantener el cumplimiento del Artículo 17 del Acuerdo de Promoción del Comercio entre Estados Unidos y Colombia.

**1.** Mejorar el sistema de inspección de la legislación laboral para asegurar que las inspecciones cumplen los procedimientos legales y líneas de tiempo y si se llevan a cabo de acuerdo con una estrategia nacional de inspección y sectores de orientación en situación de riesgo. En este sentido se propone:

- Conseguir que los inspectores apliquen eficientemente las herramientas de inspección desarrolladas por la OIT.
- Que las inspecciones preventivas no sustituyan las sanciones administrativas y que el Ministerio de Trabajo impongan las multas que correspondan por las violaciones identificadas.
- Combatir la elevada rotación del personal de inspección.

**2.** Mejorar la recolección y aplicación final de información para garantizar que los empleadores que violen la legislación laboral sean sancionados y paguen las multas de una manera oportuna. Sobre este punto se sugiere:

- Poner plazos para la recolección persuasiva y coercitiva de las multas y garantizar una recaudación efectiva de las multas según sea necesario.
- Asegurarse que el SENA realice una recolección efectiva y oportuna de multas, incluyendo la eliminación de los despidos para la recaudación de multas del SENA que a menudo resultan en demoras.

**3.** Tomar medidas eficaces adicionales para combatir la subcontratación abusiva y los pactos colectivos, incluyendo la mejora de la aplicación de las leyes existentes y la adopción e implementación de nuevos instrumentos legales cuando sea necesario.

- Combatir sistemáticamente todas las formas de subcontratación abusiva previstas en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, y dar prioridad a su aplicación en la estrategia nacional de inspección.
- Investigar y sancionar oportunamente, de acuerdo con la legislación colombiana, los pactos colectivos que atentan contra la libertad sindical.



4. Mejorar la investigación y el enjuiciamiento de los casos de violencia y amenazas contra sindicalistas, dando prioridad a los casos recientes, y asegurar la rápida resolución de los casos bajo el artículo 200 del Código Penal.

- Conseguir que los casos del Artículo 200 siempre sean investigados por la Dirección de Derechos Humanos.

- Modificar los procedimientos existentes, para facilitar las acciones de la policía judicial y los investigadores técnicos para recoger pruebas criminales y declaraciones de testigos y entrevistas.

- Garantizar que la Fiscalía investigue y enjuicie, los casos del artículo 200 y los casos de amenazas y violencia contra sindicalistas, incluidos los homicidios, en particular proporcionando a la Dirección de Derechos Humanos suficientes recursos y capacidad (United States of America, Department of Labor, 2017, págs. 43, 44).

## Conclusiones

Si bien las recomendaciones de la OIT no son condicionantes, si evidencian, que el Estado colombiano no ha hecho todo lo que está a su alcance para proteger y garantizar los derechos laborales vigentes en la legislación colombiana. Las experiencias recopiladas muestran que cuando los actores involucrados cooperan, es posible influir en el mejoramiento de las políticas públicas laborales. La intervención de un tercero como la OIT, puede hacer que las políticas públicas laborales, gracias a una tarea de asesoramiento en aquellos elementos que presenten deficiencias y en situaciones en que uno o varios de los actores involucrados incumplan con su responsabilidad en relación al cumplimiento de la legislación laboral. .

Es muy improbable que Colombia pueda ser demandada por el incumplimiento del capítulo laboral por parte de Estados Unidos o Canadá en el marco de los tratados comerciales firmados, puesto que demostrar una inacción recurrente del Estado colombiano en el cumplimiento de las leyes laborales, es tanto o más difícil, que evidenciar que dicho incumplimiento le permitió a Colombia favorecerse económicamente. No obstante, gracias a la firma del TLC con Estados Unidos, el Estado colombiano tuvo que ser más receptivo a esta situación y buscar a través del apoyo de la OIT y de otras organizaciones, avanzar en la protección de los derechos laborales, situación que puede anotarse como un efecto positivo de este tipo de acuerdos comerciales.

## Referencias

Chasse, J. (2008). Trade Agreements and Labor Problems: The Current Bearing of a Commons Proposal. *JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES*, 1123-1144.

Dessewffy, É. ( julio de 2013). Austrian Federal Chamber of Labour. Brussel Office. Recuperado el 28 de junio de 2016, de <https://wien.arbeiterkammer.at/index.html>

Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policymaking. *Governance*, 13(1), 5-23.

Gupwell, D., & Gupta, N. (2008). EU FTA negotiations with India, ASEAN and Korea: the question of fair labour standards. *Asia, European Journal*, 79-95.

Herrera Valencia, B. (19 de diciembre de 2019). Del Nafta al T-MEC, supervisión laboral internacional, pág.15. Recuperado el 20 de diciembre de 2019, de <https://www.portafolio.co/internacional/beethoven-herrera-valencia-del-nafta-al-t-mecsupervision-laboral-536577>

James, O., & Lodge, M. (2003). The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*, 179-193.

Jenkins-Smith, H., & Sabatier, P. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 175-203.

Lazo Grandi, P. (2010). Los Acuerdos comerciales y su relación con las normas laborales: Estado actual del arte. Ginebra, Suiza: Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible. Obtenido de [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

López Ahumada, J. E. (2022). El desarrollo de las cláusulas sociales en los Tratados de Libre Comercio de la Unión Europea: análisis de los Acuerdos Comerciales con América.

Oficina Internacional del Trabajo. (2015). Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio. Ginebra, Suiza: Prodoc.

Postnikov, E. (2022). Labor standards in EU and US preferential trade agreements: mainstreaming the trade-labor linkage. In *Handbook on Globalisation and Labour Standards*. Edward Elgar Publishing.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). Reconocer el pasado para construir el futuro. Bogotá, Colombia: Naciones Unidas.

Raess, D., & Sari, D. (2018). Labor provisions in trade agreements (LABPTA): Introducing a new dataset. *Global Policy*, 9(4), 451-466.

Rodríguez Garavito, C. (2004). Los Derechos Laborales en el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos. *Revista Precedente*, 149-170.

Rose, R. (1993). Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space (Vol. 91). Chatham: Chatham House Publishers.

Roth Deubel, A.-N. (2013). *POLÍTICAS PÚBLICAS: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sabatier, P. (2010). Teorías del proceso de las políticas públicas. En P. Sabatier, & C. Weible, *El marco de las Coaliciones Promotoras: innovaciones y clarificaciones* (pág. 371). Buenos Aires: Westview Press.

Salem, S., & Rozental, F. (2012). Labor standards and trade: A review of recent empirical evidence. *J. Int'l Com. & Econ.*, 4, 63.

Shaffer, G. (2019). Retooling trade agreements for social inclusion. *U. Ill. L. Rev.*, 1.

United States of America, Department of Labor. (11 de enero de 2017). PUBLIC REPORT OF REVIEW OF U.S. SUBMISSION 2016-02 (COLOMBIA). Obtenido de Department of Labor: [https://www.dol.gov/sites/default/files/documents/ilab/PublicReportofReviewofUSSubmission2016-02\\_Final.pdf](https://www.dol.gov/sites/default/files/documents/ilab/PublicReportofReviewofUSSubmission2016-02_Final.pdf)

Vega Ruiz, M. (Marzo de 2005). Algunos aspectos jurídicos de las disposiciones laborales de los tratados de libre. Recuperado el 30 de abril de 2015, de Universitat Pompeu Fabra: [http://www.upf.edu/iuslabor/\\_pdf/2005-3/VegaRuiz.pdf](http://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2005-3/VegaRuiz.pdf)



## El TLC con Estados Unidos aleja a Colombia de la senda del desarrollo.

Autoras:  
María Alejandra Osorio - Sara M. Osorio A.

### Introducción.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos lejos de ubicar a Colombia en una trayectoria de desarrollo económico, lo aleja. A pesar de lo que su nombre sugiere, condiciona no solo el intercambio comercial entre los dos países. En la primera parte del texto se muestran otros aspectos de la economía nacional que también fueron condicionados y que redujeron la capacidad productiva de la economía desde la firma de dicho Tratado. Luego, se exponen los resultados económicos que dejó este mal negocio. El fracaso que se evidencia lleva a concluir que la renegociación del TLC con Estados Unidos es un paso fundamental para ubicar a Colombia en la senda del desarrollo.

### Más que un acuerdo comercial

Los Tratados de Libre Comercio (TLC) surgieron como consecuencia de las dificultades afrontadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), que como ente multilateral, buscaba desgravar y eliminar los obstáculos comerciales entre los países miembros. La principal limitación de este proyecto se dio principalmente por la negativa de los países desarrollados a remover los subsidios y aranceles con los que protegían -y protegen- sus economías.

Resultaron entonces los TLC un mecanismo que superó dicha limitación. Estos acuerdos bilaterales permitieron que las potencias impusieran costosas condiciones a los países subdesarrollados, que en las negociaciones de acuerdos multilaterales los países desarrollados rechazaron tajantemente. Permitiendo que se abrieran “los mercados de los países en desarrollo a los bienes de los países industrializados avanzados sin reciprocidad plena” (Stiglitz, 2007, p.62).

Además, los aspectos regulados por los TLC no se limitaron al tema comercial, también se incluyeron exigencias en términos de inversión, propiedad intelectual, telecomunicaciones, medio ambiente, asuntos laborales y el establecimiento de un mecanismo supranacional para la resolución de controversias. Todos, aspectos fundamentales para garantizar el desarrollo de una economía.

Las concesiones hechas en estos acuerdos comerciales preferentes se justificaron con la teoría neoclásica del comercio según la cual “el comercio internacional podía dar un sustituto para la baja demanda agregada doméstica” (Adelman, 2002, p. 101). Por lo tanto el papel de los gobiernos se reduce a remover las barreras al comercio internacional y suprimir las distorsiones de precios (Ibid). En tanto la especialización de cada país en los productos en los que se tiene una ventaja comparativa generaría una ganancia mutua (Obstfeld & Krugman, 2006).

En la práctica estos Tratados “ni son libres, ni son justos” (Stiglitz, 2007, p. 62), y las políticas aplicadas reforzaron el modelo primario-exportador en los países más débiles que los suscribieron. A la vez que impuso condiciones injustas de competencia a los productores nacionales frente a las importaciones que entraron con precios menores a los costos de producción, fruto de las subvenciones que recibieron y aún reciben en los países de origen. Esta trayectoria además se impuso sin fecha de caducidad, ya que estos contratos se firmaron sin establecer un límite de tiempo.

En Colombia, el TLC con Estados Unidos entró en vigencia en el 2012, como una forma de ahondar la apertura económica que empezó en la década de los noventa. Gran parte del debate fue teórico en su momento, a pesar de la experiencia previa en otros países. La promesa de quienes lo impulsaron fue la de convertir dicho tratado en un acuerdo de gana - gana, en ese sentido, lo ofrecido al país fueron beneficios concretos: crecimiento económico, diversificación del aparato productivo, acceso a nuevos mercados, aumento de la inversión extranjera directa y la posibilidad de importar bienes de alta tecnología a menores precios.

Esta promesa no se cumplió y una década después el país no logró diversificar su base exportadora, no aumentó sustancialmente la IED proveniente de Estados Unidos, obstruyó la integración regional y redujo la capacidad del Estado para encauzar los flujos de inversión estadounidenses y para promover políticas de “compre nacional”. Y generó un déficit estructural desde 2014 en la balanza comercial con Estados Unidos.

Esta forma de plantear el desarrollo económico deja una economía que genera poca riqueza y empleo. En 2019 el ritmo de crecimiento de la economía fue de 3,3%, mientras la ocupación cayó en 1.16 puntos porcentuales (p.p.) y el desempleo aumentó 0.82 p.p. (Vásquez, 2020). De tal manera que los veintitrés capítulos del TLC con Estados Unidos condicionaron no solo el intercambio comercial. Es un contrato que impuso condiciones adversas en diferentes aspectos y limitó el desarrollo de la economía colombiana. Diez años después, el balance negativo hace necesario preguntarse si vale la pena sostener un mal negocio sin fecha de caducidad.

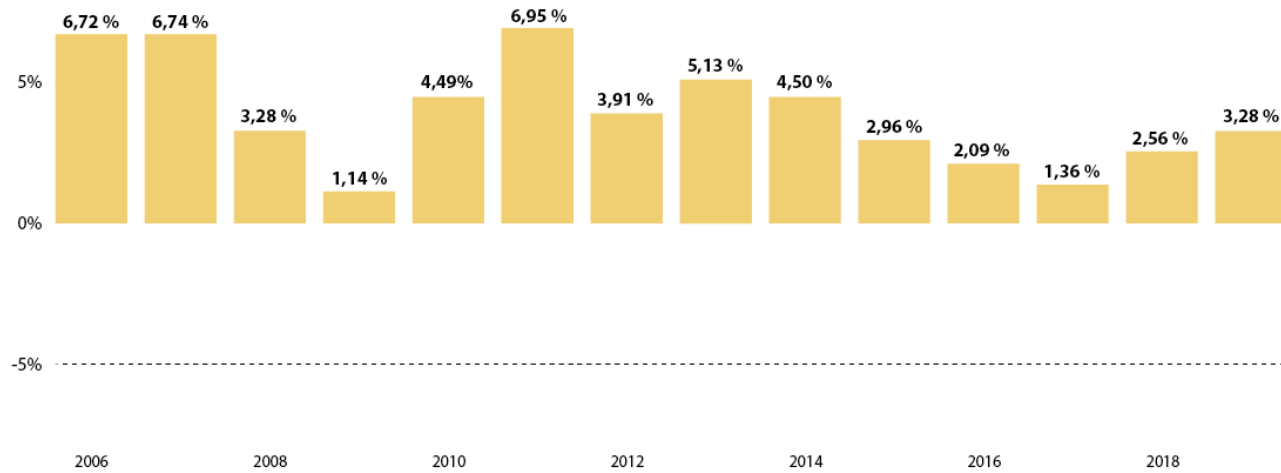




## Resultados económicos

En términos de crecimiento económico, el Producto Interno Bruto (PIB) entre 2006 y 2011 creció a un ritmo de 5% en promedio. Como se ilustra en la Gráfica 1, mientras que desde la entrada en vigencia del TLC hasta 2019 fue de 3.2% en promedio. No fue cierto que la liberación total del comercio generara crecimiento económico.

Gráfica 1. Crecimiento Económico Colombia.



Fuente: Cedetrabajo, 2022.

Esta ralentización no se debió únicamente al Tratado suscrito con los Estados Unidos sino en general a las consecuencias de todo el modelo económico del libre comercio y la negativa de no contar con una política industrial seria, que mantuvieron la dependencia de la extracción de bienes minero-energéticos, aumentaron la participación del sector terciario y redujeron la participación del sector industrial dentro de la producción (Gráfica 2).

Gráfica 2. PIB Colombia por Sectores.

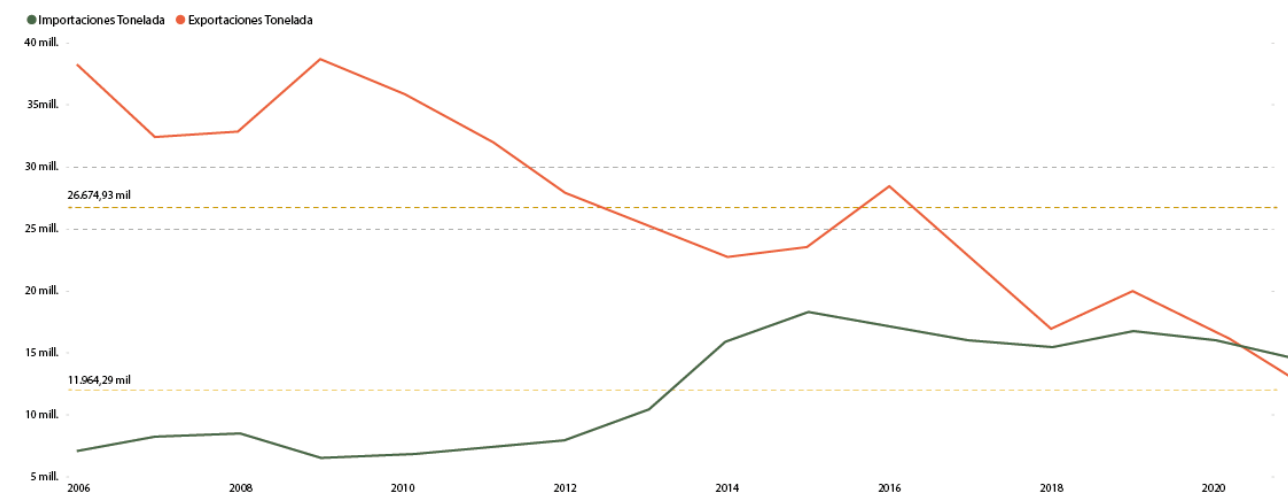
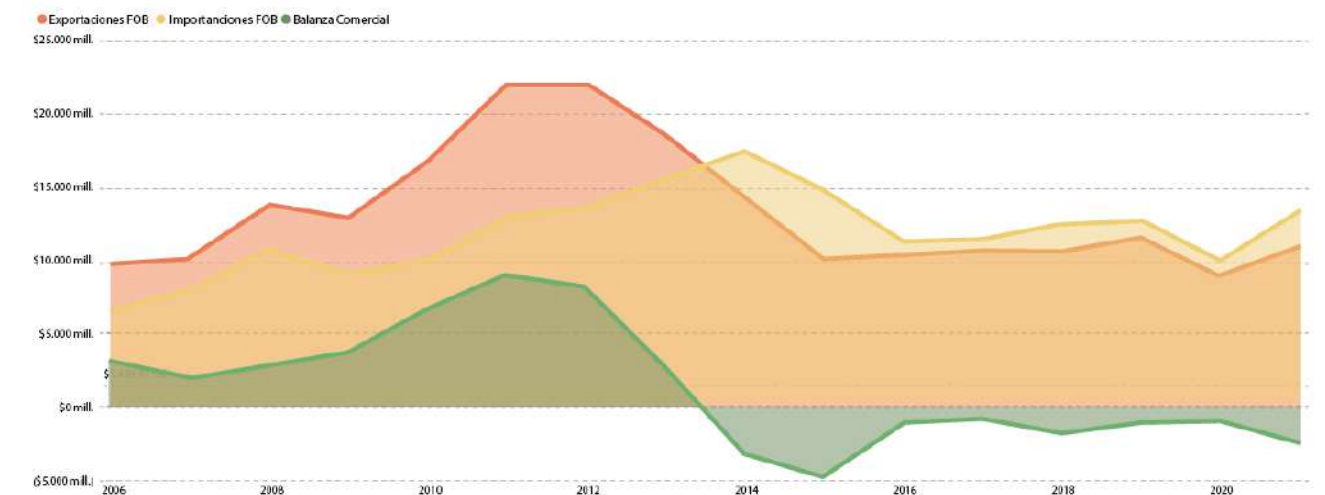


Fuente: Cedetrabajo, 2022.

Otro síntoma evidente de los resultados negativos de este Tratado es el déficit persistente de la balanza comercial con Estados Unidos desde 2014, que se evidencia en la Gráfica 3. Este desequilibrio en la balanza comercial conduce a una presión en la tasa de cambio que afecta el precio de los bienes importados, los ingresos y la capacidad de ahorro nacionales.

Las exportaciones hacia Estados Unidos pasaron de tener un valor de USD 21.833 millones en 2012, a USD 10.959 millones en 2021. En tanto, las importaciones redujeron su valor al pasar de USD 13.589 millones, a USD 13.392 millones en el mismo periodo. El valor de las compras a Estados Unidos se mantuvo estable mientras el valor de las ventas disminuyó en 49,8%.

Gráfica 3. Balanza Comercial Colombia-Estados Unidos.



Fuente: Cedetrabajo, 2022.

Por volumen, las toneladas exportadas pasaron de 27.939 en 2012 a 12.997 en 2021, una reducción del 53,4% en este volumen. Las importaciones aumentaron de 7.891 toneladas a 14.512 toneladas, un crecimiento del 83,9%. Por sectores, en los últimos 10 años el sector agropecuario importó cerca de 5 mil millones de toneladas y exportó apenas 545 mil toneladas en promedio al año. Colombia le compró más de 8 veces la cantidad de productos agropecuarios que vendió a Estados Unidos. En la industria alimenticia el país pasó de importar 350 mil toneladas de alimentos procesados en 2010 a cerca de 2 millones de toneladas en 2021.

Excluyendo los alimentos, el comercio con Estados Unidos se caracterizó por la exportación de productos de productos minero-energéticos y la importación de productos de mayor valor agregado. Entre 2012 y 2021 el 50,8% de las exportaciones en promedio fueron productos de la extracción de minas y canteras, mientras que el 90,5% de las importaciones en promedio fueron productos manufacturados.

Sobre la inversión extranjera, entre 2002 y 2011 el ritmo promedio de crecimiento de la IED fue de 22% anual, mientras que entre 2012 y 2021 se redujo al 10%. Al comparar la década previa al tratado con la posterior, el flujo aumentó tan sólo en \$3.400 millones de dólares. Su participación dentro del PIB pasó del 7% al 4,3% entre los dos periodos de tiempo. Desde el 2014, el promedio de inversión proveniente de Estados Unidos fue de \$2.134 millones de dólares, mientras que los 8 años anteriores al 2014 este promedio fue de \$2.451 millones de dólares.

## Conclusiones

En el mundo de los negocios cuando las partes no encuentran un beneficio recíproco, se replantean la perspectiva hacia futuro, dicha situación se denomina una renegociación. No hay una forma específica de decir que se cambie un solo punto, además es un acuerdo sin caducidad. Los resultados obtenidos del Tratado de Libre Comercio no son buenos en lo comercial pero también han coadyuvado a constreñir

el desarrollo de la economía nacional y sus fuerzas productivas. A través de restricciones normativas y legales que limitan políticas nacionales conducentes al desarrollo del país, tales como la política industrial, que permita recuperar y fortalecer la debilitada producción nacional, la recuperación del mercado interno y el mejoramiento del costo país que permita al país ser más competitivo.

Algunas partidas arancelarias están próximas a entrar con arancel 0% o un descuento arancelario que le permite competir, cada vez en mejores condiciones, con las industrias nacionales. Entre estos productos está el arroz, la leche y demás productos agrícolas, lo cual supone un escenario de mayor profusión de productos importados en lo que se supone es una ventaja competitiva del país, el sector agrícola.

Por otro lado, si bien con el TLC la cantidad de productos exportados ha aumentado, esto sigue siendo insuficiente, porque la cantidad de productos importados es aún mayor y su monto nominal también. Se necesitaría que esas nuevas exportaciones a Estados Unidos lograran una suma similar a los \$10 mil millones de dólares, para volver al superávit en el 2012. Una misión imposible.

En consecuencia, en 10 años se puede esperar un escenario de mayor déficit comercial que afectaría aún más la tasa de cambio, la balanza de pagos e industrias nacionales. Si el país no toma la firme decisión de proteger la industria nacional, se ampliarían aún más las brechas de crecimiento con países desarrollados alejando a Colombia de la senda del desarrollo.

## Referencias

Adelman, I. (2002). Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones en política. *Fronteras de la Economía en Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial-Alfa Omega, 91-124. [https://econ.web.uah.es/Economia\\_del\\_Desarrollo/Introduccion/Adelman.pdf](https://econ.web.uah.es/Economia_del_Desarrollo/Introduccion/Adelman.pdf)

Cedetrabajo. (2018). ¿Quién saca provecho del TLC de Colombia con Estados Unidos?. [https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2019/05/Balance-TLC-EE.UU\\_.pdf](https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2019/05/Balance-TLC-EE.UU_.pdf)

DANE. (2022a). Boletín Técnico Exportaciones Septiembre 2022. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/boletin\\_exportaciones\\_sep22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/boletin_exportaciones_sep22.pdf)

DANE. (2022b). Balanza comercial según grupos económicos y principales países. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/balanza-comercial>

Obstfeld, M., & Krugman, P. R. (2006). *Economía Internacional: teoría y política*.

Stiglitz, J. E. (2007). *Making globalization work*. WW Norton & Company. [https://garevna.ucoz.com/metod-mat/books/Joseph\\_Stiglitz.pdf](https://garevna.ucoz.com/metod-mat/books/Joseph_Stiglitz.pdf)

Vásquez, H. (2020, February 28). Crecimiento económico con destrucción de empleo. *Escuela Nacional Sindical*. <https://ail.ens.org.co/opinion/crecimiento-economico-con-destruccion-de-empleo/>





## TLC Colombia-Estados Unidos 10 años después

**Autora:**  
Xiomara Daniela Velásquez Monroy

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), también conocido como Acuerdo de Promoción Comercial surgió de un esfuerzo regional en 2004 con el interés producir un acuerdo comercial entre los Estados Unidos y los países del área andina: Colombia, Perú y Ecuador. Pero los negociadores no lograron alcanzar tipo de acuerdo conjunto; solo Colombia continuó las negociaciones con los Estados Unidos alcanzando un TLC bilateral. Después de 2004, la política comercial de EE. UU. en el hemisferio occidental se centró en las negociaciones comerciales con Colombia, Perú y Panamá y en obtener la aprobación de estos acuerdos de libre comercio por parte del Congreso de EE. UU. El 27 de febrero de 2006, Colombia y Estados Unidos concluyeron el TLC; para el 24 de agosto de 2006, el presidente Bush notificó al Congreso su intención de firmar el TLC.

Sin embargo, algunos miembros del Congreso indicaron que ciertas disposiciones tendrían que cambiar para obtener su aprobación, particularmente en lo que respecta a las normas fundamentales del trabajo. El 10 de mayo de 2007, el Congreso y la Administración Bush llegaron a un acuerdo sobre un nuevo marco comercial que demandaba la inclusión de derechos laborales y disposiciones ambientales reconocidos internacionalmente. El 28 de junio de 2007, Colombia y Estados Unidos llegaron a un acuerdo sobre enmiendas legalmente vinculantes relacionadas con trabajo y medio ambiente entre otros. El Congreso colombiano aprobó el acuerdo en junio y octubre de 2007 después de que el acuerdo fuera modificado para incluir nuevas disposiciones laborales y ambientales.

Durante el Congreso 112, el presidente Obama presentó en ambas cámaras el proyecto de Ley, y lo hizo el 3 de octubre de 2011 con el objetivo de

implementar el TLC entre Colombia y Estados Unidos. El 12 de octubre de 2011, la Cámara lo aprobó, con 262 votos a favor y 167 votos en contra. Por su parte, el Senado, el mismo día aprobó la legislación, con 66 votos a favor y 33 votos en contra. El presidente promulgó la ley el 21 de octubre de 2011. El 15 de mayo de 2012, el TLC entre Colombia y Estados Unidos entró en vigencia, siendo un tratado integral que eventualmente eliminará aranceles y otras barreras del comercio bilateral de bienes y servicios entre las dos naciones, y lo hizo, luego de varios meses de trabajo conjunto entre ambos gobiernos especialmente en lo que respecta a leyes y reglamentos de cada nación en relación con la implementación del tratado, y de los esfuerzos de Colombia para cumplir con un conjunto de compromisos bajo el Plan de Acción Relacionado con los Derechos Laborales.

Una vez entrado en vigencia el TLC entre Colombia y Estados Unidos, la principal expectativa, entre los defensores radicó en que el mismo logrará brindar beneficios económicos tanto para Colombia como para los Estados Unidos a medida que se expandiera el comercio entre ambos países. De igual manera, por su naturaleza, debería mejorar la confianza de los financistas y aumentar, de manera directa, la inversión extranjera en Colombia, con el objeto de lograr una mayor estabilidad económica del país. Para Colombia, el TLC con los Estados Unidos, desde su inicio fue parte de la estrategia de desarrollo general del país y de los esfuerzos para promover el crecimiento económico y su estabilidad.

En efecto, el amplio acuerdo de libre comercio se alcanzó después de numerosas rondas de negociaciones durante un período de casi dos años. Algunos temas que tardaron más en resolverse estaban relacionados con la agricultura. Colombia

había estado buscando disposiciones agrícolas indulgentes en el acuerdo, argumentando que los efectos de la liberalización en las regiones rurales podrían tener efectos adversos en los pequeños agricultores y llevarlos a la producción de coca. Estados Unidos acordó otorgar a los sectores más sensibles períodos de eliminación más prolongados para permitir que Colombia tuviese más tiempo para adaptarse a la liberalización comercial.

de 2014, los presidentes de los cuatro países de la Alianza del Pacífico firmaron un protocolo eliminar los aranceles en el 92% de los bienes comercializados dentro de la Alianza; el 8% restante de los artículos con aranceles restantes se encuentran en el sector agrícola y se eliminarán gradualmente en un período de 17 años.



Sin embargo, los cambios en el mercado de Colombia desde la entrada en vigor del TLC entre Colombia y Estados Unidos han resultado en reducciones graduales en el comercio general con Estados Unidos. Colombia tiene acuerdos comerciales regionales con la mayoría de los países de América Latina, incluido el Triángulo Norte de América Central (Guatemala, Honduras y El Salvador); México; Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay); y Chile Un TLC con Canadá, aprobado por ambos países en 2010, entró en vigor el 15 de agosto de 2011. Colombia firmó un TLC con la Unión Europea, que entró en vigor en agosto de 2013, y recientemente entró en vigor su acuerdo comercial con Corea del Sur en julio de 2016. Además, Colombia es uno de los cuatro países que integran la Alianza del Pacífico, un acuerdo de integración comercial regional en evolución que también incluye a Chile, México y Perú. En febrero

El comercio de mercancías de Colombia con Estados Unidos aumentó notablemente de 2011 a 2013, período durante el cual el Congreso aprobó el tratado y su entrada en vigor. Después de 2013, el comercio entre los dos países disminuyó y luego fluctuó en cantidades relativamente pequeñas entre 2015 y 2018. Colombia representa un porcentaje muy pequeño del comercio total de mercancías de EE. UU. (Menos del 1% en 2021); ocupó el puesto 21 entre los mercados de exportación de EE. UU. y el 32 entre los exportadores extranjeros a Estados Unidos. En 2021, el comercio total de mercancías entre Colombia y EE. UU. aumentó un 30 %, después de haber disminuido más del 20 % en 2020 debido al impacto negativo de la pandemia de COVID-19.

Las exportaciones de EE. UU. a Colombia aumentaron un 38 % (US\$4500 millones) en 2021, mientras que las importaciones aumentaron un 22 % (US\$2400 millones). Estados Unidos tuvo un superávit comercial de mercancías con Colombia en 2021 de US\$3.3 mil millones. En efecto, las exportaciones de mercancías de EE. UU a Colombia totalizaron US\$16.5 mil millones en 2021, mientras que las importaciones de EE. UU totalizaron US\$13.2 mil millones; la categoría predominante de importación de EE. UU desde Colombia en 2021 fue el petróleo crudo (31,6 % de las importaciones totales de Colombia), seguida por el oro, el café, las flores frescas y los productos no crudos del petróleo.

Los impactos económicos de la pandemia de COVID-19 afectaron significativamente el comercio de servicios entre Colombia y EE. UU. El comercio total de servicios con Colombia fue de US\$7200 millones en 2020, por debajo de US\$12.200 millones en 2018 y US\$ 12.100 millones en 2019. En 2020, las exportaciones de servicios de EE. UU. a Colombia totalizaron US\$4.8 mil millones, en comparación con US\$7.4 mil millones en 2018. Las importaciones de servicios de Colombia totalizaron US\$ 2.3 mil millones en 2020, en comparación con US\$ 4.8 mil millones en 2018. El superávit comercial de servicios de EE. UU con Colombia fue de USD\$ 2500 millones en 2021. Estos servicios incluyeron transporte aéreo y marítimo, viajes, telecomunicaciones, servicios comerciales y servicios financieros.

En lo que respecta a inversión extranjera directa de EE. UU en Colombia sobre una base de costo histórico totalizó US\$7.8 mil millones en 2020, frente a US\$7.3 mil millones en 2019. La mayor cantidad fue en minería, que representó el 37 %, o US\$2.9 mil millones del total de EE. UU. en Colombia. La segunda cantidad más grande, US\$1.6 mil millones (21 % del total), fue en manufactura, seguida de US\$994 millones en finanzas y seguros (13 % del total). El TLC entre Colombia y Estados Unidos probablemente mejoró la confianza de los inversionistas en Colombia.

A partir de su entrada en vigor del TLC entre Colombia y Estados Unidos eliminó el 80 % de los aranceles sobre las exportaciones estadounidenses de productos industriales y de consumo a Colombia. Un 7 % adicional de las exportaciones de EE. UU recibió tratamiento libre de impuestos después de la marca de cinco años (2017), y la mayoría de los aranceles restantes se eliminarán dentro de los 10 años posteriores a la entrada en vigor. Los aranceles restantes se eliminarán en períodos de 19 años para 2031. El TLC entre Colombia y Estados Unidos probablemente tendrá un pequeño efecto económico neto, pero positivo, en Estados Unidos, con algunos posibles costos de ajuste. Los efectos completos del acuerdo son difíciles de medir debido a la cantidad de variables que afectan el comercio, como el crecimiento del PIB, los tipos de cambio, las condiciones socioeconómicas y la confianza de los inversores.



El efecto general neto en los Estados Unidos es probablemente mínimo porque la economía de Colombia es muy pequeña en comparación con la economía de los EE. UU. y el valor del comercio de los EE. UU con Colombia es un porcentaje muy pequeño del comercio total de los EE. UU. La mayoría de los efectos comerciales de la liberalización comercial del TLC en toda la economía probablemente se deban a la eliminación de las barreras arancelarias y otras restricciones comerciales en Colombia. Aproximadamente el 90 % de las importaciones estadounidenses desde Colombia ingresaron a los

Estados Unidos libres de impuestos antes de que el acuerdo entrara en vigor, por tanto, los efectos marginales del TLC en la economía estadounidense no son significativos.



El 7 de abril de 2011, los gobiernos de Colombia y Estados Unidos anunciaron el Plan de Acción Relacionado con los Derechos Laborales para ayudar a resolver las siguientes preocupaciones de Estados Unidos relacionadas con asuntos laborales en Colombia: presunta violencia contra sindicalistas colombianos; esfuerzos inadecuados para traer perpetradores de violencia a la justicia; y la protección insuficiente de los derechos de los trabajadores en Colombia. El Plan de Acción incluye numerosos compromisos específicos hechos por el gobierno colombiano para abordar las preocupaciones de Estados Unidos. El plan exige una serie de obligaciones con fechas objetivo a lo largo de 2011, y con una fecha objetivo final de 2014 para la finalización de la contratación de inspectores de trabajo para los sectores palmicultor, azucarero, minero, portuario y floricultor. El gobierno colombiano confirmó al gobierno de los Estados Unidos, que estas inspecciones habían comenzado antes del 22 de abril de 2011.

De hecho, las fechas objetivo más significativas del Plan de Acción fueron el 22 de abril de 2011 y el 15 de junio de 2011. Uno de los compromisos clave de Colombia bajo el Plan de Acción fue crear un nuevo Ministerio de Trabajo. Para noviembre de 2011, y 31 de octubre de 2011, el gobierno colombiano ya había establecido el nuevo ministerio. De igual forma, el gobierno colombiano presentó una ley al Congreso con el objeto de reformar el código penal del país mediante el establecimiento de sanciones penales para los empleadores que menoscaben el derecho a organizarse y negociar colectivamente. Entró en vigor el 24 de junio de 2011. En consecuencia, acordó acelerar la entrada en vigencia de las disposiciones del artículo 63 de la Ley de Formalización y Primer Empleo de 2010; ley que prohíbe el uso indebido de cooperativas o cualquier otro tipo de relación laboral que afecte el trabajo, derechos, e impone multas significativas por violaciones. En efecto, el Congreso colombiano aprobó el proyecto de ley.

En agosto de 2013, un paro nacional del sector agrícola en Colombia duró más de una semana en la que más de 200000 trabajadores agrícolas, agricultores, campesinos, proveedores agrícolas y simpatizantes bloquearon carreteras y lanzaron protestas contra el TLC entre Colombia y Estados Unidos. Algunos estudiosos argumentaron que los problemas que enfrentaban los agricultores iban más allá del TLC entre Colombia y Estados Unidos, pues las zonas rurales se enfrentan a tasas de crédito y suministros de producción extremadamente elevados; también enfrentan desafíos para transportar sus productos, debido al mal estado de las vías terciarias, y en especial, los grandes desafíos que enfrenan los pequeños productores para poder manejarlos.

En 2016, la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales de EE. UU. (OACL) recibió una queja de cinco organizaciones laborales colombianas, de la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales. El grupo alegó que el gobierno colombiano no había cumplido con los términos descritos en el capítulo laboral del TLC entre Colombia y Estados Unidos. Los incumplimientos,



según la denuncia, socavaron los derechos laborales fundamentales de los trabajadores colombianos, en particular sus derechos a la libertad sindical y la negociación colectiva. El grupo proporcionó ejemplos de los sectores del petróleo y el azúcar. La OACL investigó los reclamos del grupo y publicó sus hallazgos el 11 de enero de 2017. Escribió que el gobierno colombiano, a pesar de lograr avances en ciertos aspectos de la cuestión laboral, se vio empañado por inconsistencias que pusieron en peligro los avances recientes en materia de derechos laborales.

El 22 de octubre de 2021, Colombia y Estados Unidos celebraron la tercera reunión de la Comisión de Libre Comercio en el marco del TLC entre Colombia y Estados Unidos. Los funcionarios gubernamentales de los dos países revisaron los desarrollos comerciales y económicos desde la última reunión de la Comisión en agosto de 2021. Afirmaron que reafirmaron el compromiso “de trabajar juntos en prioridades compartidas, incluidas las laborales y ambientales, y su interés compartido en promover políticas comerciales inclusivas”. Además, las partes: recibieron informes de los Comités de Comercio Agropecuario, Sanitario y Cuestiones Fitosanitarias y Obstáculos Técnicos al Comercio, y se discutieron temas de interés bilateral; se acordó celebrar una reunión del Consejo de Asuntos Ambientales en 2022 para revisar la implementación del capítulo ambiental; se instruyó a los equipos de aduanas y facilitación del comercio para que realizaran debates de seguimiento sobre mejores prácticas, lecciones aprendidas y planes futuros; se instruyó al personal para que incluyera el intercambio de información sobre los programas de cada país relacionados con las pequeñas y medianas empresas; se tuvo una “discusión sólida sobre asuntos laborales”, incluida la Política Comercial Centrada en el Trabajador de la Administración Biden; y se discutió otros temas de preocupación, incluyendo textiles y prendas de vestir, propiedad intelectual, de temas relacionados con la agricultura, cantidades mínimas de ayuda interna, acero y aluminio.

Tras 10 Años, el 22 de julio de 2022, una delegación del equipo de transición del presidente electo de Colombia se reunió con funcionarios de la Embajada de EE. UU. en Bogotá, donde solicitaron renegociar y revisar el TLC. Esto, con el propósito que sean justos y se conviertan en herramientas para estimular la productividad, combatir el cambio climático, desarrollar transferencia de conocimiento y crear nuevos puestos de trabajo. Y especialmente, ya que sectores como el de las confecciones, y agricultores, entre otros, no se han visto beneficiados. Entre los elementos susceptibles de revisión figura la reducción de aranceles, el cambio de las reglas de origen y las modificaciones al anexo de contratación pública. Lo que no admite cambio alguno son aquellos puntos acordados que establecen tiempos, montos y porcentajes para subir los aranceles. El Capítulo 23 del TLC entre Colombia y Estados Unidos hace referencia a las enmiendas anotando que las partes pueden convenirlas. “Cuando así se convenga, y se apruebe según los requisitos legales de cada parte, una enmienda constituirá parte integrante del acuerdo, y entrará en vigor en la fecha que se acuerde”.

## Referencias.

Carlos Abreo, Ricardo Bustillo y Carlos Rodríguez. (2020). An empirical analysis of Colombia's trade liberalization process and its effect on the equilibrium of its structural trade deficit, *Rev Dev Econ.* 2022;26:736-755, <https://doi.org/10.1111/rode.12860>

El Colombiano. (2022) ¿Es prudente renegociar el TLC con nuestro “mejor amigo” comercial?, Julio de 2022, [https://www.elcolombiano.com/negocios/tlc-de-colombia-y-estados-unidos-abre-polemica-tras-propuesta-](https://www.elcolombiano.com/negocios/tlc-de-colombia-y-estados-unidos-abre-polemica-tras-propuesta-de-gustavo-petro-para-renegociar-AM18143175)

[de-gustavo-petro-para-renegociar-AM18143175](https://www.elcolombiano.com/negocios/tlc-de-colombia-y-estados-unidos-abre-polemica-tras-propuesta-de-gustavo-petro-para-renegociar-AM18143175)

Felipe Benguria. (2022). Do US exporters take advantage of free trade agreements? Evidence from the US- Colombia free trade agreement, Volume 30, Issue 4, *Review of International Economics*, Pages: 1148-1179, <https://doi.org/10.1111/roie.12598>

Juan Felipe Ladino. (2020). Agricultural Tariffs and Coca Crops: The Colombia-US Free Trade Agreement Case, Thesis Double Master's Program: Master's Degree in Economics, Master's Degree in Economics of Public Policy, [https://doi.org/10.48713/10336\\_28252](https://doi.org/10.48713/10336_28252)

Melissa Stephanni Vargas Franky y José Rodrigo Núñez. (2021). Colombia-United States Free Trade Agreement. An observation to the Colombian agricultural microeconomy projected towards development, *Research Square*, <https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-132807/v2>

Monica P. Lombana. (2020). Free Trade Agreements Between Peru, Colombia, and the United States, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 79, No. 1:139-232, <https://doi.org/10.1111/ajes.12312>

Organization of American States (OAS). (2021). Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). Novedades en materia de política comercial: Colombia-MERCOSUR” (Trade Policy Developments: Colombia-Mercosur). Accessed February 19, [http://www.sice.oas.org/tpd/COL\\_MER/COL\\_MER\\_s.ASP](http://www.sice.oas.org/tpd/COL_MER/COL_MER_s.ASP)

U.S. International Trade Commission (USITC). (2021). Economic Impact of Trade Agreements Implemented under Trade Authorities Procedures, 2021 Report, June 2021, Publication Number: 5199, Investigation Number: TPA 105-008, <https://www.usitc.gov/publications/332/pub5199.pdf>







**LOS LIBERTADORES**  
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA

Acreditación Institucional en Alta Calidad