

Debates Urgentes #7

TRECE AÑOS DE TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS:
**un balance crítico
y la urgencia de un
replanteamiento soberano**



 cedetrabajo

TRECE AÑOS DE TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS:

**un balance crítico y la urgencia de un
replanteamiento soberano**



TRECE AÑOS DE TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS:
**un balance crítico
y la urgencia de un
replanteamiento soberano**

INTRODUCCIÓN

El proceso de negociación del TLC entre Estados Unidos y Colombia se suscribió después de 21 meses, 15 rondas de negociaciones y más de 100 reuniones entre las partes.

En agosto de 2003: El Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), Robert Zoellick, anuncia la disposición del gobierno estadounidense de iniciar negociaciones comerciales con Colombia, Ecuador y Perú (países beneficiarios del ATPA, Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga).

El 18 de noviembre de 2003: En la VIII Reunión Ministerial del ALCA en Miami, se lanzó oficialmente la negociación y 18 de mayo de 2004: Colombia y Estados Unidos inician formalmente las negociaciones para el TLC las cuales duraron hasta el 27 de febrero de 2006.

En julio de 2008 fue aprobado por la Corte Constitucional de Colombia lo encuentra ajustado al ordenamiento constitucional, así como el "Protocolo Modificador" del mismo Acuerdo, firmado en Washington en junio de 2007 (estas modificaciones buscaron atender preocupaciones laborales y ambientales, entre otras, expresadas por el Congreso de EE. UU.).

La aprobación en Estados Unidos fue más demorada debido a diversas objeciones, principalmente relacionadas con temas laborales y de derechos humanos en Colombia.

Entre 2006 - 2011 el TLC sufrió un largo período de revisión y debate en el Congreso de Estados Unidos. hasta que el 12 de Octubre de 2011 el Congreso de Estados Unidos finalmente lo aprobó.

Finalmente el 15 de mayo de 2012 el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos entró oficialmente en vigencia.

A pesar de que los gobiernos colombianos aceptaron todas las exigencias de Estados Unidos, incluyendo un Protocolo Modificadorio que establece cláusulas laborales y ambientales, el proceso total duró 10 años.

El tratado contiene 23 capítulos en los cuales se establece una liberalización comercial casi instantánea para la mayor parte del universo arancelario y una gradual para los productos sensibles para Colombia los cuales ya están a punto de ser liberados totalmente.

En su momento se prometió que Colombia tendría acceso al mercado más grande el mundo y sería una palanca para el desarrollo.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, en lugar de ser un engranaje para el desarrollo, se ha

convertido en un mecanismo que consolida las asimetrías estructurales entre ambas naciones. Mientras Estados Unidos mantiene mecanismos de protección y subsidios estratégicos, particularmente en el sector agrícola y en la alta tecnología, Colombia accedió a una apertura de sus mercados para la cual no tenía las capacidades necesarias para competir en igualdad de condiciones.

Esta situación ha imposibilitado que el país escale productivamente, ya que el acceso a mercados externos fue limitado y no es suficiente sin políticas industriales activas, protección temporal de sectores estratégicos y desarrollo de capacidades nacionales. El TLC, por el contrario, ha limitado significativamente los instrumentos de política pública disponibles para Colombia. Además, ha contribuido a una erosión de la soberanía regulatoria, ya que sus cláusulas de protección a la inversión y solución de controversias restringen la capacidad del Estado colombiano para regular sectores estratégicos en función del interés público.

El fracaso de la renegociación del TLC.

Desde el momento de su entrada en vigencia, el movimiento social se manifestó unánimemente en contra del tratado. El gobierno de Gustavo Petro, al asumir la presidencia, prometió renegociar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, llegando a expresar públicamente en agosto de 2023 el inicio de este proceso. Incluso en noviembre de 2024, el presidente calificó la aceptación del CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) como una "puñalada en la espalda" y dio instrucciones específicas para renegociar el Capítulo X sobre Inversiones. Sin embargo, la realidad ha sido un engaño.

El resultado de este proceso no fue una modificación del texto del tratado, sino una nota interpretativa del Capítulo X. Este hecho significó una renuncia oficial al cumplimiento de las promesas de renegociación. La nota interpretativa, además, ratifica la jurisdicción del CIADI, a pesar de las críticas previas del presidente Petro sobre este mecanismo.

El Capítulo de Inversión del TLC, en su estado actual, va mucho más allá de la simple resolución de contro-

versias; limita severamente la capacidad del Estado colombiano para orientar la inversión extranjera. Entre otras restricciones, impide que se exija a los inversionistas estadounidenses contribuir a las exportaciones colombianas, utilizar un cierto nivel de contenido nacional en su producción, transferir tecnologías, contratar personal colombiano o reinvertir sus ganancias en el país. Por el contrario, permite la libre y total transferencia de las utilidades, lo que implica una renuncia a la canalización de la inversión extranjera hacia los propósitos de desarrollo nacional.

Un aspecto que el gobierno presentó como un avance significativo de la Nota Interpretativa fue la supuesta facultad de realizar cambios normativos en materia ambiental. No obstante, el propio texto original del TLC, en su capítulo dieciocho, ya establecía "el derecho soberano de cada una de las partes de establecer sus propios niveles de protección ambiental interna y sus prioridades de desarrollo ambiental". Aunque este derecho no siempre se cumpla, su inclusión original hace innecesaria y redundante cualquier nueva aclaración al

respecto en una nota interpretativa, la cual, además, carece de efectos prácticos y no es vinculante en futuras demandas ante el CIADI.

Cabe señalar que, actualmente, ninguna de las 23 demandas presentadas contra Colombia ante el CIADI proviene de inversores estadounidenses, sino de otros países como Reino Unido, Suiza, Canadá y España. El tratado original permite el arbitraje internacional tras consultas, sin obligar a someterse a tribunales nacionales en primera instancia.

La "supuesta renegociación" no abordó varios temas considerados "nodales" que fueron objeto de quejas previas por parte del gobierno. Estos incluyen las dificultades para el acceso de productos colombianos al mercado estadounidense, las rígidas normas de propiedad intelectual que impactan la producción nacional de medicamentos, las limitaciones para promover políticas públicas de desarrollo, las exigencias de licitación internacional en compras públicas, la llegada de productos agrícolas subsidiados desde Estados Unidos y las normas de origen restrictivas que dificultan el uso de insumos de terceros países.

En resumen, la nota interpretativa representó el fracaso definitivo de la prometida renegociación del TLC. La administración actual, al obstinarse en mantener una relación "amigable" con Estados Unidos y seguir políticas dictadas por organismos externos, ha dejado intacto el texto del tratado. Además, la situación se agrava con acciones de administraciones como la de Donald Trump, que no solo ha violado el Tratado imponiendo aranceles del 10% y condicionamientos a las inversiones, sino que ha ligado las negociaciones comerciales a exigencias en materia de migración, aspersión de cultivos ilícitos, manejo de la paz y relaciones con otros países como Venezuela. Estas nuevas exigencias, que implican exceder las concesiones ya hechas, son inaceptables. La posición del gobierno colombiano ha sido la de aceptar dócilmente estas exigencias a cambio de la posible disminución de gravámenes, cediendo ya en legislación como la de vehículos y autopartes.

Presiones Sistemáticas de Estados Unidos y la Erosión de la Soberanía Regulatoria

En el marco del TLC, el gobierno de Estados Unidos ha mantenido una serie de exigencias y presiones sistemáticas dirigidas a alinear la normativa y las políticas nacionales colombianas con los intereses de sus exportadores, inversionistas y corporaciones. Estas presiones se ejercen bajo el argumento de facilitar el acceso al mercado colombiano, pero revelan la profundidad de la asimetría estructural que caracteriza el acuerdo bilateral. Estas exigencias se condensan en el Informe Nacional de Estimación Comercial sobre Barreras Comerciales Extranjeras (NTE) 2025, elaborado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR).

A continuación, se detallan los principales frentes de presión:

Regulación Técnica y Sanitaria:

Estados Unidos objeta persistentemente requisitos colombianos en sectores clave como autopartes, cosméticos, lácteos, carne y productos del mar, alegando que representan barreras innecesarias al comercio. Un ejemplo claro es la oposición a los estándares colombianos sobre contenido de ácido láctico en la leche en polvo, a pesar de que se

basan en criterios sanitarios locales. De manera similar, se presiona para que se eliminen o flexibilicen los procedimientos de registro y auditoría para establecimientos extranjeros que deseen exportar productos cárnicos, lácteos y marinos a Colombia, sin mayor consideración por la protección de la salud pública y la soberanía alimentaria del país.

Ámbito Aduanero y Logístico:

Estados Unidos exige la completa digitalización de los procesos de comercio exterior, especialmente la aceptación de copias electrónicas de facturas, y critica la lentitud de los trámites en las aduanas colombianas. Aunque Colombia ha señalado

que el sistema digital está en desarrollo, la presión de Washington revela un sesgo a favor de la facilitación de sus exportaciones, sin considerar las limitaciones institucionales colombianas.

Propiedad Intelectual:

Este es uno de los frentes de presión más notorios. Estados Unidos mantiene a Colombia en su “lista de vigilancia” por lo que considera una protección insuficiente de derechos de autor, patentes y marcas, con un énfasis particular en la piratería digital y el comercio de productos falsificados. Además, reclama que Colombia no ha cumplido con compromisos del TLC como la adhesión

al Acta de 1991 del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, y exige la eliminación de incertidumbres jurídicas persistentes desde la suspensión de los Decretos 433 y 710 sobre la aprobación de productos farmacéuticos. Estas exigencias restringen la capacidad de Colombia para desarrollar su propia industria farmacéutica y tecnologías.

Contratación Pública, Especialmente en Defensa:

Estados Unidos denuncia que el Ministerio de Defensa colombiano exige acuerdos entre gobiernos para permitir contrataciones, lo que impide que empresas estadounidenses compitan libremente en estos procesos, sin que el gobierno de EE. UU. pueda actuar como garante legal.

Comercio digital:

Estados Unidos rechaza el nuevo impuesto colombiano sobre la Presencia Económica Significativa (SEP), implementado en 2024, que grava a empresas digitales extranjeras que operan en el mercado colombiano sin presencia física. Washington alega una aplicación desigual, aunque esta es una medida adoptada por Colombia para gravar actividades digitales que escapan a las formas tradicionales de tributación, buscando una mayor equidad fiscal.

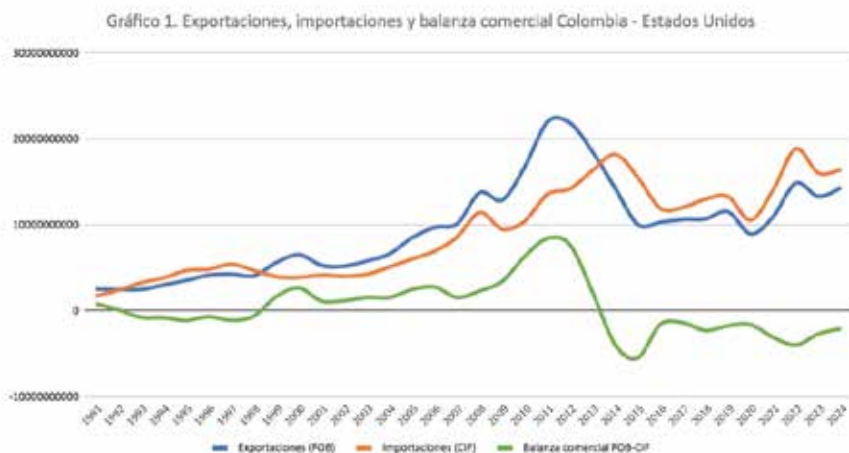
En conjunto, estas exigencias no solo buscan garantizar un acceso irrestricto de productos y empresas estadounidenses al mercado colombiano, sino que pretenden condicionar la regulación nacional, los estándares de salud y calidad, el régimen fiscal, las políticas de compras públicas y las leyes laborales, subordinando así una parte considerable de la soberanía regulatoria del país.

Malos Resultados Económicos y Comerciales: Desindustrialización y Dependencia

Los trece años de vigencia del TLC Colombia-Estados Unidos revelan un panorama económico y comercial profundamente desfavorable para Colombia, lejos de los objetivos planteados originalmente.

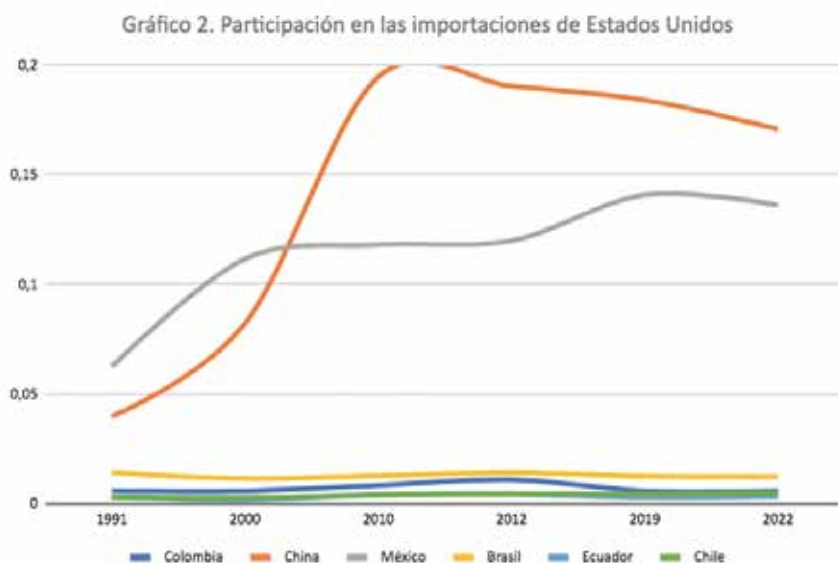
Balanza Comercial Deficitaria y Deterioro Exportador:

La balanza comercial con Estados Unidos es sistemática y ampliamente deficitaria. Las cifras del DANE confirman una inversión dramática: de un superávit promedio anual de USD \$3.900 millones entre 2000 y 2012 (pre-TLC) se pasó a un déficit promedio anual de USD \$463 millones entre 2012 y 2024. Si se excluye Puerto Rico, este déficit se duplica, y al incluir costos de impuestos y fletes de las importaciones, el déficit promedio anual en los últimos 12 años asciende a USD \$1.563 millones. El Ministerio de Comercio reconoce que las exportaciones colombianas a EE. UU. están un 36% por debajo de lo esperado en condiciones de equilibrio comercial.



Participación Marginal en el Mercado Estadounidense y Poca Diversificación:

La participación de Colombia en el mercado importador estadounidense se ha reducido durante la aplicación del TLC. A pesar del acceso preferencial, Colombia ha mantenido una participación estancada o decreciente, pasando del 1,08% en 2012 al 0,58% en 2022, un nivel similar al de 1991. Esto contrasta con el aumento de la participación de México (con TLC) y, aún más revelador, de China (sin TLC), que pasó del 3,98% en 1991 al 17,07% en 2022. Estos datos desmienten la idea de que un TLC por sí mismo garantiza una inserción sólida en el comercio internacional.



La estructura de las exportaciones colombianas sigue siendo profundamente dependiente de bienes primarios:

Más de dos tercios de las exportaciones corresponden a minero-energéticos, oro, café, flores y banano. La participación de productos industriales y agrícolas de mayor valor agregado o complejidad ha sido marginal. Lejos de diversificarse, el patrón exportador se ha vuelto aún más concentrado, con solo cinco grupos de productos representando el 81,75% de las exportaciones entre 2012 y 2024, frente al 76,91% en el período pre-TLC (2000-2012).

Proceso de Desindustrialización Agravado:

El TLC ha profundizado la reprimarización de la economía colombiana. La participación de las industrias manufactureras en el PIB ha caído significativamente, del 15,2% en 2007 al 12,1% en 2022, y aún más al 11,1% en los dos años del gobierno Petro. Sectores manufactureros que ofrecían empleos formales y valor agregado han sido desplazados por importaciones más competitivas, en muchos casos subsidiadas en su país de origen, como ocurre con Estados Unidos.



Las exportaciones manufactureras a EE. UU. muestran una alta concentración en pocos productos:

El café verde (66,5% de la industria alimenticia), el oro (84% de metalúrgicos básicos), derivados del petróleo, y productos elaborados de metal (82,3% puertas y ventanas). Sectores tradicionalmente generadores de empleo formal como la confección redujeron su participación del 8,42% al 3,39%. Además, hay una ausencia de dinamismo en los sectores industriales de mayor sofisticación, con un aumento de productos considerados "en retirada" u "oportunidades perdidas". Alarmanamente, ha crecido la participa-

ción de bienes intermedios y de consumo en las importaciones que podrían producirse localmente, afectando la industria nacional y exponiendo al país a mayores presiones inflacionarias.

Balance Desfavorable en el Sector Agropecuario y vulnerabilidad alimentaria:

A más de una década del TLC, el balance para el sector agrícola es desfavorable. El 87% de las exportaciones agropecuarias (excluyendo café verde) a Estados Unidos son de flores y banano. Los avances en exportaciones de productos como limón, aguacate u hortalizas son limitados y no compensan las barreras encontradas para frutas exóticas y sus derivados. Las exigencias sanitarias y fitosanitarias, junto con altos estándares técnicos, actúan como barreras no arancelarias, restringiendo el acceso y afectando a pequeños y medianos productores. El acceso preferencial prometido no se ha materializado plenamente para el agro.

Por el contrario, Estados Unidos ha sido el principal ganador en este sector. En 2024, Colombia importó 7,7 millones de toneladas de maíz, soja y trigo de Estados Unidos por un valor récord de USD \$1.863 millones, a pesar de las denuncias de productores colombianos por prácticas desleales. Esta apertura comercial ha significado una creciente vulnerabilidad alimentaria, con importaciones de productos agrícolas básicos desplazando la producción nacional y afectando a millones de pequeños agricultores.

Impacto Negativo en el Mercado Laboral:

El Ministerio de Comercio ha señalado que el intercambio bilateral con Estados Unidos no ha contribuido de forma relevante a mejorar las condiciones laborales en Colombia. De hecho, el aumento de las importaciones se asocia directamente con una reducción del empleo: un incremento del 1% en las importaciones estadounidenses provoca una caída del 0,3% en el nivel de empleo.

CONCLUSIONES

Tras trece años de su entrada en vigor, el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos ha demostrado ser un instrumento que ha profundizado un modelo económico dependiente, basado en la exportación de bienes primarios y caracterizado por la desindustrialización, la pérdida de soberanía regulatoria y un creciente déficit comercial. Contrario a las promesas iniciales, el Tratado no ha logrado diversificar la economía ni generar empleo de calidad; por el contrario, ha debilitado sectores clave como la industria y el agro, afectando negativamente a millones de trabajadores y pequeños productores.

El intento del actual gobierno por renegociar el acuerdo se ha limitado a un gesto simbólico sin efectos prácticos, dejando intactas las cláusulas que restringen la política pública en áreas estratégicas para el desarrollo nacional. El resultado es una inserción internacional desfavorable, que limita severamente la capacidad del país para impulsar un desarrollo autónomo, inclusivo y sostenible.

Frente a este panorama crítico, es urgente y necesario replantear de manera profunda la política comercial del país. Esto implica, como mínimo, las siguientes acciones:

- Retomar la renegociación real del TLC o considerar su denuncia, con miras a una inserción internacional más equilibrada y coherente con los objetivos nacionales de desarrollo. Es fundamental que Colombia recupere la capacidad de negociación, incluyendo el uso de los mecanismos de solución de controversias contemplados en el TLC que el actual gobierno se ha rehusado a emplear.
- Impulsar una estrategia de diversificación productiva que vaya más allá de los productos primarios, fomentando la agregación de valor y la sofisticación industrial. Esto requiere políticas industriales activas y la protección temporal de sectores estratégicos.

- Fortalecer el sector agropecuario nacional, protegiéndolo de importaciones subsidiadas y eliminando barreras no arancelarias para sus exportaciones, garantizando la soberanía y seguridad alimentaria del país.
- Revisar y modificar las normas de propiedad intelectual impuestas por el TLC que limitan la producción nacional, especialmente en medicamentos, y dificultan el desarrollo tecnológico.
- Fomentar decididamente la producción local y la generación de valor agregado a nivel interno, reduciendo la dependencia de importaciones de bienes intermedios y de consumo que pueden producirse en Colombia.

Bibliografía:

Cedetrabajo. 2025. TLC con EE. UU.: trece años de pérdidas para Colombia.
<https://cedetrabajo.org/tlc-con-ee-uu-trece-anos-de-perdidas-para-colombia/>

TRECE AÑOS DE TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS:
**un balance crítico y la urgencia de un
replanteamiento soberano**



TRECE AÑOS DE TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS:
**un balance crítico y la urgencia de un
replanteamiento soberano**

© 2025