

# La negociación política del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y los países andinos

Cristina Camacho de Terán\*

Comentario  
Internacional

Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006  
136

Tema Central  
Cristina Camacho

Con el nuevo período de gobierno del presidente George W. Bush, mucho se ha debatido en Washington acerca de qué cambios hará la Administración durante los próximos cuatro años. Particularmente, respecto de la política exterior, varios analistas han discutido si los próximos años de gobierno de George W. Bush tendrán alguna variación respecto de los anteriores y si se prestará mayor atención a América Latina.

Varios analistas coinciden en que los problemas internos que han azotado a la región latinoamericana durante los últimos años, no han captado la atención de Washington. En efecto, Bush

---

\* Licenciada en Lenguas Extranjeras Aplicadas a los Intercambios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y tiene un Diploma Superior en Ciencias Sociales con especialización en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso. Actualmente trabaja en su tesis de maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar. En el ámbito profesional, es diplomática de carrera del Servicio Exterior del Ecuador y se desempeña como Segundo Secretario de la Embajada del Ecuador en Washington, D.C.

ha enfocado todo su potencial económico y militar en el Medio Oriente. La guerra en Afganistán e Iraq y los procesos de reconstrucción de la democracia en esos estados, han copado la agenda internacional del presidente Bush y del anterior jefe del Departamento de Estado, el general Collin Powell.

Para el próximo período presidencial Bush escogió a su asesora de seguridad, Condoleezza Rice como sucesora de Powell, para que fuera la nueva jefa de la diplomacia estadounidense. La doctora Rice asumió su cargo el 28 de enero de 2005, sin embargo, su confirmación en el Senado no estuvo libre de críticas por parte de la minoría demócrata. Trece senadores votaron contra la designación de Rice, en un acto, que según el *Washington Post* no se había visto en los últimos 180 años.<sup>1</sup>

Durante las audiencias de confirmación se escucharon las críticas por parte de varios demócratas como John Kerry, ex candidato presidencial y Edward Kennedy, reconocido político del clan Kennedy, las cuales hacían relación principalmente al tema de la guerra en Iraq. Para los latinoamericanos fue particularmente interesante que algunos senadores que visitaron recientemente América del Sur hayan cuestionado a Rice sobre la falta de una política exterior clara hacia esa región.

Los senadores Christopher Dodd, Bill Nelson y Lincoln Chafee, del Comité de Relaciones Internacionales del Senado viajaron a Sudamérica y visitaron algunos países, entre ellos Ecuador. Su objetivo fue constatar si la política de la Administración es consistente con los intereses de Estados Unidos en esta región, particularmente en temas como el combate al terrorismo, la lucha contra el narcotráfico, la promoción de la integración económica, el respeto a las leyes, entre otros.<sup>2</sup> A decir de Dodd, se encontraron gobiernos con muchas demandas y pocos recursos, países con instituciones débiles y gran inestabilidad interna. Sin entrar en detalles sobre las causas, lo que más les preocupa es que la pobreza y el desorden en Sudamérica se conviertan en caldo de cultivo para la proliferación de actividades terroristas anti-estadounidenses.<sup>3</sup> El hecho de tener vecinos con democracias sólidas y estabilidad democrática es, a decir de Christopher Dodd, un “interés de seguridad nacional”.<sup>4</sup>

Comentario  
Internacional  
Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006  
137

Tema Central  
Cristina Camacho

Sin sacar esto del contexto político en el que se desarrolló, la versión de varios demócratas y analistas políticos en Washington de que la nueva Secretaria de Estado no ha mostrado interés en sus vecinos del hemisferio occidental es signo de que la agenda internacional estadounidense durante los próximos cuatro años no tendrá cambios sustantivos, al menos ninguno que beneficie a la región latinoamericana.<sup>5</sup> Al contrario, por citar un ejemplo, la asistencia para el desarrollo se verá afectada si la Administración continúa con su política de rechazo a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y recorta la ayuda a los países que se nieguen a firmar acuerdos bilaterales de exención.<sup>6</sup> En el caso ecuatoriano, si se cumple lo establecido por la enmienda Nethercutt establecida en la Ley de Asignaciones para el presupuesto del año 2005,<sup>7</sup> se dejaría de percibir un ingreso de trece millones de dólares por concepto del programa Fondo de Apoyo Económico, manejado por la Usaid.

Sin embargo, la falta de interés en América Latina por parte de la Administración no ha significado su aislamiento en temas prioritarios como el comercio. La apertura comercial a nivel global es una consigna republicana. La ideología de que el liberalismo económico promueve la democracia y fortalece las instituciones cobró fuerza en el primer período del presidente Bush.

La Administración ha llevado adelante una política de “liberalismo competitivo”,<sup>8</sup> la cual tiene por objeto abrir los mercados desde diferentes frentes: bilateral, regional y multilateral con países que están dispuestos a entrar en negociaciones. En tal virtud durante el 2004, la Administración negoció tratados de libre comercio con varios países como Australia, Bahrein, Marruecos, Panamá, Chile, Israel, Jordania, Singapur y Tailandia entre otros; y, varias regiones como América Central y el Medio Oriente. Esta tendencia se mantendrá mientras Bush siga en la Casa Blanca.

La política comercial de Estados Unidos no persigue únicamente objetivos económicos. Durante la administración Bush el concepto de libre mercado se relacionó con el de seguridad y hay quienes consideran que incluso se trata de un “principio moral”. Según esta línea de pensamiento, los tratados de libre comercio son parte integral de una estrategia para promover el desarrollo y la libertad en el mundo. El concepto de la asistencia financiera para

el desarrollo ha sido reemplazado por una estrategia que busca ayudar a países en desarrollo a dejar la pobreza a través de su inserción en el mercado internacional. Esto a su vez redundará en el fortalecimiento de las instituciones y asegurará la estabilidad democrática.<sup>9</sup>

Si bien la apertura de mercados internacionales para productos estadounidenses ha cobrado fuerza durante la última administración, se trata realmente de una política de Estado que no entra en discusión con el gobierno de turno. Ni siquiera en tiempo de elecciones, cuando el candidato demócrata John Kerry disputaba la presidencia con George W. Bush, se tuvo dudas sobre la continuidad del proceso. A pesar de que varios temas, como los ambientales y laborales, corrían el riesgo de ser revisados, las negociaciones comerciales siguieron su curso normal.

Uno de los elementos para dinamizar el proceso de firma de acuerdos comerciales es la Ley de Promoción Comercial (Trade Promotion Authority, TPA), conocida durante la administración del presidente Bill Clinton como "Fast Track Authority". La TPA, por sus siglas en inglés, entró en vigor en el 2002 y, a menos que el presidente Bush pida su extensión por dos años, estará vigente hasta el 30 de junio de 2005. Esta ley establece procedimientos especiales que agilitan el proceso legislativo por el cual deben pasar los tratados de libre comercio.

La TPA determina seis objetivos principales en la negociación de un tratado de libre comercio y trece objetivos de negociación comercial. Asimismo, establece los tiempos requeridos para el proceso de debate, consulta, respuesta y voto en el Congreso. Bajo esta ley, el congreso solo puede votar a favor o en contra de un TLC, no puede enmendarlo.<sup>10</sup> Una resolución de no-aprobación de un tratado puede ser el resultado de requisitos que no fueron debidamente seguidos.

## La negociación política de un TLC

Al analizar los pasos hacia la firma de un tratado de libre comercio, es básico destacar que la firma de un acuerdo de esta naturaleza no significa que éste entre en vigor. Una vez que las dos par-

**Comentario  
Internacional**

Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006

139

Tema Central  
Cristina Camacho

tes se ponen de acuerdo en los términos y firman el texto final, se inicia un proceso puramente político en el Congreso estadounidense. Para que un TLC sea implementado, el Congreso, en su calidad de autoridad constitucional reguladora del comercio internacional, debe pasar la legislación correspondiente de manera que el acuerdo pueda ser cumplido. Es decir, el Congreso debe modificar la legislación, conforme lo establecido por el acuerdo. Un tratado de libre comercio no se convierte en ley hasta que esta legislación sea pasada por el Congreso y firmada por el Presidente.

La negociación de un tratado de libre comercio no implica únicamente el tema comercial. Existe una negociación política paralela que se da primordialmente en Washington, D.C. La firma de tratados de libre comercio pone en funcionamiento una enorme red de gestión en la que participan diversos actores de la Administración, empresas privadas estadounidenses y países interesados. A lo largo del proceso de negociación, todos los actores deben cubrir varios frentes, que van mucho más allá de las rondas de negociación.

**El Gobierno del presidente Bush se ha mostrado optimista respecto del proceso de negociación con los andinos. Los temas que más han preocupado a los negociadores de la Oficina del Departamento de Comercio durante el último año, han sido el tema laboral y las disputas que mantienen empresas estadounidenses en la región.**

tes, que van mucho más allá de las rondas de negociación.

En Washington el ámbito doméstico se confunde con el internacional en los pasillos del Capitolio. Representantes de empresas privadas, organizaciones de trabajadores, organismos no gubernamentales y otros, visitan regularmente las oficinas de los congresistas para asegurarse de que sus intereses están siendo cuidados. En un país donde se reconoce el valor del voto, los legisladores y sus asistentes dedican gran tiempo a recibir las inquietudes de sus constituyentes. Los representantes de Estados mayoritariamente dedicados a la agricultura, ganadería o manufactura

deben velar por que la liberación comercial no afecte a sus votantes y, por tanto, amenace sus posibilidades de reelección. Por citar un ejemplo, el pasado 24 de enero, el senador republicano Lincoln Cha-

fee anunció que el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, como parte del “Programa Asistencia para el Ajuste Comercial”, concedió al Estado de Rhode Island (aproximadamente un millón de habitantes) un financiamiento de USD 539 465 para capacitación y reinserción laboral. Estos fondos canalizados a través del Departamento de Trabajo y Capacitación Local, se suman a los 793 597 ya asignados a dicho Estado en el presupuesto 2005 y servirán para ayudar a aproximadamente 66 trabajadores que han perdido su empleo como resultado del aumento de importaciones o reubicación de las industrias en países extranjeros.<sup>11</sup>

De la misma manera, la Administración y los países interesados deben absolver cualquier inquietud que surja en el Congreso para garantizar un ambiente favorable. Si bien no existe un manual de procedimientos, el cabildeo en el Congreso es un elemento determinante en la negociación. Su importancia radica en que, a la firma del acuerdo, tanto la Administración como los países interesados deben asegurar un pronunciamiento afirmativo de los legisladores.

Para lograrlo la Administración debe haber cumplido con un proceso cabal de consultas que implica, entre otras cosas, un fluido intercambio de información con un grupo especial de supervisión establecido por la Ley de Promoción Comercial. El Grupo de Supervisión del Congreso o “COG” por sus siglas en inglés (Congressional Oversight Group) está conformado por legisladores, tanto republicanos como demócratas de varios comités. Su labor es la de analizar y hacer sugerencias al Representante de Comercio sobre los objetivos de la negociación, las estrategias y su cumplimiento. El COG puede llamar incluso al Ejecutivo para consultas especiales sobre ciertos productos agrícolas, pesqueros, textiles u otros bienes sensibles.

Por su parte, el Estado interesado debe asegurarse que en el Congreso existe un clima positivo y que se han superado todas las interrogantes que afloraron durante el proceso. Está en el interés tanto de la Administración, como en el del Estado que negocia el acuerdo, que dicho texto no encuentre oposición en el Congreso, puesto que bajo la Ley de Promoción Comercial, dicho órgano deberá votar únicamente a favor o en contra, sin posibilidad de enmiendas.

**Comentario  
Internacional**

Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006  
141

Tema Central  
Cristina Camacho

## La negociación de un TLC con los países andinos

En relación con las negociaciones que están ahora en marcha en el hemisferio Occidental, se puede anotar que frente al estancamiento de las conversaciones en torno al Área de Libre Comercio para las Américas, ALCA, y a la imposibilidad de un acuerdo en la fecha que se había previsto (enero de 2005), la Administración trabaja en la firma de acuerdos bilaterales que vayan abriendo el camino hacia ese objetivo en el hemisferio occidental.

El primero en firmar un TLC con Estados Unidos fue Chile, pese a que las negociaciones se demoraron trece años, el acuerdo, finalmente, entró en vigor el primero de enero de 2004. Desde esa fecha se eliminaron los aranceles al 90% de las exportaciones estadounidenses y al 95% de las exportaciones chilenas. Chile es ahora el trigésimo sexto mercado más grande de destino de productos estadounidenses.<sup>12</sup> A Chile le siguieron las negociaciones con América Central. En esa región se lograron acuerdos con Panamá y el DR-Cafta que aglutina a El Salvador, Honduras, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana. El DR-Cafta ha pasado a ser el segundo mercado de exportación para productos estadounidenses en América, luego de México, con un intercambio comercial que superó los 32 mil millones de dólares en el 2003.<sup>13</sup>

En el caso de los países andinos, el gobierno del presidente Bush, en varias oportunidades ha dado señales de que su prioridad es la firma de un tratado de libre comercio con Colombia.<sup>14</sup> No obstante, para Estados Unidos, la inclusión de Ecuador y Perú abrió la posibilidad de un mercado de más de noventa millones de personas, con una capacidad de compra que supera los mil millones de dólares al año.<sup>15</sup> Si bien el intercambio comercial con los tres países andinos no es muy significativo en términos globales, pues Estados Unidos exporta apenas siete mil millones de dólares al año a la región, su importancia, como se destacó anteriormente, radica en objetivos menos inmediatos.

En tal virtud, el proceso de firma de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Colombia, Ecuador y Perú comenzó con el anuncio de inicio de negociaciones en noviembre de 2003. En febre-

ro de 2004, el Representante de Comercio de Estados Unidos pidió a la Comisión de Comercio Internacional (ITC por sus siglas en inglés), una agencia federal independiente, un informe sobre el impacto que tendría la firma de un TLC con los andinos en la economía estadounidense. A pesar de que este documento es confidencial hasta que terminen las negociaciones, en octubre de 2004, el ITC publicó un informe similar respecto de las importaciones provenientes de países que se benefician del Acta Andina de Promoción Comercial y Erradicación de Droga (Atpdea). Dicho documento contempla las importaciones provenientes de Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia. Si bien el Atpdea no cubre el universo de productos que ahora se negocian en el TLC y no necesariamente refleja los resultados del solicitado por el Representante de Comercio respecto del TLC, es importante subrayar que el ITC concluyó que los efectos de dichas preferencias no constituyen una amenaza para la industria y los consumidores estadounidenses.<sup>16</sup>

El Gobierno del presidente Bush se ha mostrado optimista respecto del proceso de negociación con los andinos. Los temas que más han preocupado a los negociadores de la Oficina del Departamento de Comercio, durante el último año, han sido el tema laboral y las disputas que mantienen empresas estadounidenses en la región.

Respecto del tema laboral, la Administración ha sido muy insistente en que los países que negocien tratados de libre comercio con Estados Unidos deberán cumplir, al menos, con los estándares laborales mínimos establecidos como requisitos en la Ley de Promoción Comercial. Dicha ley exige al gobierno estadounidense cumplir con seis objetivos principales en la firma de este tipo de acuerdos. Entre ellos están los de promover el respeto a

Sin embargo, la falta de interés en América Latina por parte de la Administración no ha significado su aislamiento en temas prioritarios como el comercio. La apertura comercial a nivel global es una consigna republicana. La ideología de que el liberalismo económico promueve la democracia y fortalece las instituciones cobró fuerza en el primer período del presidente Bush.

Comentario  
Internacional  
Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006  
143

Tema Central  
Cristina Camacho



los estándares laborales fijados por la Organización Internacional del Trabajo, OIT; buscar medidas que aseguren que la promoción comercial no menoscaba las regulaciones medioambientales o laborales; y promover la convención 182 de la OIT respecto de las Peores Formas de Trabajo Infantil.

En el caso ecuatoriano, los temas de trabajo infantil, las leyes que regulan el derecho de libre asociación de trabajadores, y las leyes sobre tercerización laboral han sido tema de conversación tanto con autoridades de la administración Bush, como con congresistas y senadores, primordialmente demócratas. Estos asuntos continúan siendo monitoreados, por el Congreso, la Administración y organismos no-gubernamentales, muy activos en el tema de Derechos Humanos, como Human Rights Watch, organizaciones de trabajadores, como AFL-CIO, entre otros. Al respecto el Gobierno del Ecuador ha trabajado intensamente durante la negociación.

Igual tratamiento tienen las disputas con empresas privadas estadounidenses por temas de inversión y propiedad intelectual. Los casos de Chevron-Texaco y Occidental son solo dos de una lista que deberá solucionarse antes de que el proceso termine. Pese a la presión ejercida por las empresas estadounidenses, las empresas de lobbying y sus influencias en el Congreso, el gobierno de Ecuador ha podido solventar estas dificultades y son pocos los temas que quedan por resolverse.

A propósito de las negociaciones con los países andinos, durante el último año, organismos no gubernamentales, uniones de trabajadores, empresas privadas y personas naturales han hecho gestiones directamente con sus representantes en el Poder Legislativo, para hacer escuchar sus posiciones. En las audiencias celebradas en febrero de 2004 en la Comisión de Comercio Internacional<sup>17</sup> y en marzo del mismo año en la Oficina del Representante de Comercio<sup>18</sup> se escucharon algunos criterios contrarios a que la Administración firme un TLC con los países andinos. Por citar un ejemplo, el AFL-CIO y la Federación Americana de Trabajo, son dos casos de organizaciones que han presentado peticiones al gobierno estadounidense para que no renueve los beneficios del Atpdea al Ecuador y no entre en negociaciones para un TLC, si ciertos estándares laborales no son cumplidos. Dicha petición fue apoyada por un grupo de congresistas, con los cuales el gobier-

no del Ecuador viene trabajando esforzadamente para demostrar los avances alcanzados en este campo. En el caso de las empresas privadas, grandes firmas de "lobbying" apoyan sus gestiones en las cámaras. Es frecuente encontrar ex senadores o ex congresistas que hayan pasado a engrosar la enorme maquinaria de lobby que rodea el Capitolio.

En general, la administración del presidente Bush, a través de su interlocutor, la Oficina del Representante de Comercio, expresó su interés en que las negociaciones con los países andinos se pudieran finalizar durante el primer semestre del 2005. Este interés era en parte político, pues si bien la Administración gozaba de una cómoda mayoría tanto en el Congreso (231 vs. 201), como en el Senado (55 vs. 44), el proceso para pedir una extensión al TPA podría demorar el TLC con los andinos.

El Ecuador ha trabajado muy activamente en el proceso político que implica la firma de un tratado de libre comercio. Se ha reconocido la importancia de un clima favorable en el Congreso y tanto empresarios privados, como funcionarios políticos y autoridades del Gobierno han visitado continuamente Washington para entrevistarse con los diversos actores de este proceso.

La negociación de un TLC crea tantas expectativas al interior de un país que lo óptimo es que una vez que las partes acuerden el texto, el proceso político no sea un obstáculo para su entrada en vigor. Esto es evidente en el caso del DR-Cafta, cuyo texto fue firmado en agosto de 2004 y demoró en ser pasado al Congreso. Mientras los países centroamericanos trabajaban con los congresistas para ganar su aquiescencia, la Administración esperaba hasta asegurar los votos suficientes para su aprobación. No fue aventurado considerar que la Administración esperaba el fin de las negociaciones con los andinos para enviar los dos acuerdos en un solo paquete al Congreso.

La labor para la firma de un tratado de libre comercio continúa y el Ecuador deberá seguir con sus gestiones en el ámbito político, al igual que en las mesas de negociación.

**Comentario  
Internacional**

Número 6  
I semestre 2005  
I semestre 2006

145

Tema Central  
Cristina Camacho

---

## NOTAS

1. Charles Babington, "Rice is Confirmed Amid Criticism", *The Washington Post*, 27 de enero, 2005.

2. Christopher Dodd, *Opening Statement at the Confirmation Hearing of Condoleezza Rice*, en <http://dodd.senate.gov/press/05-releases.html>.
3. Bill Nelson, "South America beset by crisis after crisis", en *The Miami Herald*, Miami, 23 de enero de 2005.
4. Christopher Dodd, *Opening Statement at the Confirmation Hearing of Condoleezza Rice*, <http://dodd.senate.gov/press/05-releases.html>.
5. Interamerican Dialogue's Latin American Advisor, "Bush Latin America Policy unlike to change", *The Miami Herald*, Miami, 29 de enero de 2005.
6. Colum Lynch, "Congress Seeks to Curb International Criminal Court", *The Washington Post*, Washington, 26 de noviembre de 2004.
7. La Ley Consolidada de Apropiaciones para el año fiscal 2005 o Ley Ómnibus (H.R. 4818, del 108 Congreso) fue firmada por el presidente George W. Bush el 8 de diciembre de 2004, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/12/20041208-13.html>.
8. Ferguson y Sek, "Trade Negotiations in the 108<sup>th</sup> Congress", Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, September, 2005, en D.C.<http://www.ilr.cornell.edu/library/downloads/>.
9. *Ibíd.*
10. Republican Study Committee, *Concerns Regarding Labor and Environmental Provisions in the Trade Promotion Authority Bill*, Washington, D.C., 2001.
11. Lincoln Chafee, *Chafee Announces Financial Assistance to manufacturers affected by import competition*, Washington, D.C., 24 de enero, 2005.
12. USTR, *The U.S.-Chile Free Trade Agreement: An Early Record of Success*, 2004, en [http://www.ustr.gov/Document\\_Library](http://www.ustr.gov/Document_Library).
13. USTR, Dominican Republic joins Five Central American Countries in Historic FTA with U.S., 2004. [http://www.ustr.gov/Document\\_Library](http://www.ustr.gov/Document_Library).
14. USTR, *U.S. and Colombia to Begin FTA Negotiations*, Washington, May 18, 2004. D.C.[http://ustr.gov/Document\\_Library](http://ustr.gov/Document_Library).
15. Peter Allgeiers, *Remarks to the 2004 Colombia Investor Conference*, New York, 2004.
16. ITC, *ITC Finds Impact on ATPA Imports Negligible Despite Enhancement*, Washington, October, 2004, [www.itc.gov](http://www.itc.gov).
17. El llamado a audiencia pública en la Comisión de Comercio Internacional fue hecho el 24 de diciembre de 2003.
18. El llamado a audiencia pública en la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos fue publicado el 17 de febrero de 2004, en el Registro Federal, vol. 69, No. 31, <http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/14mar20010800/edocket.access.gpo.gov>