



Grupo de Trabajo de Alto
Nivel sobre las Relaciones
entre Estados Unidos y
Ecuador

Estados Unidos y
América Latina:
Lecciones aprendidas
de previas
negociaciones
comerciales



GRUPO DE TRABAJO DE ALTO NIVEL SOBRE LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y ECUADOR

Tulio Vera

Co-Chair

Chile – Ex Director y Estratega de Inversiones en Jefe, J.P. Morgan (JPM), Banco Privado de América Latina

Nathalie Cely Suárez

Co-Chair

Ecuador – Ex Embajadora de Ecuador en los Estados Unidos

Veronica Arias

Co-Chair

Ecuador – Ex Secretaria de Medio Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito

Richard Feinberg

Co-Chair

Estados Unidos – Docente Universitario en la Escuela de Política y Estrategia Global, Universidad de California, San Diego

Caterina Costa

Co-Chair

Ecuador – Presidenta del Grupo Industrial Poligrup

Luis Gilberto Murillo-Urrutia

Co-Chair

Colombia – Ex Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia y Ex Gobernador de Chocó, Colombia

Ezequiel Carman

Investigador Principal

Argentina – Consultor en Políticas de Comercio de Global Americans

Robert Carlson

Investigador Principal

Estados Unidos – Editor de Global Americans

Guy Mentel

Director del Proyecto

Estados Unidos – Director Ejecutivo de Global Americans

Abelardo Pachano, Ecuador – Ex Gerente General del Banco Central del Ecuador

Anibal Romero, Estados Unidos - Fundador de The Romero Firm

Carolina Barco, Colombia – Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia y Ex Embajadora de Colombia en los Estados Unidos

Christian Gómez, Estados Unidos – Director de Asuntos Gubernamentales Globales de Walmart para América Latina

Enrique Crespo, Ecuador – Global Shaper del Foro Económico Mundial

Gabriela Sommerfeld, Ecuador – CEO de Equair

Gaston P. Fernandez, Estados Unidos – Socio de Hogan Lovells

Guy Edwards, Estados Unidos – Ex Consultor Senior de la División de Cambio Climático del Banco Interamericano de Desarrollo

José Antonio Ocampo, Colombia – Docente Universitario Profesor de la Escuela de Asuntos Públicos e

Internacionales de la Universidad de Columbia (SIPA)

Jonathan T. Stoel, Estados Unidos – Socio de Hogan Lovells

José Emilio Vásconez, Ecuador – Decano y Director Académico de la Escuela de Relaciones Internacionales y Estudios Globales de la Universidad Internacional del Ecuador

Kelly Ann Shaw, Estados Unidos – Socia de Hogan Lovells

Lourdes Catrain, Estados Unidos – Socia de Hogan Lovells

Luis Enrique García, Bolivia – Expresidente Ejecutivo de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina

Luis Felipe Duchicela, Ecuador – Ex Asesor Global sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial

Magdalena Barreiro, Ecuador – Docente Universitaria de Finanzas en la Universidad San Francisco de Quito y Ex Ministra de Economía y Finanzas de Ecuador

María Gloria Barreiro, Ecuador –
Directora Ejecutiva de Desarrollo y
Autogestión (DyA)

María Rosa Baquerizo, Ecuador – CEO
de la Asociación Andina Americana

María Sara Jijón Calderón, Ecuador –
Ex Subsecretaria General de
Gobernación en Ecuador

María Sonsoles García León, Ecuador
– Presidenta del Comité de Política de
Inversión y Comercio Exterior de la
Cámara de Comercio Internacional en
Ecuador

Nelson Ortiz, Venezuela – Ex Presidente
de la Bolsa de Valores de Caracas

Nicolás Albertoni, Uruguay – Docente
Universitario de la Universidad Católica
del Uruguay

Nicolás Espinoza Maldonado, Ecuador
– Presidente de la Corporación
Financiera Nacional (CFN)

Olga Lucía Lozano, Colombia – Ex
Viceministra del Comercio Exterior de
Colombia

Patricio Navia, Chile – Profesor de la
Universidad de Nueva York y de la
Universidad Diego Portales, Chile

Rodrigo De la Cruz Inlago, Ecuador –
Miembro del Comité Directivo Global
del Mecanismo Dedicado para Pueblos
Indígenas del Banco Mundial

Veronica Vásconez, Ecuador –
Consultante para el Banco
Interamericano de Desarrollo en la
División de Innovación para Servir al
Ciudadano

Walter Spurrier, Ecuador – Presidente
del Grupo Spurrier

Warren H. Maruyama, Estados Unidos
– Socio de Hogan Lovells

Los miembros del presente trabajo quisieran extender su agradecimiento a Ezequiel Carman, Alejandro Trenchi y Samantha Bevins por su apoyo editorial, investigativo y escrito; así como también a los voluntarios de la Universidad San Francisco de Quito que han ayudado en esta traducción: Alegría Echeverría Granizo y Camila Manotas. Todos los miembros del grupo de trabajo participan a título personal. Las afiliaciones organizacionales mencionadas se incluyen únicamente con fines de identificación.

INTRODUCCIÓN

Los Estados Unidos y Ecuador gozan de una larga historia de relaciones políticas y comerciales. Los dos países establecieron relaciones diplomáticas en la década de 1820, poco después de que ambos países se independizaran de Europa. En las décadas siguientes, Estados Unidos y Ecuador profundizaron sus relaciones sobre la base de valores consagrados en el Sistema Interamericano, como la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Ya sea cultural o económicamente, son muchos los hilos que unen a estos países.

Los lazos económicos han contribuido de manera especial a la prosperidad compartida de los pueblos de Estados Unidos y Ecuador. Hoy en día, Estados Unidos es el principal socio comercial de Ecuador, haciéndolo uno de los tres únicos países de América del Sur cuyo comercio con Estados Unidos supera al comercio con China.¹ Las principales exportaciones de Estados Unidos a Ecuador incluyen petróleo, maquinaria, computadoras, fertilizantes, cereales y granos. Por su parte, Ecuador exporta principalmente petróleo crudo, mariscos, plátanos, cacao y flores a Estados Unidos.²

Si bien Ecuador y Estados Unidos buscaron profundizar sus relaciones económicas a principios de la década de 2000, las amplias negociaciones terminaron en medio de una agitación política y social en 2006. Ambos gobiernos no consiguieron reanudar las discusiones sobre comercio e inversión sino hasta la llegada del presidente Lenín Moreno (2017-2021). Su sucesor, el presidente ecuatoriano Guillermo Lasso, ha enfatizado la necesidad de profundizar las relaciones comerciales con Estados Unidos, enfocándose particularmente en los derechos laborales, la propiedad intelectual, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental. De hecho, los desarrollos recientes en ambos países, incluyendo las elecciones de nuevos presidentes, ofrecen una oportunidad única para abordar cómo los dos países podrían trabajar juntos para combatir la pandemia de COVID-19, impulsar el crecimiento económico y avanzar en otras prioridades.

En este contexto, el 4 de junio de 2021, Global Americans anunció la formación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel, compuesto por políticos actuales y anteriores, profesionales del servicio exterior, líderes empresariales y académicos experimentados. En colaboración con el personal de Global Americans, el Grupo de Trabajo ha elaborado una serie de documentos de trabajo que cubren una amplia gama de temas fundamentales para la relación Estados Unidos-Ecuador y, en particular, fundamentales para cualquier discusión sobre la profundización de las relaciones comerciales y económicas entre los dos países. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel ha servido como foro para el análisis de expertos no partidistas y transregionales, lo que ha dado como resultado una serie de recomendaciones sobre el futuro de las relaciones entre Estados Unidos y Ecuador.

¹ *Joe Biden is Determined That China Should Not Displace America*, THE ECONOMIST (17 de julio del 2021), <https://www.economist.com/briefing/2021/07/17/joe-biden-is-determined-that-china-should-not-displace-america>.

² U.S. Relations with Ecuador: Bilateral Relations Fact Sheet, U.S. State Department, Bureau of Western Hemisphere Affairs (19 de enero del 2021), <https://www.state.gov/u-s-relations-with-ecuador>.

RESUMEN EJECUTIVO

A medida que Ecuador y Estados Unidos profundizan su compromiso en materia de comercio e inversión, las partes interesadas de ambos países pueden aprender de los acuerdos comerciales anteriores que Estados Unidos ha celebrado con sus vecinos latinoamericanos. Este informe examina de cerca los acuerdos bilaterales de Estados Unidos con Chile, Perú y Colombia, así como el Acuerdo entre Estados Unidos, México y Canadá (T-MEC) y su precursor, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En la década de 1990 y principios de la de 2000, Estados Unidos buscó establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), un bloque de economías abiertas que abarca todo el hemisferio. Cuando el ALCA resultó insostenible, Estados Unidos continuó buscando la liberalización del comercio y la inversión a través de acuerdos de libre comercio bilaterales y subregionales (Capítulo 1).

El Capítulo 2 examina el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile de 2003, que redujo los aranceles en ambos países e incluyó fuertes protecciones para los inversionistas. Los partidarios del acuerdo incluyeron exportadores de ambos países. Por otro lado, los opositores incluyeron grupos ambientales y laborales de EE. UU., quienes argumentaron que las disposiciones del TLC sobre estos temas eran más indulgentes que las del TLCAN.

El Capítulo 3 explica cómo Estados Unidos inició negociaciones comerciales con la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) en 2004, que resultaron en la celebración del Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Perú. Los negociadores colombianos firmaron un acuerdo similar con Estados Unidos en 2006. Ambos acuerdos encontraron resistencia por parte de los productores agrícolas, así como de grupos laborales y ambientalistas. Si bien el Congreso de EE. UU. aprobó el acuerdo entre EE. UU. y Perú en 2007, los legisladores no ratificaron el acuerdo entre EE. UU. y Colombia hasta el año 2012 (Capítulo 4).

En 2017, Estados Unidos retomó la negociación del TLCAN. Como se explicará en el Capítulo 5, el USMCA resultante aumentó las protecciones laborales y ambientales y, restringió la capacidad de los inversionistas de confiar en la resolución de disputas entre inversionistas y estados (ISDS).

El Capítulo 6 documenta la evidencia empírica sobre el efecto de estos acuerdos comerciales. Los acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos en América Latina han aumentado ampliamente los flujos comerciales, el crecimiento económico y el desarrollo. La mayoría de estos acuerdos han mejorado las condiciones laborales, los ingresos y el empleo.

El informe concluye con seis recomendaciones. En primer lugar, los Estados Unidos mantienen su interés de comercio, como lo demuestra la reciente y generalizada aprobación bipartidista del T-MEC. En segundo lugar, los funcionarios ecuatorianos pueden utilizar sus negociaciones en curso con otros países para presionar a los Estados Unidos a firmar un TLC. En tercer lugar, las fuertes protecciones laborales y ambientales son importantes por derecho propio, más aún si se utilizan para persuadir a los escépticos del

comercio. Cuarto, los políticos ecuatorianos deberían considerar cómo compensar a los desplazados por el comercio. En quinto lugar, los negociadores deben considerar no solo los beneficios del comercio que abren el mercado, sino también la capacidad de los acuerdos comerciales para atraer inversiones y asegurar reformas. Finalmente, los formuladores de políticas ecuatorianos deben sopesar cuidadosamente las disposiciones que utilizan para atraer inversión extranjera directa, ya que muchas de estas disposiciones implican compensaciones.

ÍNDICE

Introducción	4
Resumen ejecutivo	5
Índice	7
1. Acuerdos comerciales entre Estados Unidos y América Latina	8
2. Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Chile	11
3. Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos	15
4. Acuerdo de Promoción Comercial Estados Unidos-Colombia	20
5. Acuerdos regionales: TLCAN y T-MEC	24
6. Impacto económico de tratados de libre comercio EEUU-América Latina	27
7. Recomendaciones	32

1. ACUERDOS COMERCIALES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

Los acuerdos comerciales permiten a los países construir una economía inclusiva y próspera a través de mayores exportaciones, importaciones e inversión extranjera directa. Durante las últimas décadas, los países de las Américas han reconocido esta oportunidad, negociando así una serie de acuerdos comerciales con Estados Unidos.

Mientras Ecuador y Estados Unidos consideran adoptar su propio acuerdo comercial bilateral, ambas partes pueden aprender de los acuerdos existentes en el hemisferio. Este documento extrae lecciones de los acuerdos comerciales bilaterales de Estados Unidos con Chile, Perú y Colombia, así como del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su sucesor, el Acuerdo entre Estados Unidos, México y Canadá (T-MEC). Para cada acuerdo comercial analizado, examinamos cómo se iniciaron las negociaciones, los obstáculos que enfrentaron las partes interesadas y las principales disposiciones económicas. Luego evaluamos las consecuencias económicas de los acuerdos comerciales.

Las lecciones de este informe informan seis recomendaciones para los encargados de formular políticas, los negociadores y las partes interesadas sobre un posible acuerdo comercial entre EE. UU. y Ecuador.

Acuerdos comerciales entre Estados Unidos y América Latina a lo largo del tiempo

Para los países de América Latina y el Caribe que buscan incrementar el comercio, Estados Unidos es la nación indispensable. En 2019, el último año del que se dispone de documentación completa, demuestra que EE. UU. compró más productos de la región que casi todos los demás países combinados y obtuvo el 32 % de las importaciones de la región, superando con creces a sus competidores.³

Para los países de América Latina y el Caribe que buscan mayor comercio, Estados Unidos es la nación indispensable.

Dado el papel principal de los Estados Unidos en el comercio hemisférico, el gobierno de los EE. UU. desempeñó un papel clave en la década de 1990 al abogar por la liberalización del comercio regional. En 1992, el presidente de los Estados Unidos, George H. W. Bush (1989-1993), junto con sus homólogos canadienses y mexicanos, firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En 1993, la Ronda Uruguay de negociaciones bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) concluyó con la creación de la Organización Mundial del Comercio. La Ronda Uruguay abarcó a 123 países y duró siete años y medio, casi el doble de la duración prevista. A medida que las discusiones multilaterales se volvieron difíciles de manejar, Estados Unidos se

³ Solución Comercial Integrada Mundial (WITS), Latin America & Caribbean Trade Balance, Exports and Imports

By Country 2019, Banco Mundial, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/LCN/Year/2019/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country>.

se enfocó en mantener conversaciones comerciales regionales.

En 1994, Estados Unidos celebró la primera Cumbre de las Américas en Miami, Florida, donde los líderes de 34 países del hemisferio acordaron negociar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para 2005.

De las Negociaciones Regionales a los Acuerdos Bilaterales

Así como las conversaciones comerciales multilaterales resultaron difíciles en la Ronda Uruguay, el Área de Libre Comercio de las Américas pronto se volvió difícil de negociar y políticamente insostenible. Las crisis económicas de fines de la década de 1990 propiciaron el escepticismo de muchos votantes respecto a la globalización y eligieron líderes que compartían sus preocupaciones.

A principios de la década de 2000, Estados Unidos y sus socios comerciales en la región se embarcaron en una nueva estrategia de acuerdos bilaterales y subregionales para liberalizar las barreras comerciales.

A principios de la década de 2000, Estados Unidos y sus socios comerciales en la región se embarcaron en una nueva estrategia de acuerdos bilaterales y subregionales para liberalizar las barreras comerciales.

Algunos analistas han descrito los acuerdos comerciales bilaterales como una “tercera mejor opción”, después de los acuerdos multilaterales y

los acuerdos regionales.⁴ Pero en el contexto político actual, los acuerdos bilaterales son la mejor manera de avanzar en la apertura comercial en el hemisferio.

Entre 2000 y 2010, Estados Unidos firmó acuerdos comerciales bilaterales con Chile (2003), Perú (2006), Colombia (2006) y Panamá (2007). Estados Unidos también negoció el Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica (CAFTA-DR) en 2004. Más recientemente, Estados Unidos, Canadá y México reemplazaron el TLCAN con el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA), firmado en 2018.

Este documento analiza los acuerdos de EE. UU. con Chile, Perú y Colombia, así como el TLCAN/USMCA, en busca de lecciones que puedan aplicarse a un posible acuerdo entre Estados Unidos y Ecuador.

Algunos analistas han descrito los acuerdos comerciales bilaterales como una “tercera mejor opción”, después de los acuerdos multilaterales y los acuerdos regionales. Pero en el contexto político actual, los acuerdos bilaterales son la mejor manera de avanzar en la apertura comercial en el hemisferio.

No incluimos el Acuerdo de Promoción Comercial entre EE. UU. y Panamá, ya que las lecciones que podríamos extraer de este caso tienen una relevancia limitada para Ecuador. Alrededor del 40 por ciento del PIB de Panamá proviene de los ingresos generados por el Canal de Panamá, y la economía de Panamá tiene una

⁴ FTAs Benefit Latin America, FORBES (23 de septiembre de 2008), https://www.forbes.com/2008/09/22/latin-america-trade-ex_0923oxford.html?sh=2a40533371cc.

mayor proporción de servicios a bienes que la mayoría de los demás países de la región.⁵ Chile, Perú, Colombia y México tienen lecciones más aplicables para Ecuador.

También excluimos CAFTA-DR de nuestro análisis, ya que los efectos de un acuerdo comercial en seis países más allá de los Estados Unidos abrumarían el análisis de los otros países en nuestro informe.

En cada una de las siguientes secciones, examinamos los aspectos políticos y las disposiciones de cada negociación comercial. Luego dedicamos un capítulo a las consecuencias económicas de los acuerdos comerciales analizados, centrándonos en los flujos comerciales, el crecimiento económico, la inversión, el empleo y las condiciones laborales. Terminamos el documento con un conjunto de cuatro recomendaciones para las partes interesadas sobre un posible acuerdo comercial entre EE. UU. y Ecuador.

⁵ *OECD Development Pathways, Multi-Dimensional Review of Panama, Volume 1: Initial Assessment*, ORG. PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECÓN. (11 de octubre de 2017), *cap.2*, <https://www.oecd->

[ilibrary.org/sites/9789264278547-7-en/index.html?itemId=/content/component/9789264278547-7-en#:~:text=The%20importance%20of%20the%20Canal,\(5.4%25%20of%20GDP\).](http://ilibrary.org/sites/9789264278547-7-en/index.html?itemId=/content/component/9789264278547-7-en#:~:text=The%20importance%20of%20the%20Canal,(5.4%25%20of%20GDP).)

2. TRATADO DE LIBRE COMERCIO ESTADOS UNIDOS–CHILE

El primer acuerdo comercial bilateral entre Estados Unidos y un país latinoamericano fue el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile.

Lanzamiento de Negociaciones

Las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y Chile comenzaron el 6 de diciembre de 2000, ocho años después de la firma del TLCAN.⁶ En esos ocho años, Estados Unidos había iniciado negociaciones de acuerdos de libre comercio (TLC) con Jordania y Singapur.⁷ Chile was even more prolific, forging 10 agreements with countries and trade blocs throughout the Americas in the 1990s.⁸

Para los legisladores estadounidenses, Chile representó una oportunidad para un acuerdo de libre comercio que podría servir como precedente

para futuros TLC e incentivar a otros países de la región a hacer concesiones en las negociaciones del ALCA. La Casa Blanca estaba simultáneamente involucrada en deliberaciones con Singapur, otro país que compensó su pequeña producción económica con una economía abierta y un sistema político estable.⁹ Las administraciones de Bill Clinton (1993-2001) y George W. Bush (2001-2009) también buscaron promover las reformas de mercado y la democratización del gobierno chileno.¹⁰

Con México recibiendo tasas arancelarias preferenciales en los EE. UU. bajo el TLCAN, las partes interesadas chilenas sintieron la presión competitiva para forjar un TLC.

Los políticos chilenos lideraron los esfuerzos del país hacia un TLC con los Estados Unidos, con los gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-2004) argumentando que un libre comercio acuerdo atraería mayor inversión extranjera directa de los Estados Unidos.¹¹ Los

⁶ SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., RL31144, THE U.S.-CHILE FREE TRADE AGREEMENT: ECONOMIC AND TRADE POLICY ISSUES 1 (septiembre de 2003), https://www.everycrsreport.com/files/20030910_RL31144_0edc485e9c6d011e315d8c0c30e5f46e6fb6be68.pdf.

⁷ *Economic Impact of Trade Agreements Implemented under Trade Authorities Procedures 2021 Report* 21, COMISIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL, EE. UU. (Publicación número 5199, Junio de 2021), <https://www.usitc.gov/publications/332/pub5199.pdf>.

⁸ Impacto de los Tratados de Libre Comercio, Chile, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (2019), 24, https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/impactotratadosdelibrecomercio.pdf?sfvrsn=bef839a4_1.

⁹ Sidney Weintraub, *Lessons from the Chile and Singapore Free Trade Agreements*, en FREE TRADE AGREEMENTS: U.S. STRATEGIES AND PRIORITIES 79 (Jeffrey J. Schott ed., 2003),

https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=srGxDQA AQBAJ&oi=fnd&pg=PA79&dq=us-chile+free+trade+agreement+economic&ots=16s7YO-sC4&sig=4QR7scq_aTE6f4oepJWixJsnXMU#v=onepage&q=us-chile%20free%20trade%20agreement%20economic&f=false

¹⁰ Cintia Quiliconi & Carol Wise, *The US as a Bilateral Player: The Impetus for Asymmetric Free Trade Agreements*, en COMPETITIVE REGIONALISM – FTA DIFFUSION IN THE PACIFIC RIM, 97, 115 (Mireya Solís, Barbara Stallings & Saori N. Katada ed., 2009), <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230234239>,

¹¹ Barbara Stallings, *Chile: A Pioneer in Trade Policy*, in COMPETITIVE REGIONALISM – FTA DIFFUSION IN THE

funcionarios del gobierno chileno y los empresarios también buscaron preservar el acceso al mercado en los Estados Unidos. Ante observar que México ya recibía tasas arancelarias preferenciales en los EE. UU., debido al TLCAN, las partes interesadas chilenas sintieron la presión competitiva para forjar un TLC.¹² Los defensores de un TLC entre EE. UU. y Chile también incluyeron exportadores de EE. UU. que enfrentaron aranceles altos en Chile en relación con exportadores en países como Canadá, que ya tenía un tratado de libre comercio con el país sudamericano.¹³

Los defensores de un TLC incluían exportadores estadounidenses que enfrentaban altos aranceles en Chile en relación con exportadores en países como Canadá, que ya tenía un tratado de libre comercio con el país sudamericano.

En los Estados Unidos, la Constitución otorga al Congreso el poder de regular el comercio exterior, mientras que el presidente tiene el poder de negociar acuerdos internacionales. Históricamente, esta separación de poderes ha permitido que los acuerdos comerciales que negociaron los presidentes sean enmendados por los miembros del Congreso de los Estados Unidos. En 1974, el Congreso de los EE. UU. otorgó autoridad de vía rápida, más tarde conocida como autoridad de promoción comercial (TPA), al

presidente, lo que permitió al ejecutivo eximir los acuerdos comerciales del proceso de enmienda y exigió a los legisladores que aceptaran o rechazaran el acuerdo en una votación positiva y negativa.¹⁴

En 1994, el Congreso permitió que el TPA caducara.¹⁵ La Casa Blanca optó por seguir adelante con las negociaciones con Chile bajo el supuesto de que el Congreso no otorgaría la autoridad de vía rápida, y cualquier acuerdo preliminar estaría sujeto a enmiendas del Congreso.¹⁶ Sin embargo, en agosto de 2002, el Congreso renovó la TPA como parte de la Ley de Comercio de 2002, lo que hizo más probable la aprobación de un tratado de libre comercio con Chile.¹⁷

Obstáculos al Acuerdo

Sin embargo, incluso con la TPA, la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile aún estaba lejos de estar garantizada. Tanto en Chile como en Estados Unidos, los líderes pro-comercio enfrentaron oposición interna.

Los críticos del posible acuerdo comercial incluyeron grupos ambientalistas, religiosos y laborales como AFL-CIO y Amigos de la Tierra, quienes argumentaron que los estándares relativamente bajos de Chile en estos temas en comparación con los Estados Unidos atraerían

PACIFIC RIM, 121, 130 (Mireya Solís, Barbara Stallings & Saori N. Katada ed., 2009),

<https://link.springer.com/book/10.1057/9780230234239>;

Weintraub, *supra* nota 9, en 84.

¹² Stallings, *supra* nota 11, en 129.

¹³ SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., U.S.-CHILE FREE TRADE AGREEMENT, *supra* nota 6, en 2.

¹⁴ SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., IF10038, TRADE PROMOTION AUTHORITY (TPA), IN FOCUS 1 (14 de diciembre de 2020),

[https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10038#:~:text=Trade%20Promotion%20Authority%20\(TPA\)%20is,meet%20certain%20statutory%20requirements%20\(see](https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10038#:~:text=Trade%20Promotion%20Authority%20(TPA)%20is,meet%20certain%20statutory%20requirements%20(see)

¹⁵ *Id.*, 1.

¹⁶ SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., U.S.-CHILE FREE TRADE AGREEMENT, *supra* nota 6, en 1.

¹⁷ *Id.*

empresas que buscan reducir costos mediante la subcontratación, sin importar las implicaciones sociales.¹⁸ El Tratado de Libre Comercio Jordan-U.S. de 2001 había reconocido la importancia de estos temas al someter las violaciones laborales y ambientales al proceso de resolución de disputas del acuerdo y al permitir que las partes utilizaran sanciones comerciales en el caso de que las violaciones no se resuelvan.¹⁹ Sin embargo, los negociadores chilenos optaron por no seguir el acuerdo modelo Jordan-EE.UU., prefiriendo un conjunto más permisivo de obligaciones ambientales y laborales.²⁰

Otro actor que criticó el acuerdo fue Alianza por Chile, una coalición política conservadora compuesta por dos partidos principales: Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente.²¹ Muchos conservadores consideraban que los TLC eran inferiores a la liberalización del comercio multilateral.²² Dentro de Chile, también se produjeron debates respecto la propuesta del gobierno de eliminar las bandas de precio - apoyos de precios para ciertos cultivos agrícolas- que Estados Unidos percibía como una práctica comercial desleal.²³

Las negociaciones duraron 14 rondas y el 6 de junio de 2003, el presidente estadounidense George W. Bush y el presidente chileno Ricardo Lagos firmaron el acuerdo bilateral. La Ley de Implementación del Libre Comercio entre EE. UU. y Chile (HR 2738) fue aprobada por la Cámara de Representantes de EE. UU. con una votación de 270 a 156. Luego de la aprobación del Senado por una votación de 66 a 31, el presidente Bush promulgó el proyecto de ley el 3 de septiembre de 2003. El acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 2004.²⁴

Disposiciones del Acuerdo

Antes del TLC entre EE. UU. y Chile, las exportaciones de EE. UU. a Chile enfrentaban un arancel del seis por ciento, en promedio.²⁵ Inmediatamente después del acuerdo, el 90 por ciento de estos productos quedaron libres de impuestos.²⁶

Las exportaciones chilenas a los Estados Unidos enfrentaron tasas arancelarias variables antes del acuerdo, con algunas exportaciones clave gravadas con impuestos de hasta el ocho por

¹⁸ U.S.-Chile Trade Agreement No Model for Future Agreements, Citizens Trade Campaign (2003).

https://www.citizen.org/wp-content/uploads/ctcpresreleasechile_1.pdf, Thea M. Lee, Testimonio de la AFL-CIO ante el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de EE. UU., Subcomité de Comercio sobre la Implementación de los Tratados Bilaterales de Libre Comercio de EE. UU. con Singapur y Chile, (10 de junio de 2003), 2-3.

¹⁹ SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., U.S.-CHILE FREE TRADE AGREEMENT, *supra* nota 6, en 14.
²⁰ *Id.*, 14.

²¹ Jessica Leight, *The Political Dynamics of Agricultural Liberalisation in the US-Chile Free Trade Agreement* 40 J. LAT. AM. STUDIES 2 (2008).

<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/abs/political-dynamics-of->

[agricultural-liberalisation-in-the-uschile-free-trade-agreement/AD88D4DF4F8DB547F928C874B3B94FA4](https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/abs/political-dynamics-of-agricultural-liberalisation-in-the-uschile-free-trade-agreement/AD88D4DF4F8DB547F928C874B3B94FA4)

²² Stallings, *supra* nota 11, en 121.

²³ Leight, *supra* nota 21, en 40.

²⁴ SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EE.UU.-CHILE, SUPRA NOTA 6, EN 1.

²⁵ *Id.*, 27.

²⁶ *The U.S.-Chile Free Trade Agreement: An Early Record of Success*, Oficina del Representante Comercial de EE. UU. (2004),

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/archives/2004/june/-us-chile-free-trade-agreement-early-record-suc>.

ciento.²⁷ El acuerdo eliminó de inmediato los aranceles para el 95 por ciento de estos productos.²⁸ Los aranceles restantes entre los dos países se eliminaron gradualmente en 2016.²⁹

El acuerdo de libre comercio incluye fuertes protecciones para los inversionistas estadounidenses que operan en Chile, incluido un compromiso que permite a los inversionistas recurrir a un proceso de resolución de disputas en el caso de que Chile imponga controles de capital.³⁰

Como el acuerdo Jordan-U.S. TLC, el acuerdo EE.UU.-Chile incluye normas laborales y ambientales.³¹ Sin embargo, no permite que las partes utilicen el mismo procedimiento de solución de controversias para las reclamaciones comerciales y las relacionadas con cuestiones laborales y ambientales.³² En su detrimento, el TLC entre Estados Unidos y Chile ofrece a los países la opción de imponer una multa monetaria en caso de una disputa laboral o ambiental no resuelta.³³

²⁷ SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., U.S.-CHILE FREE TRADE AGREEMENT, *supra* nota 6, en 27.

²⁸ *Id.*, 15.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*, 18-20.

³¹ Por resumen de las disposiciones laborales, véase Mary Jane Bolle, SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE.

UU., RS21560, FREE TRADE AGREEMENT WITH SINGAPORE AND CHILE: LABOR ISSUES 6 (septiembre de 2003), https://www.everycrsreport.com/files/20030813_RS21560_daa58fa9e95f387a89e73ba7bb31d7a5da663d0e.pdf.

³² *Id.*, 4, 6.

³³ SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., U.S.-CHILE FREE TRADE AGREEMENT, *supra* nota 6, en 17.

3. ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL PERÚ-ESTADOS UNIDOS

Después de implementar el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile, Estados Unidos continuó buscando un Área de Libre Comercio de las Américas. Sin embargo, estos esfuerzos resultaron infructuosos y las discusiones finales del ALCA en todo el hemisferio tuvieron lugar en la cuarta Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005.

Una motivación importante para los políticos peruanos fue utilizar un TLC como mecanismo de compromiso para las reformas económicas a fin de atraer inversionistas.

Habiendo abandonado el ALCA, Estados Unidos continuó una serie de negociaciones con bloques regionales más pequeños. Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y los Estados Unidos negociaron el CAFTA-DR en 2004, con el presidente de los EE. UU. actuando bajo la autoridad de promoción comercial autorizada por la Ley de Comercio de 2002. En mayo de 2004, Estados Unidos inició negociaciones con Colombia, Ecuador y Perú (con Bolivia como observador) para un posible Tratado de Libre Comercio Andino.³⁴ Las negociaciones conducirían al Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Perú (PTPA).

³⁴ Philip I. Levy, *The United States-Peru Trade Agreement: What Did You Expect?* 12 (Documento de Trabajo del Am. Enterprise Inst., 15 de julio de 2009),

Lanzamiento de Negociaciones

Los esfuerzos de EE. UU. hacia un Tratado de Libre Comercio Andino tienen sus raíces en la Ley de Preferencia Comercial Andina (ATPA) de 1991, un programa unilateral de EE. UU. que extendió los privilegios libres de impuestos durante diez años a muchas importaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.³⁵ ATPA tenía como objetivo promover el desarrollo económico en los cuatro países, principalmente como un medio para contrarrestar el narcotráfico. En diciembre de 2001, el Congreso permitió la caducidad de la ATPA. Los legisladores renovaron el acceso preferencial a los países andinos en agosto de 2002 a través de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA); sin embargo, la nueva legislación contenía una cláusula de caducidad de cuatro años. El Congreso extendió repetidamente las preferencias durante los años siguientes, cada vez con más debate y un plazo más corto, y finalmente finalizó el programa el 31 de diciembre de 2008.³⁶

Para persuadir a los inversionistas de que se basaría en las reformas promercado de sus predecesores y que un gobierno futuro no podría revertir fácilmente estas políticas, el presidente Alan García buscó un acuerdo comercial con los Estados Unidos.

Entre ATPA, ATPA y otros programas de preferencia comercial, más del 90 por ciento de las exportaciones peruanas a los Estados Unidos estaban libres de impuestos incluso sin un tratado

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1501243.

³⁵ *Id.*, 11-12.

³⁶ *Id.*, 12.

de libre comercio.³⁷ No obstante, las partes interesadas peruanas temían que Estados Unidos pudiera revocar estos beneficios en cualquier momento, lo que representaría una amenaza para el acceso al mercado de Perú.³⁸

Una motivación importante para los formuladores de políticas peruanos, según analistas a favor del comercio y escépticos del comercio por igual, fue utilizar un TLC como mecanismo de compromiso para las reformas económicas a fin de atraer inversionistas.³⁹

La PTPA aseguró las reformas económicas de Perú vinculándolas a un mecanismo de cumplimiento.

Desde la década de 1950 hasta la de 1980, Perú había oscilado entre políticas económicas de laissez-faire y una fuerte intervención estatal en la economía.⁴⁰ El presidente Alan García (1985-1990) había supervisado la hiperinflación y el aumento de la pobreza, con tasas arancelarias promedio superiores al 46 por ciento.⁴¹ Entre la década de 1990 y principios de la de 2000, las sucesivas administraciones implementaron reformas económicas favorables al mercado.

Alan García regresó a la presidencia en julio de 2006, prometiendo un enfoque más ortodoxo de la economía que el que había seguido durante su primer mandato. Para persuadir a los inversionistas que optaría por basarse en las reformas pro mercado de sus predecesores y que

un gobierno futuro no podría revertir fácilmente estas políticas, García buscó un acuerdo comercial con los Estados Unidos.⁴²

El proceso de resolución de disputas entre inversionistas y estados, junto con las nuevas obligaciones requeridas por el acuerdo y una mayor certeza sobre las preferencias comerciales de EE. UU. hacia Perú, aumentó la confianza de los inversionistas en el país.

La PTPA aseguró las reformas económicas de Perú vinculándolas a un mecanismo de cumplimiento. Si la administración García o un futuro gobierno se desviara sustancialmente de sus obligaciones en virtud de la PTPA, los inversionistas podrían presentar demandas contra el gobierno peruano ante un árbitro internacional. En el caso de que el gobierno peruano se negara a pagar, estaría sujeto a barreras comerciales de represalia de los Estados Unidos. El proceso de resolución de disputas entre inversionistas y estados, junto con las nuevas obligaciones requeridas por el acuerdo y una mayor certeza sobre las preferencias comerciales de EE. UU. hacia Perú, aumentó la confianza de los inversionistas en el país. Los partidarios del acuerdo argumentaron que una mayor inversión conduciría a un mayor crecimiento y una reducción de la pobreza.⁴³

³⁷ *Id.*, 12.

³⁸ *Id.*, 19-21; M. Angeles Villarreal, SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., RL34108, U.S.-PERU ECONOMIC RELATIONS AND THE U.S.-PERU TRADE PROMOTION AGREEMENT 7 (Julio de 2007), <https://sgp.fas.org/crs/row/RL34108.pdf>.

³⁹ Bart-Jaap Verbeek, *Globalization and Exploitation in Peru: Strategic Selectivities and the Defeat of Labor in the*

US-Peru Trade Promotion Agreement 213, 5 GLOBAL LABOR JOURNAL 2 (Mayo de 2014), <https://mulpress.mcmaster.ca/global labour/article/view/1159>.

⁴⁰ *Id.*, 10

⁴¹ *Id.*, 10-11.

⁴² Levy, *supra* nota 34, en 16.

⁴³ *Id.*, 15-16.

Al igual que en el caso chileno, Estados Unidos buscó alentar las reformas de mercado y la democratización.

Estados Unidos continuó las negociaciones con Perú y otros países de la región, por muchas de las mismas razones por las que había aprobado preferencias comerciales unilaterales. El desarrollo económico y la lucha contra el narcotráfico fueron aspectos de la estrategia de seguridad nacional de EE. UU..⁴⁴ Como en el caso chileno, Estados Unidos buscó alentar las reformas de mercado y la democratización, especialmente cuando varios de los vecinos de Perú se inclinaron hacia el populismo de izquierda.⁴⁵ Y desde el punto de vista de EE. UU., la PTPA mejoró las preferencias comerciales unilaterales porque requería reducciones arancelarias recíprocas de Perú, aumentando así el acceso al mercado para los exportadores de EE. UU.⁴⁶

Obstáculos para un Acuerdo

Las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Perú encontraron obstáculos incluso antes de que comenzaran las negociaciones entre Estados Unidos y la región andina en mayo de 2004.

El presidente Álvaro Uribe de Colombia se había acercado por primera vez a los Estados Unidos sobre un posible acuerdo comercial bilateral en 2003. Menos de dos meses antes de que se llevaran a cabo las negociaciones regionales, el representante comercial de los EE. UU. emitió un comunicado de prensa señalando que los EE.

UU. y Colombia se reunirían para discutir un posible TLC, con la posible inclusión de otros países andinos únicamente si Ecuador y Perú toman medidas para mejorar las preocupaciones laborales e inversionistas.⁴⁷ Bolivia participó como observador, pero la USTR señaló que su gobierno tenía “problemas básicos de estabilidad” y no esperaba que el país fuera parte del acuerdo.⁴⁸

La Casa Blanca y el Congreso llegaron a un acuerdo marco en mayo de 2007 para incorporar disposiciones laborales y ambientales más estrictas en la PTPA y futuros acuerdos comerciales, así como para relajar la aplicación de las protecciones de patentes relacionadas con productos farmacéuticos.

Se llevaron a cabo trece rondas de negociaciones con todas las partes entre mayo de 2004 y noviembre de 2005 sin una conclusión exitosa. En la ronda final, Ecuador y Colombia se retiraron de las negociaciones, citando las demandas de EE. UU. de estrictas protecciones de patentes y reducciones en las barreras agrícolas.⁴⁹ Perú continuó las conversaciones bilaterales con Estados Unidos.

El posible acuerdo entre Estados Unidos y Perú encontró resistencia en Estados Unidos por parte de muchos de los mismos grupos laborales, religiosos y ambientales que habían criticado el TLC entre Estados Unidos y Chile.⁵⁰ La oposición peruana a un acuerdo comercial fue más

⁴⁴ *Id.*, 14.

⁴⁵ Quiliconi & Wise, *supra* nota 10, en 97, 115.

⁴⁶ Levy, *supra* nota 34, en 14.

⁴⁷ SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., RL32770, ANDEAN-U.S. FREE-TRADE AGREEMENT NEGOTIATIONS 3 (2006),

https://www.everycrsreport.com/files/20060314_RL32770_3a9d2b85610fc5b97b882c76e61fec9755e9f03f.pdf.

⁴⁸ *Id.*, 4.

⁴⁹ *Id.*, 4.

⁵⁰ *Id.*, 6.

fuerte en el sector agrícola, organizado a través de la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) con financiamiento de Oxfam.⁵¹ Los sindicatos urbanos difirieron en sus puntos de vista hacia la PTPA, con los sindicatos más grandes, la Confederación Peruana del Trabajo (CGTP) y la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), en oposición y aquellos sindicatos con vínculos más fuertes con el partido gobernante APRA a favor.⁵²

A pesar de esta oposición, los negociadores de Estados Unidos y Perú llegaron a un acuerdo en diciembre de 2005 y firmaron el acuerdo el 12 de abril de 2006.⁵³ El 28 de junio de 2006, el Congreso peruano votó 79 a 14 para aprobar el acuerdo.

La PTPA luego se estancó en el Congreso de los Estados Unidos. A principios de 2007, luego de la elección de una mayoría demócrata en ambas cámaras, los miembros demócratas del Congreso insistieron en que no aprobarían la PTPA sin revisiones sobre cuestiones laborales, ambientales y relacionadas con la propiedad intelectual. La Casa Blanca y el Congreso llegaron a un acuerdo marco en mayo de 2007 para incorporar disposiciones laborales y ambientales más estrictas en la PTPA y futuros acuerdos comerciales, así como para relajar la aplicación de las protecciones de patentes relacionadas con productos farmacéuticos.⁵⁴

En junio de 2007, EE. UU. y Perú modificaron el acuerdo comercial para satisfacer estas

preocupaciones, y la legislatura peruana aprobó el acuerdo por un margen de 70 a 38.⁵⁵ El Congreso de los Estados Unidos aprobó la PTPA en diciembre de 2007 y el acuerdo entró en vigor el 1 de febrero de 2009.⁵⁶

Disposiciones del Acuerdo

Previo al acuerdo, Perú aplica aranceles que van del cuatro al 20 por ciento a casi todos los productos provenientes de Estados Unidos, con una tasa promedio del 10 por ciento.⁵⁷ Tras su implementación, la PTPA eliminó los aranceles sobre el 80 por ciento de las exportaciones industriales y de consumo de EE. UU. a Perú, y los aranceles restantes se eliminarán gradualmente en los próximos diez años.⁵⁸

A cambio, el gobierno de EE. UU. hizo permanente su trato libre de impuestos a las importaciones desde Perú.⁵⁹

El gobierno peruano impuso varias restricciones a la inversión antes de la PTPA, exigiendo que los trabajadores extranjeros representen no más del 30 por ciento de la fuerza laboral de las empresas locales y prohibiendo la propiedad extranjera en ciertos sectores.⁶⁰ La PTPA relajó las restricciones a la contratación de trabajadores extranjeros y permitió la propiedad extranjera en más sectores. También dio a los inversores acceso a un mecanismo de arbitraje internacional transparente y vinculante.⁶¹ El acuerdo incluía disposiciones relacionadas con controles de capital similares a

⁵¹ Verbeek, *supra* nota 39, en 217.

⁵² *Id.*

⁵³ Villareal, Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia, *supra* nota 38, en 1.

⁵⁴ *Id.*, 2.

⁵⁵ *Id.*, 2.

⁵⁶ Levy, *supra* nota 34, en 13.

⁵⁷ Villareal, *U.S.-Colombia Free Trade Agreement*, *supra* nota 38, en 1.

⁵⁸ *Id.*, 10.

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ *Id.*, 5.

⁶¹ *Id.*, 11.

las que se encuentran en el TLC entre EE. UU. y Chile.⁶²

Las disposiciones laborales en el PTPA eran más estrictas que las del TLC entre EE. UU. y Chile, lo que exige que ambas partes se adhieran a las cinco normas laborales fundamentales de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo de 1998.⁶³ Los demócratas de la Cámara de Representantes de EE. UU. enfatizaron que esto

requeriría que los legisladores peruanos reformen sus propias leyes.⁶⁴ El acuerdo también mencionaba explícitamente que los recursos limitados o la aplicación discrecional no excusarían el incumplimiento.⁶⁵ Los países podrían resolver las violaciones a través del proceso de resolución de disputas del acuerdo, y si una parte no paga una multa monetaria por una violación, la otra parte podría suspender los beneficios comerciales como represalia.⁶⁶

⁶²Kevin P. Gallagher, *Policy Space to Prevent and Mitigate Financial Crises in Trade and Investment Agreements*, (Conf. de la ONU sobre el Comercio y el Desarrollo, Serie de Trabajos de Discusión G-24 No. 58, Mayo de 2010), https://unctad.org/system/files/official-document/gdsmdpg2420101_en.pdf.

⁶³ Los cinco derechos fundamentales son 1) libertad de asociación; 2) el reconocimiento efectivo de el derecho a la negociación colectiva; 3) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; 4) la abolición efectiva del trabajo infantil y la prohibición del peores formas de trabajo infantil; y 5) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 86.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 18 de junio de 1998,

<https://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>.

⁶⁴ *Pelosi, Hoyer, Rangel, and Levin Statement on Trade*, EE. UU., Cámara de Representantes, Comité de Medios y Arbitrios, 2 de julio de 2007, <https://waysandmeans.house.gov/media-center/press-releases/pelosi-hoyer-rangel-and-levin-statement-trade>.

⁶⁵ Villareal, *U.S.-Colombia Free Trade Agreement*, *supra* nota 38, en 13.

⁶⁶ *Id.*, 11-12.

4. ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ESTADOS UNIDOS-COLOMBIA PROMOCIÓN DE ACUERDO COMERCIAL

Colombia participó en la misma serie de negociaciones comerciales con Estados Unidos que Perú y, al igual que éste, sus representantes firmaron un acuerdo en 2006. Sin embargo, a diferencia del PTPA, el Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Colombia (CTPA) no fue aprobado por el Congreso estadounidense hasta 2011. Este retraso refleja un cambio en la política estadounidense y la alineación de los grupos de interés colombianos y estadounidenses

Inicio de negociaciones

Como se ha descrito en el capítulo 4, Colombia se benefició de las mismas preferencias comerciales unilaterales que Perú en los años 90 y principios de la década de 2000 en el marco del ATPA y su sucesor, el ATPDEA.

El Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Colombia redujo la incertidumbre relacionada con el comercio, permitiendo a las empresas asignar sus recursos de forma más eficaz.

Al igual que en el caso peruano, las partes interesadas colombianas buscaron un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos para hacer permanentes las preferencias comerciales, preservando así el acceso al mercado y estimulando la inversión. El Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Colombia redujo la incertidumbre relacionada con el comercio, lo que permitió a las empresas asignar sus recursos de forma más eficaz.

Cuando el presidente Uribe se dirigió a Estados Unidos en 2003 en relación con un posible TLC, la idea recibió el apoyo bipartidista de varios miembros del Congreso, que instaron al presidente Bush a dar un "peso significativo" al tamaño del mercado a la hora de seleccionar los países para un acuerdo de libre comercio.⁶⁷ Las negociaciones comerciales andino-estadounidenses, que comenzaron en mayo de 2004, situaron a Colombia por encima de otros socios, dada su estabilidad política percibida, el tamaño del mercado y la compatibilidad existente entre las leyes estadounidenses y las de Colombia (véase el capítulo 4). Las partes interesadas de Estados Unidos también trataron de complementar el Plan Colombia -un programa de asistencia en materia de seguridad para contrarrestar los grupos guerrilleros y el narcotráfico- con vínculos económicos y políticos.⁶⁸

Obstáculos al acuerdo

El principal obstáculo para un acuerdo comercial entre Estados Unidos y Colombia entre 2003 y 2006 fueron las diferencias entre las partes

⁶⁷ SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., ANDEAN-U.S. FREE-TRADE AGREEMENT, *supra* nota 47, en 1-2.

⁶⁸ *Fact Sheet: President Bush Signs Letter to Send the United States-Colombia Free Trade Agreement*

Implementing Legislation to Congress, Estados Unidos, Casa Blanca (2008), <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/04/20080407-5.html>.

negociadoras durante las conversaciones entre los países andinos y Estados Unidos. Sin embargo, a partir de 2006, la política interna de Estados Unidos retrasó la ratificación y aplicación del acuerdo.

Cuando las conversaciones comerciales entre los países andinos y Estados Unidos se disolvieron en noviembre de 2005 (véase el capítulo 4), las objeciones de los responsables políticos colombianos se referían a la agricultura y las patentes. Durante las negociaciones, Estados Unidos se negó a discutir sus propios subsidios agrícolas e insistió en que Colombia abandonara su sistema de bandas de precios para ciertas importaciones agrícolas⁶⁹. Estados Unidos también negoció un acceso inmediato libre de impuestos al mercado colombiano para sus industrias de carne de vacuno, algodón y trigo, así como la liberalización de los sectores del arroz, las aves de corral y el azúcar, tres áreas especialmente sensibles para la economía colombiana. Cada una de estas cuestiones provocó la oposición de la mayoría de los intereses agrícolas del país sudamericano⁷⁰. Las partes interesadas colombianas temían además que las estrictas protecciones de la propiedad intelectual limitaran el acceso a medicamentos asequibles⁷¹.

⁶⁹ Kevin J. Fandl, *Bilateral Agreements and Fair Trade Practices: A Policy Analysis of the Columbia-U.S. Free Trade Agreement* 79, 10 YALE HUMAN RIGHTS & DEVELOPMENT LAW JOURNAL 64 (2007), <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/yhurdrv110&div=4&id=&page=>.

⁷⁰ *Id.*, 79-80.

⁷¹ JOHANNA VON BRAUN, *THE DOMESTIC POLITICS OF NEGOTIATING INTERNATIONAL TRADE: INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS IN US-COLOMBIA AND US-PERU FREE TRADE AGREEMENTS* 120 (2011), <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203156360/domestic-politics-negotiating-international-trade-johanna-von-braun>.

La decisión de Perú de continuar las negociaciones bilaterales con Estados Unidos presionó a Colombia para que también reanudara las negociaciones; si Perú tuviera acceso preferencial al mercado estadounidense y Colombia no, los productos colombianos serían menos competitivos. Colombia volvió a la mesa de negociaciones poco después de Perú.

Si Perú tuviera acceso preferencial al mercado estadounidense y Colombia no, los productos colombianos serían menos competitivos. Colombia volvió a la mesa de negociaciones poco después de que Perú.

En febrero de 2006, los negociadores estadounidenses y colombianos llegaron a un acuerdo, que se firmó el 22 de noviembre de 2006⁷². El Congreso colombiano aprobó el acuerdo en junio de 2007.⁷³

Sin embargo, en 2007, la política interna de Estados Unidos supuso un nuevo obstáculo para el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Colombia, ya que la nueva mayoría demócrata en el Senado y la Cámara de Representantes presionó para que se incluyeran disposiciones más estrictas en materia de trabajo, medio

⁷² M. Angeles Villareal, CONG. RES. SERV., RL34470, *The U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Background and Issues 1* (2014), <https://sgp.fas.org/crs/row/RL34470.pdf>.

⁷³ El Senado colombiano aprobó el proyecto de ley por un margen de 55 a 3, mientras que la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley por un margen de 85 a 10. Había muchos congresistas ausentes en los dos casos: El Senado colombiano tiene 108 miembros, y la Cámara de Diputados tiene 172 miembros. *Presidente Uribe Sancionó TLC con Estados Unidos*, Colombia, Presidencia (2007). <http://historico.presidencia.gov.co/sne/2007/julio/04/13042007.htm>.

ambiente y derechos humanos⁷⁴. Mientras que la Casa Blanca y el Congreso fueron capaces de conciliar estas diferencias cuando se trató del PTPA, no pudieron hacerlo en el TLC entre Estados Unidos y Colombia durante el resto del mandato del presidente Bush.

El presidente Barack Obama (2009-2017) llegó al cargo habiéndose opuesto al TPA entre Estados Unidos y Colombia como candidato⁷⁵. Además, la crisis financiera mundial pronto dominó la atención del presidente y del Congreso, lo que les impidió dedicar tiempo o capital político al acuerdo. Sin embargo, con el tiempo, el presidente Obama cambió su postura a medida que Colombia implementaba protecciones laborales y que los retrasos de Estados Unidos en la ratificación del TPA pesaban en la relación bilateral.⁷⁶

En octubre de 2011, con el apoyo generalizado de los legisladores republicanos, que ahora controlan la Cámara de Representantes, el Acuerdo de Promoción Comercial de Estados Unidos con Colombia fue aprobado por ambas cámaras del Congreso⁷⁷. Ese mismo mes, los legisladores también ratificaron el TPA entre Estados Unidos y Panamá, firmado originalmente en 2007, y el TLC entre Estados

Unidos y Corea, firmado originalmente en 2007 y renegociado en 2010.

Disposiciones del Acuerdo

Al igual que el PTPA, el TPA entre Estados Unidos y Colombia hizo permanente el acceso libre de impuestos del ATPDEA para la mayoría de los productos colombianos. Antes del acuerdo, el arancel medio colombiano sobre los productos estadounidenses era del 12,5 por ciento⁷⁸. Tras el acuerdo, Colombia eliminó inmediatamente el 80% de los aranceles sobre las exportaciones industriales y de consumo de EE.UU., y la mayoría de los aranceles restantes se eliminarán gradualmente en diez años.⁷⁹

El TPA entre Estados Unidos y Colombia permite que los productos agrícolas estadounidenses se vendan a precios más bajos que los permitidos anteriormente en el sistema de bandas de precios del país sudamericano.⁸⁰

El acuerdo incluye fuertes protecciones a la inversión, así como protecciones laborales y restricciones a los controles de capital similares a las incluidas en los acuerdos entre Estados Unidos y Chile y Estados Unidos y Perú.⁸¹

⁷⁴ Margaret M. Commins, *Understanding United States Foreign Policy Towards Latin America: Lessons From A Comparison of NAFTA and the Colombian Trade Agreement* 85, 57 THE LATIN AMERICANIST 4 (Diciembre de 2013), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/tla.12010>.

⁷⁵ *Id.*, 89.

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ El Tratado se aprobó con 262 a favor y 167 votos en contra en la Cámara de Representantes y 66 a favor y 33 votos en contra en el Senado. Villareal, *U.S.-Colombia Free Trade Agreement*, *supra* note 73, at 1.

⁷⁸ *Id.*, 1.

⁷⁹ *Id.*, 3.

⁸⁰ *Id.*, 3.

⁸¹ *Id.*, 8; Kevin Gallagher, *Trading Away Financial Stability in Colombia: Capital Controls and the US-Colombia Trade Agreement 1* (Latin America Trade Network, SerieBrief No. 66, Abril de 2011), https://www.redge.org.pe/sites/default/files/TradingAway_colombia_Gallagher.pdf; Gallagher, *Policy Space to Prevent and Mitigate Financial Crises*, *supra* nota 62, en 12.

El mecanismo de solución de diferencias del acuerdo permite tanto las sanciones monetarias como la suspensión de los beneficios

comerciales. Las infracciones laborales están sujetas al mismo proceso de solución de diferencias que las infracciones comerciales.⁸²

⁸² Villareal, *U.S.-Colombia Free Trade Agreement*, *supra* nota 73, en 7.

5. ACUERDOS REGIONALES: TLCAN Y T-MEC

Desde la ratificación de los acuerdos de libre comercio con Colombia, Panamá y Corea del Sur en 2011, el Congreso de Estados Unidos sólo ha aprobado otro TLC: el acuerdo entre Estados Unidos, México y Canadá, en 2020⁸³. La política interna de Estados Unidos explica en gran medida esta tendencia en la política comercial reciente.

Política

Desde 1994 hasta 2020, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) rigió el comercio entre Estados Unidos, México y Canadá. Dada su condición de primer TLC estadounidense en el que participaba un país en desarrollo, así como el tamaño de la economía mexicana y los flujos comerciales del país con Estados Unidos, el TLCAN provocó un importante debate tanto antes como después de su ratificación en Estados Unidos. Grupos sindicales como la AFL-CIO se opusieron enérgicamente al acuerdo, advirtiendo de las bajas normas laborales en México y la pérdida de puestos de trabajo en Estados Unidos. Los defensores del medio ambiente se unieron a la oposición, mientras que los intereses empresariales estaban a favor del acuerdo⁸⁴. Aunque el TLCAN incluía algunas cláusulas laborales y medioambientales, éstas no eran tan amplias como las de futuros acuerdos comerciales.

Antes de la toma de posesión del presidente Obama, los grupos sindicales y ecologistas estadounidenses habían conseguido modificar o retrasar otros acuerdos de libre comercio que se estaban negociando en el hemisferio y en todo el mundo.

Además de ratificar los tres TLC bilaterales con Colombia, Panamá y Corea del Sur, el gobierno de Obama centró su agenda comercial en la negociación del Acuerdo Transpacífico (TPP), un acuerdo comercial regional con otros 11 países de la cuenca del Pacífico. Estados Unidos y sus socios firmarían el TPP el 4 de febrero de 2016, pero dentro de Estados Unidos, el debate sobre las negociaciones fue feroz.

Aunque el TLCAN incluía ciertas cláusulas laborales y medioambientales, éstas no eran tan amplias como las de los futuros acuerdos comerciales.

Para acelerar las negociaciones del TPP, la administración Obama solicitó al Congreso una autorización de promoción comercial en 2015, que ambas cámaras concedieron. La TPA expiraba originalmente en 2018, pero el Congreso prorrogó posteriormente su vencimiento hasta 2021.⁸⁵

Los principales candidatos de la campaña presidencial estadounidense de 2016, entre ellos el demócrata Bernie Sanders y el republicano Donald Trump, criticaron el TPP y se comprometieron a revocar la participación de Estados Unidos en el acuerdo si resultaban elegidos. Para Sanders y otros de la izquierda, las

⁸³ *Impact of U.S. Trade Agreements*, COMISIÓN DE COMERCIO INTERNACIONAL, EE. UU., *supra* nota 7, en 21.

⁸⁴ Commins, *supra* note 75, at 85.

⁸⁵ Patrick Baker, *What Future Does Trade Promotion Authority Have in a Biden Administration?* 2 (Yeutter Institute Undergraduate Briefing Paper, 2021), <https://yeutter-institute.unl.edu/student-pdfs/baker-briefingpaper-01142021.pdf>.

cuestiones laborales, medioambientales y de propiedad intelectual eran las que más preocupaban. Para Trump y otros de la derecha, una de las preocupaciones era la posible pérdida de puestos de trabajo en Estados Unidos. Otra era el escepticismo general de los acuerdos comerciales, que Trump consideraba injustos para Estados Unidos.⁸⁶

Esta perspectiva también llevó a Trump a calificar el TLCAN como "el peor acuerdo comercial jamás aprobado en este país", prometiendo renegociar el acuerdo o retirarse por completo si Canadá y México no ofrecían mejores condiciones.⁸⁷

El T-MEC limita la capacidad de los inversores de recurrir a la solución de controversias inversor-Estado (SCIE), una forma de arbitraje vinculante en la que los inversores pueden reclamar una compensación monetaria por los supuestos daños causados por los Estados.

En su primer día de mandato, el presidente Trump (2017-2021) retiró a Estados Unidos del

TPP.⁸⁸ La Casa Blanca comenzó a renegociar el TLCAN en agosto de 2017.⁸⁹

Los negociadores de Estados Unidos, México y Canadá concluyeron las conversaciones en septiembre de 2018 y firmaron el USMCA en noviembre del mismo año. La Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó el acuerdo el 19 de diciembre de 2019, en una votación bipartidista de 385-41. El USMCA fue aprobado por el Senado estadounidense el 16 de enero de 2020, en una votación de 89-10. El acuerdo entró en vigor el 1 de julio de 2020.⁹⁰

Condiciones del Acuerdo

En comparación con el TLCAN, el USMCA conserva la mayoría de los compromisos de apertura de mercado del acuerdo original, al tiempo que aborda nuevas cuestiones como el comercio digital y la lucha contra la corrupción.⁹¹

El T-MEC limita la capacidad de los inversores de recurrir a la solución de controversias inversor-Estado (SCIE), una forma de arbitraje vinculante en la que los inversores pueden reclamar una compensación monetaria por los supuestos daños causados por los Estados. Mientras que las disposiciones del ISDS se

⁸⁶ Robert D. Blackwill & Theodore Rappleye, *Trump's Five Mistaken Reasons for Withdrawing from the Trans-Pacific Partnership*, FOREIGN POLICY (28 de junio de 2017), <https://foreignpolicy.com/2017/06/22/trumps-five-mistaken-reasons-for-withdrawing-from-the-trans-pacific-partnership-china-trade-economics/>

⁸⁷ Maggie Severns, *Trump pins NAFTA, 'worst trade deal ever', on Clinton*, POLITICO (9 de septiembre de 2016), <https://www.politico.com/story/2016/09/trump-clinton-come-out-swinging-over-nafta-228712>; Tami Luhby, *Yes, 'President Trump' really could kill NAFTA - but it wouldn't be pretty*, CNN (6 de Julio de 2016),

<https://money.cnn.com/2016/07/06/news/economy/trump-nafta/>.

⁸⁸ *The United States Officially Withdraws from the Trans-Pacific Partnership*, Office of the U.S. Trade Representative (Enero de 2017). <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/january/US-Withdraws-From-TPP>.

⁸⁹ M. Angeles Villareal, SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., R44981, *The United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA)* 10 (2021), <https://sgp.fas.org/crs/row/R44981.pdf>.

⁹⁰ *Id.*, 1.

⁹¹ *Id.*, 10.

aplazaban en gran medida para los inversores en el TLCAN, los grupos sindicales y medioambientales se habían opuesto a su inclusión en el nuevo acuerdo.⁹² Aparte del SICE, las protecciones a los inversores son en gran medida las mismas entre el TLCAN y el T-MEC.⁹³

El T-MEC incluye nuevas disposiciones para reforzar los derechos laborales, la protección del medio ambiente y el acceso a medicamentos asequibles. Los anexos del acuerdo identifican reformas legales específicas que el gobierno mexicano tendría que aprobar y aplicar para seguir siendo elegible para el T-MEC, yendo más allá de cualquier TLC anterior de Estados Unidos en América Latina.

Por último, el T-MEC incluye nuevas disposiciones para reforzar los derechos laborales, la protección del medio ambiente y el acceso a medicamentos asequibles.⁹⁴ Los anexos del acuerdo identifican reformas legales específicas que el gobierno mexicano tendría que aprobar y aplicar para seguir siendo elegible para el T-MEC, yendo más allá de cualquier TLC anterior de Estados Unidos en América Latina.⁹⁵

⁹² *Id.*, 20.

⁹³ *Id.*, 18-19.

⁹⁴ *Id.*, 25-26, 31-32.

⁹⁵ *Id.*, 29-32.

6. IMPACTO ECONÓMICO DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EEUU-AMÉRICA LATINA

Los cuatro acuerdos comerciales analizados en este informe han tenido un efecto ampliamente positivo en los flujos comerciales, el crecimiento económico, la inversión y las condiciones laborales tanto para Estados Unidos como para sus socios latinoamericanos.

Flujos comerciales

Los ALC pueden crear comercio entre los países firmantes al reducir los aranceles y las barreras no arancelarias. Pero también pueden desviar el comercio cuando un signatario pasa de importar un bien de un tercer país eficiente a un país signatario menos eficiente.⁹⁶ Los datos acumulados muestran que la creación de comercio supera la desviación de comercio en los casos examinados en este informe.

Los estudios han demostrado sistemáticamente que el TLCAN tuvo resultados amplios y positivos en los flujos comerciales agregados entre los tres países firmantes.

Los acuerdos de libre comercio, tanto de Estados Unidos como de otros países, aumentan los flujos comerciales entre los firmantes. Los estudios recopilados por la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU. estiman que, durante los diez años posteriores a la entrada en vigor de un acuerdo, un acuerdo comercial medio aumenta los flujos comerciales de los socios entre un 30 y un 114 por ciento.⁹⁷ Las magnitudes de estas estimaciones varían considerablemente, ya que los estudios se basan en modelos económicos para comparar los flujos comerciales reales con un escenario contrafactual sin ALC. Sin embargo, cuando varios estudios que utilizan diferentes modelos llegan a la misma conclusión sobre la dirección de un cambio, podemos confiar más en sus resultados.

Entre los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos, el TLCAN es el que más atención ha recibido por parte de los académicos debido a la importancia de México para la economía estadounidense, a la persistente controversia sobre el acuerdo y a la disponibilidad de datos. Los estudios han demostrado sistemáticamente que el TLCAN tuvo resultados amplios y positivos en los flujos comerciales agregados entre los tres países firmantes, con Zylkin estimando un aumento del 78,6 por ciento en 2002 y Baier, Yotov y Zylkin aproximando un aumento del 159,6 por ciento en 2006.⁹⁸

⁹⁶ William H. Cooper, SERV. DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, EE. UU., RL31356, *Impacts on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy* 8 (2014), <https://sgp.fas.org/crs/row/RL31356.pdf>; Jacob Viner, *The Customs Union Issue* 43 (1950).

⁹⁷ *Impact of U.S. Trade Agreements*, COMISIÓN DE COMERCIO INTERNACIONAL, EE. UU., *supra* nota 7, en 199.

⁹⁸ Thomas Zylkin, *Beyond Tariffs: Quantifying Heterogeneity in the Effects of Free Trade Agreements* 14 (2016), http://www.tomzylkin.com/uploads/4/1/0/4/41048809/beyondtariffs_web.pdf; *Impact of U.S. Trade Agreements*, COMISIÓN DE COMERCIO INTERNACIONAL, EE. UU., *supra* nota 7, en 204; Scott L. Baier, Yoto V. Yotov, & Thomas Zylkin, *On the widely different effects of free trade agreements: Lessons from twenty years of trade*

Heo y Doanh (2020) tienen en cuenta tanto la creación como la desviación de comercio, y estiman que el TLCAN creó un 58,2 por ciento más de comercio entre sus miembros, pero desvió un 15,4 por ciento del comercio de otros países desde su aplicación en 2016.⁹⁹

Desglosando los efectos del TLCAN en los flujos comerciales por países, Zylkin calcula que Estados Unidos experimentó un 85% más de acceso al mercado mexicano. Mientras tanto, México experimentó un aumento del 171% en el acceso al mercado estadounidense.¹⁰⁰

Aunque hay pocos estudios sobre los efectos de los flujos comerciales de los otros TLC de Estados Unidos en América Latina, Baier, Yotov y Zylkin (2019) estiman que el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos fue responsable de un aumento del 32,7% en los flujos comerciales entre ambos países desde su implementación hasta 2006.¹⁰¹ La evidencia de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (ITC) demostró que el PTPA, el TLCAN y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile causaron aumentos significativos en los flujos comerciales bilaterales. Sin embargo, la ITC no encontró ningún efecto significativo del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia en los flujos comerciales al nivel de representación del 10 por ciento.¹⁰²

Crecimiento económico

Un mayor comercio puede permitir a los países concentrarse en los bienes y servicios para los que tienen una ventaja comparativa. Esto conduce a una mayor eficiencia y una mayor productividad, lo que en teoría debería promover el crecimiento económico. Los datos de los acuerdos de libre comercio estudiados en este informe corroboran esta teoría.

Los efectos combinados de los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos han tenido un impacto pequeño pero positivo en la producción estadounidense. El ITC estima que el PIB fue un 0,5% mayor en 2017 (el año más reciente modelado) gracias a estos acuerdos.¹⁰³ Dado el tamaño de la economía mexicana en relación con la de otros signatarios del TLC de Estados Unidos, los efectos del TLCAN superan los efectos de otros acuerdos de libre comercio cuando se trata del crecimiento del PIB de Estados Unidos. También cabe señalar que los efectos de las políticas comerciales de Estados Unidos sobre el crecimiento superan con creces los debidos a los acuerdos de libre comercio por sí solos. Las políticas comerciales abiertas van mucho más allá de los ALC e incluyen la pertenencia a la OMC, el uso de preferencias comerciales unilaterales y una serie de acuerdos multilaterales que permiten a Estados Unidos crecer más rápido que otras economías más proteccionistas.

integration 206, 214, 116 JOURNAL OF INTERNATIONAL ECON., (2019), <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S022199618304367?via%3Dihub>.

⁹⁹ Yoon Heo & Nguyen Khanh Doanh, *Is NAFTA Trade-Creating or Trade-Diverting? A System GMM Approach*, 231, 233, 39 ECONOMIC PAPERS 3 (Septiembre de 2020), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1759-3441.12281>.

¹⁰⁰ Zylkin, *supra* nota 99, en 14.

¹⁰¹ *Impact of U.S. Trade Agreements*, COMISIÓN DE COMERCIO INTERNACIONAL, EE. UU., *supra* nota 7, en 204; Baier, Yotov, and Zylkin, *supra* nota 99, en 206, 214.

¹⁰² *Impact of U.S. Trade Agreements*, COMISIÓN DE COMERCIO INTERNACIONAL, EE. UU., *supra* nota 7, en 91-93.

¹⁰³ *Id.*, 15.

Los efectos combinados de los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos han tenido un impacto pequeño pero positivo en la producción estadounidense.

La investigación sobre el efecto que los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos han tenido en el crecimiento económico de Chile, Colombia y Perú es limitada.

En un meta-análisis, Cabezas (2003) encuentra que las estimaciones del efecto directo sobre el crecimiento del PIB de un TLC de EE.UU. -es decir, el efecto de la reducción de los aranceles y las barreras no arancelarias- varían del 0,2 al 1,23 por ciento. Si se incluyen los efectos directos e indirectos, las estimaciones oscilan entre el 0,5% y el 10% del PIB. Estos efectos indirectos incluyen la reducción del riesgo país, importantes externalidades derivadas del aumento del comercio (por ejemplo, el crecimiento de los sectores adyacentes al comercio, como el transporte) y el aumento de la inversión extranjera directa.¹⁰⁴ Cabezas concluye que el impacto indirecto del TLC entre Estados Unidos y Chile sobre el crecimiento probablemente superó el impacto directo.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Nota que al menos uno de los estudios de Cabezas (2003) incluye un análisis del impacto simultáneo de los TLCs de Chile con Estados Unidos, la Unión Europea, Mercosur, entre otros países y bloques comerciales. Es difícil visualizar el efecto individual del TLC entre Chile y Estados Unidos. Mabel Cabezas, *Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Revisión de Estudios que Cuantifican su Impacto 2* (Documento de Trabajo No. 239, Noviembre de 2003), http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_USA/Studies/BCCTL_C1103_s.pdf.

¹⁰⁵ *Id.*, 1.

Inversión

El efecto de los acuerdos de libre comercio sobre la inversión extranjera directa es ambiguo. Por un lado, los ALC pueden aumentar la seguridad política y hacer que los países sean destinos más seguros para los inversores. Por otro lado, los ALC pueden hacer que las exportaciones sean una opción más atractiva que la IED para quienes desean entrar en un mercado extranjero.¹⁰⁶

Es más probable que los ALC estimulen una mayor inversión extranjera directa cuando se negocian entre países desarrollados y en desarrollo, como los analizados en este informe.¹⁰⁷

Berger et al. (2003) constatan que, entre 1978 y 2004, los acuerdos comerciales que incluían normas estrictas de trato nacional y disposiciones de solución de diferencias entre inversores y Estados aumentaron la IED.¹⁰⁸ Sus estimaciones revelan que si un país determinado negociara un ALC con todos los países de origen de las inversiones, podría esperar un aumento a corto plazo del 23 por ciento y un aumento a largo plazo del 50 por ciento en los flujos de IED.¹⁰⁹

Tanto MacDermott (2006) como Feils y Rahman (2008) constatan que el TLCAN -que incluía las disposiciones estipuladas por Berger et al.-

¹⁰⁶ *Impact of U.S. Trade Agreements*, COMISIÓN DE COMERCIO INTERNACIONAL, EE. UU., *supra* nota 7, en 95-96.

¹⁰⁷ *Id.*, 216.

¹⁰⁸ Axel Berger, Matthias Busse, Peter Nunnenkamp, & Martin Roy, *Do trade and investment agreements lead to more FDI? Accounting for key provisions inside the black box*, 10 INTERNATIONAL ECON. Y ECON. POLICY (2013). <https://link.springer.com/article/10.1007/s10368-012-0207-6>.

¹⁰⁹ *Id.*, 267-268.

estuvo asociado a un aumento de la IED.¹¹⁰ MacDermott estima que México vio una afluencia de 1,73 por ciento más de IED por año debido al TLCAN, mientras que Canadá y Estados Unidos recibieron 1,54 por ciento y 0,96 por ciento más de IED por año, respectivamente.¹¹¹ Mientras que Feils y Rahman no encuentran un efecto significativo del TLCAN sobre la IED en México, sí encuentran un efecto significativo para las inversiones destinadas a Canadá y Estados Unidos.¹¹²

Salarios, empleo y condiciones laborales

Al estimular el comercio y la inversión, los acuerdos comerciales pueden tener efectos positivos sobre los salarios y el empleo. Las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales también pueden mejorar las condiciones relacionadas con el trabajo, tanto durante las negociaciones como tras la aplicación de un acuerdo.

Los socios comerciales de EE.UU. son los más propensos a mejorar los derechos laborales antes de firmar los acuerdos, cuando el gobierno de EE.UU. puede ejercer su influencia durante las negociaciones.

La Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos estima que el efecto acumulado

de los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos sobre el empleo fue de unos 500.000 puestos de trabajo más para los trabajadores estadounidenses en 2017, o el 0,3% de la población activa.¹¹³ Del mismo modo, la ITC estima que los TLC de Estados Unidos aumentaron los salarios reales en un 0,3% en 2017, en relación con el escenario contrafactual en el que Estados Unidos no hubiera negociado acuerdos comerciales.¹¹⁴ Al igual que las estimaciones del ITC sobre el impacto de los TLC en el crecimiento, estas estimaciones subestiman el impacto de la política comercial de Estados Unidos en general sobre el crecimiento.

En un estudio más amplio de 200 acuerdos de libre comercio con cláusulas laborales de Estados Unidos y de otros países, Kamata (2014) encuentra que los TLC tienen diferentes efectos sobre los salarios y las condiciones laborales entre 1995 y 2012, dependiendo de los ingresos de los países. En el caso de los países de ingresos altos, Kamata concluye que los TLC con cláusulas laborales no tienen un impacto significativo en los ingresos laborales u otras condiciones. Sin embargo, en el caso de los países de renta media, los TLC sí aumentan significativamente los ingresos laborales.¹¹⁵ El estudio clasifica a Canadá, Chile y Estados Unidos como países de renta alta, mientras que

¹¹⁰ Raymond MacDermott, *Regional trade agreement and foreign direct investment*, 18 NORTH AM. JOURNAL OF ECON. AND FINANCE 1 (Febrero de 2007), <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1062940806000453?via%3Dihub>; Dorothee J. Feils & Manzur Rahman, *Regional economic integration and foreign direct investment: The case of NAFTA*, 48 MANAGEMENT INTERNATIONAL REVIEW (2008), <https://link.springer.com/article/10.1007/s11575-008-0009-9>.

¹¹¹ MacDermott, *supra* nota 111, en 114.

¹¹² Feils & Rahman, *supra* nota 111, en 158-160.

¹¹³ *Impact of U.S. Trade Agreements*, COMISIÓN DE COMERCIO INTERNACIONAL, EE. UU., *supra* nota 7, en 15.

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ Kamata Isao, *Regional Trade Agreements with Labor Clauses: Effects on labor standards and trade* 19 (RIETI Discussion Paper Series 14-E-012, Febrero de 2014), <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/14e012.pdf>.

Colombia, Ecuador y Perú entran en la categoría de renta media.¹¹⁶

Las investigaciones de DiCaprio (2004) y Kim (2012) demuestran que los socios comerciales de EE.UU. son los más propensos a mejorar los derechos laborales antes de firmar los acuerdos, cuando el gobierno de EE.UU. puede ejercer presión durante las negociaciones.¹¹⁷

Por último, Dewan y Ronconi (2018) encuentran que los TLC de Estados Unidos han mejorado la aplicación de la legislación laboral en todos los países latinoamericanos que firmaron un TLC con Estados Unidos, excepto en México.¹¹⁸

¹¹⁶ *Id.*, 37.

¹¹⁷ Alisa DiCaprio, *Are Labor Provisions Protectionist?: Evidence from Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements*, 26 *COMPARATIVE LABOUR LAW & POLICY JOURNAL* 1 (2005), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=832404;

Kim Moonhawk, *Ex Ante Due Diligence: Formation of PTAs and Protection of Labor Rights*, 56 *INTERNATIONAL STUDIES QUARTERLY* 4 (2012),

<https://academic.oup.com/isq/article/56/4/704/1830016>

¹¹⁸ Sabina Dewan and Lucas Ronconi, *U.S. Free Trade Agreement and Enforcement of Labor Law in Latin America*, 57 *INDUSTRIAL RELATIONS* 1 (2017), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/irel.12199>.

7. RECOMENDACIONES

Las partes interesadas en un potencial acuerdo comercial entre Estados Unidos y Ecuador pueden aprender de los acuerdos anteriores de Estados Unidos en la región. Los ejemplos de Chile, Perú, Colombia y el USMCA ofrecen lecciones sobre cómo iniciar las negociaciones, superar los obstáculos y comprender los impactos económicos de un acuerdo comercial. Las siguientes recomendaciones se agrupan en estas tres categorías.

Inicio de negociaciones

- **Todavía hay un deseo de comercio en Estados Unidos.** La falta de nuevos acuerdos de libre comercio -aparte del USMCA- aprobados por el Congreso de EE.UU. desde 2011 parece indicar, en principio, una falta de interés general en las negociaciones comerciales. La autoridad de promoción del comercio, concedida al presidente Obama en 2015 solo tras un debate divisivo en el Congreso, caducó en 2021. Cualquier futuro acuerdo de libre comercio requeriría que el Congreso concediera una nueva autoridad de promoción comercial al presidente o aprobara un acuerdo comercial sin conceder la autoridad de vía rápida. Esto último prolongaría las negociaciones y requeriría una mayoría de dos tercios en ambas cámaras del Congreso. A pesar de estos retos, el caso del USMCA deja claro que un fortalecimiento de las relaciones comerciales sigue siendo políticamente viable en el entorno actual. El acuerdo se aprobó con casi el 90% de los legisladores a favor en ambas cámaras.
- **Ecuador puede utilizar sus actuales negociaciones comerciales con otros países para animar a Estados Unidos a negociar su propio acuerdo.** Durante las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y Chile, los exportadores estadounidenses temían estar en desventaja con respecto a sus homólogos canadienses después de que Canadá firmara un acuerdo con Chile. El gobierno chileno aprovechó su acuerdo existente con Canadá para conseguir un nuevo acuerdo bilateral con Estados Unidos. La misma dinámica se produjo con el TPA entre Estados Unidos y Colombia, cuando las partes interesadas colombianas se preocuparon por quedarse atrás después de que Perú alcanzara un acuerdo con Estados Unidos. Ahora que Ecuador está negociando un acuerdo comercial con China, el gobierno está mejor posicionado para atraer a Estados Unidos a negociar en temas del comercio.¹¹⁹

Obstáculos por superar

- **Unas sólidas disposiciones laborales y medioambientales pueden satisfacer a las partes interesadas estadounidenses y ecuatorianas que se muestran escépticas ante el comercio.** Estas protecciones fueron clave para lograr un amplio apoyo bipartidista en el Congreso de Estados

¹¹⁹ Alexandra Valencia, *Ecuador sees trade deal with China at the end of the year, debt talks to begin*, REUTERS (6 de febrero de 2022), <https://www.reuters.com/markets/us/ecuador-sees-trade-deal-with-china-end-year-debt-talks-begin-2022-02-05/>.

Unidos para el USMCA. Cuando los grupos sindicales y medioambientales estadounidenses consideraron que estas cláusulas eran insuficientes, como ocurrió con los acuerdos de Chile, Colombia y Perú, se opusieron a la ratificación. En varios de los casos analizados, los grupos sindicales y medioambientales latinoamericanos se han opuesto de forma similar a los acuerdos comerciales de Estados Unidos. Un posible acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Ecuador podría satisfacer a los críticos tradicionales del comercio incluyendo protecciones para el trabajo y el medio ambiente que cumplan o superen las normas del USMCA.

- **Ecuador debe considerar cómo compensar a los desplazados por el comercio.** Si bien cada uno de los acuerdos analizados en este informe tuvo efectos positivos y agregados sobre el empleo y el crecimiento, el comercio conlleva trastornos. Las personas que trabajan en sectores que corren el riesgo de la competencia extranjera -a menudo la agricultura- a menudo necesitarán una nueva formación laboral u otro tipo de asistencia gubernamental para ayudarles a adaptarse. Los paquetes de asistencia pueden garantizar que los beneficios del comercio sean generalizados, así como disminuir el riesgo de que los sectores vulnerables a la competencia se movilicen contra los acuerdos.

Entendiendo los impactos económicos

- **Las partes interesadas de Ecuador y Estados Unidos deben considerar el aumento de la inversión y el fortalecimiento de la reforma política como objetivos en igualdad de condiciones con un mayor acceso al mercado.** El TLCAN aumentó la inversión extranjera directa en México. En Perú, el acuerdo comercial de Estados Unidos fortaleció las reformas económicas. Como demuestra Colombia, los TLC pueden crear más seguridad para las empresas nacionales. Y en Chile, los efectos indirectos del TLC de EE.UU. sobre el PIB del país sudamericano fueron mayores que los efectos directos.¹²⁰ El mayor acceso al mercado es la motivación tradicional de los acuerdos de libre comercio, pero como demuestra este informe, no es ni mucho menos la única razón por la que los líderes deben forjar un TLC.
- **Las autoridades ecuatorianas deben sopesar cuidadosamente los pros y los contras de las disposiciones destinadas a atraer la inversión extranjera directa.** Aunque Berger et al. (2003) encuentran que, entre 1978 y 2004, los TLC que incluían fuertes normas de trato nacional y disposiciones de ISDS aumentaron la IED, los gobiernos se enfrentan a compensaciones al aceptar estos términos. Como demuestra el estudio de caso del USMCA, la solución de controversias entre inversores y Estados es un tema polémico con consecuencias para la reglamentación nacional. Sin embargo, la ISDS también puede fortalecer reformas económicas positivas, como se ha demostrado en Perú. Otras disposiciones relacionadas con la inversión también implican compensaciones. Las restricciones a los controles de capital, como las incluidas en los acuerdos comerciales de Estados Unidos con Chile, Perú y Colombia, limitarían las opciones políticas de Ecuador durante una crisis financiera.

¹²⁰ Cabezas, *supra* nota 105, en 1-2.