



C A R N E G I E E N D O W M E N T  
*for International Peace*

16 de noviembre, 2005

Un TLC Andino Contencioso  
Hay que Hacerlo Bien, o Mejor No Hacerlo

Helena Cárdenas  
Katherine Vyborny

***Resumen Ejecutivo***

Los Estados Unidos y los países Andinos de Ecuador, Colombia y Perú se están reuniendo esta semana en Washington para continuar negociaciones para un Tratado de Libre Comercio. Cuestiones de suma importancia quedan todavía por ser resueltas, particularmente en las áreas de agricultura, propiedad intelectual, estándares e implementación de la ley laboral, y requerimientos ambientales. Sin embargo, los negociadores han determinado un marco de tiempo ambicioso para concluir las negociaciones luego de esta ronda y ratificar el TLC para mediados del 2006. Entrevistas con analistas políticos y negociadores Norteamericanos y Andinos así como representantes de organizaciones de agricultores, industrias y uniones de trabajadores revelan serias preocupaciones acerca del ritmo apresurado de las negociaciones, la falta de comunicación y compromiso entre la administración y la sociedad en las naciones Andinas y en última instancia los efectos del acuerdo en el sustento de los hogares en estos tres países Sudamericanos.

Un tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y los países Andinos tiene el potencial no sólo de incrementar el comercio y promover crecimiento económico, pero también de desarrollar estabilidad y democracia en los Andes. Sin embargo, si el proceso de negociación es tratado como un sistema de competencia en el cual la pérdida de uno es la ganancia del otro y en la cual cada lado intenta maximizar las concesiones recibidas, mientras se ignora las largas implicaciones, el acuerdo tiene el potencial de socavar dichos potenciales. Así, se empeorarán las severas situaciones actuales de desempleo e inequidad en los países Andinos, se estimulará el tráfico de drogas y se agravará los conflictos políticos y civiles. Estos riesgos incrementan con el paso apresurado en que se están realizando las negociaciones. Si los EE.UU. y los países Andinos establecen un tratado de libre comercio, éste debe apoyar, en vez de abatir las grandes metas de cooperación y desarrollo económico dentro del hemisferio. Para que esto ocurra, los siguientes pasos deben tomarse:

- **El ritmo de las negociaciones debe avanzar más despacio para permitir una negociación minuciosa y crear consenso en los cuatro países sobre los temas contenciosos. El Congreso de los Estados Unidos debe renovar la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés). No se debe excluir a Ecuador en el apremio de concluir las negociaciones.**
- **Los gobiernos de EE.UU. y de los países Andinos deben incluir activamente a la sociedad civil con el motivo de construir consenso y asegurar que el tratado de comercio no pase por alto la meta de estabilidad política y reforzamiento de la democracia.**
- **Los EE.UU. y gobiernos Andinos deben construir una base de apoyo más amplia para la ratificación del acuerdo a través de la inclusión y suministro de leyes labores y ambientalistas firmes.**
- **Los países Andinos deben preparar planes exhaustivos para una transición más viable en el que se adapten a los retos a corto plazo del libre comercio al mismo tiempo que aprovechan las ventajas que ofrece la oportunidad de un comercio más amplio. Los EE.UU. deben asistir en esta preparación permitiendo en el acuerdo un tratamiento especial en las áreas de generación de empleo significativas para los socios Sudamericanos. Esto se puede lograr al extender los períodos de reducción de tarifas, y al destinar los suficientes fondos para capacitación, con el fin de asegurar que los países Andinos puedan beneficiarse del acceso a los mercados Norteamericanos y desarrollar alternativas para los sectores no competitivos.**

## ***I. Contexto***

Las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y los países Andinos (TLC Andino) empezaron a inicios del 2004. La iniciativa incluyó Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; éste último pasó a ser únicamente observador en Julio del 2005 por motivos de agitación política en el país.<sup>1</sup> El TLC Andino es uno en una serie de tratados bilaterales que EE.UU. está negociando al mismo tiempo que participa en la Organización Mundial de Comercio OMC, en la ronda de Doha. El Área de Libre Comercio de las Américas o ALCA, una visión de los EE.UU. por integración hemisférica, está paralizada actualmente por divergencias en perspectivas económicas y sobre subsidios agrícolas, entre otros temas. El TLC Andino y el TLC EE.UU.- Panamá están siendo negociados al margen de estas iniciativas más amplias.

En este contexto incierto de progreso en comercio multilateral y hemisférico, las negociaciones para un acuerdo regional presentan un canal alternativo para los EE.UU. y los países Andinos en su camino por perseguir liberalización comercial. Mientras los países Andinos están negociando también tanto en la OMC como con las naciones Sudamericanas, las negociaciones con los EE.UU. han sido priorizadas por un número de razones. Los EE.UU. es el mercado para aproximadamente 41% de los productos Andinos de exportación y éste es también una fuente significativa de inversión extranjera.<sup>2</sup>

Estados Unidos también tiene varias razones para perseguir el TLC Andino. Las economías Andinas importan de los EE.UU. únicamente \$ 8.1 billones por año, cifra que es relativamente pequeña para el tamaño de sus economías. Los países del CAFTA (Centro América y República Dominicana, con la mitad del total del producto doméstico bruto, importan \$ 12.6 billones anualmente de los Estados Unidos,<sup>3</sup> por lo tanto, hay un fuerte interés por explotar los mercados Andinos. El TLC Andino se relaciona además con los intereses energéticos de EE.UU., pues Ecuador es el segundo proveedor de petróleo para el país del Norte en Sudamérica. Adicionalmente, EE.UU. tiene intereses estratégicos en la región relacionados con encontrar soluciones para: el comercio ilícito de drogas, la inmigración y la inestabilidad regional. Es precisamente por estos grandes intereses, los cuales impulsaron a las partes a iniciar estas negociaciones en primer lugar, que se debe garantizar que el TLC Andino sea llevado a cabo con precaución y minuciosidad.

## ***II. Situación Actual de las Negociaciones***

Al comienzo de esta semana, cinco temas de las negociaciones habían sido determinados: barreras técnicas de comercio, capacidad, salvaguardias, servicios financieros y aduanas. Hay otras catorce mesas las cuales permanecen abiertas: textiles, acceso a mercados, derechos de propiedad intelectual, agricultura, inversión, compras del estado, medidas sanitarias y fitosanitarias, telecomunicaciones (comercio electrónico es parte de esta área y esta cerrado), medio ambiente, área laboral, entendimiento y solución de diferencias o disputas, políticas de competencia, reglas de origen, y servicios.

De acuerdo con los analistas y miembros de los equipos negociadores que entrevistamos, y quienes han preferido que sus nombres se mantengan confidenciales, las cuatro áreas más sensitivas de negociación son agricultura, propiedad intelectual, área laboral y medio ambiente. Agricultura es todavía el área más compleja, ésta ha sido discutida a nivel bilateral en los últimos meses y es un tema clave en esta ronda. Estos negociadores y analistas de políticas comerciales en los Estados Unidos y los países Andinos identificaron los puntos más contenciosos en estas cuatro áreas. Un resumen de sus respuestas se detalla a continuación.

---

<sup>1</sup> “EEUU pone en observación a Bolivia para firmar un TLC.” *La Jornada* (La Paz). Julio 26, 2005.

<sup>2</sup> Comunidad Andina. disponible en: <http://www.comunidadandina.org/panc/> (última fecha visitado: Nov 10, 2005)

<sup>3</sup> DR-CAFTA is the United States-Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement. Estadísticas Comerciales de la ONU “Commodity Trade Database”, disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/comtrade/> (ultima fecha visitado: Noviembre 15, 2005). Producto Domestico Bruto datos agregados del Banco Mundial, Indice de Desarrollo. disponible en: <http://devdata.worldbank.org/data-query/>.

<u>Área</u>	<u>Controversias</u>
Agricultura	<p><b>Exención de productos sensibles; Salvaguardias; Plazos de desgravación.</b>  Los Andinos están pidiendo que ciertos cultivos sean excluidos del proceso tarifario para ser objeto de una salvaguardia especial, pues estos cultivos tienen gran importancia en sus economías y en el sustento económico de un porcentaje significativo de su población. Arroz, maíz y partes traseras de pollo, son los productos sensibles más enfatizados por los negociadores Andinos, mientras trigo, azúcar, soya, carne de res, productos lácteos y algodón (especialmente en Colombia) son de gran relevancia igualmente. Los Estados Unidos quieren que todas las salvaguardias sean temporales, y que sean determinadas por volumen antes que por precio, mientras que a los países Andinos les gustaría mantener un sistema de franjas de precio, el cual ajusta periódicamente las tarifas de importación para mantener el precio de los productos entre un rango o “franja.” También hay cierta disputa sobre los productos que serán incluidos en las cuatro categorías o “canastas” que determinan el plazo de reducción de estas tarifas (también llamado desgravación).</p>
Propiedad Intelectual y Medio Ambiente <sup>4</sup>	<p><b>Acceso a productos farmacéuticos:</b> La sociedad civil en los Andes, junto con las agencias de la ONU, han expresado su preocupación de que las siguientes propuestas de los EE.UU. pudieran tener un impacto en el acceso ciudadano a medicinas:<sup>5</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Plazo de las patentes</b>  Los EE.UU. han propuesto una extensión de protección de patentes de 20 a 25 años para compensar los retrasos cuando se procesan las patentes en los países Andinos.<sup>6</sup></li> <li>• <b>Pruebas de Datos</b>  Los negociadores Norteamericanos quieren un plazo de retraso de cinco años para que se procese la aplicación de uso de medicinas como genéricas, es decir los Andinos deberían enviar originalmente las pruebas de datos cinco años antes de una posible aprobación.</li> <li>• <b>Segundo uso de patentes y acceso farmacéutico</b>  Esta regla implicaría de que en caso se encuentre un segundo uso para una medicina existente, se extienda la patente del derecho exclusivo de la compañía para producirla.</li> </ul> <p><b>Patentar material genético</b>  Los negociadores Norteamericanos quieren que el acuerdo permita explícitamente patentar plantas y animales, mientras los negociadores Andinos se encuentran preocupados de que esto pudiera tener impactos negativos en los agricultores y en el uso de semillas para los investigadores tanto como para la biodiversidad.</p> <p><b>Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales Indígenas</b>  Los países Andinos quieren que se incluya el lenguaje de biodiversidad en el acuerdo, en el cual se mencione un requerimiento para que los aplicantes de patentes revelen los recursos de material genético y conocimiento tradicional indígena, así como que se muestre evidencia de que ellos han obtenido esta información con el consentimiento de las comunidades involucradas y que los acuerdos se llevarán a cabo compartiendo beneficios compartidos justos por dicho/s invento/s. EE.UU. no han aceptado incluir este lenguaje hasta la presente fecha.</p>
Área Laboral <sup>7</sup>	<p>Los temas en discrepancia son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Estándares Nacionales o Internacionales</b>  Se debe decidir por la adopción de estándares nacionales o internacionales para el suministro de leyes laborales.</li> <li>• <b>Método para la aplicación de las leyes</b>  La posibilidad de sanciones por aplicación inefectiva de derechos de los trabajadores.  La inclusión del derecho laboral de no-discriminación.</li> </ul>

<sup>4</sup> Varios cuestiones sobre medio ambiente son comunes en el tema de propiedad intelectual, por lo que han sido agrupados juntos aquí para su explicación.

<sup>5</sup> “ONU demanda proteger la salud pública en negociaciones del TLC,” *La Republica* (Perú), Julio 14, 2005.

<sup>6</sup> Carta del Representante Jan Shakowsky et al. al Representante Comercial de EE.UU., Rob Portman, Octubre 31, 2005.

<sup>7</sup> Las discrepancias en el área laboral son más contenciosas dentro del Congreso de los EE.UU. que entre negociadores norteamericanos y de los países Andinos. El reto de crear un consenso dentro de EE.UU. es discutido en la sección IV(D).

Existen otros varios temas sensitivos, como el atún (caso que es controversial en las discusiones de acceso a mercado y reglas de origen) para Ecuador; confecciones y textiles (disputados en la mesa acceso a mercados) para Colombia y Perú; y controversia sobre la autoridad del organismo de Entendimiento y Solución de Diferencias de la OMC o de un comité regional para resolver las áreas disputadas en temas de medidas de sanitarios y fitosanitarios.

Si es que las negociaciones se concluyen este año, estos temas complejos deben ser resueltos en esta semana en Washington. Los Ministros de Comercio de Colombia y Ecuador han expresado sus dudas de que esto será posible: Jorge Humberto Botero de Colombia dijo que el tiempo es corto para completar un acuerdo en el sector agrícola en el TLC Andino,<sup>8</sup> Jorge Illingworth de Ecuador mencionó que las conversaciones en el área de agricultura no han progresado en los últimos meses, y “tal vez no sean resueltas para finales de noviembre,”<sup>9</sup> y la asistente más reciente del equipo negociador representante de EE.UU., Regina Vargo, ha afirmado que sería un “reto increíble” el completar las negociaciones en tal itinerario previsto.<sup>10</sup>

Una preocupación más es la posibilidad de que Ecuador sea dejado afuera del TLC en el intento de concluir el tratado con premura, parcialmente porque la oposición política al acuerdo es más amplia en este país y por lo tanto la voluntad que tiene la administración para hacer concesiones sería menor que en Perú y Colombia, y en parte también por la inestabilidad política general en el Ecuador, la cual da razones a los Estados Unidos para avanzar en el acuerdo sin incluir a este país. Esta situación podría tener consecuencias severas para el Ecuador, incluyendo un incremento en las transacciones ilícitas y economía ilegal (estas cuestiones serán discutidas más ampliamente en la sección III). Estos riesgos son también intensificados por el ritmo apresurado de las negociaciones, lo cual debe evitarse.

Si es que las negociaciones se apresuran para una conclusión, las partes corren el riesgo de entregar a sus Congresos un acuerdo el cual no requerirá únicamente un gran capital político para ratificarlo en cada país, pero también tendrá fallas que abaten los objetivos más amplios de política internacional.

### ***III. Entrevistas Revelan Preocupación por las Consecuencias Serias de un TLC Andino Miope.***

Veinte y cinco individuos fueron entrevistados para nuestro reporte, nueve de ellos de los Estados Unidos, seis de Ecuador, cuatro de Perú y seis de Colombia. Las personas entrevistadas de los países Andinos representan a equipos negociadores, analistas políticos, ONGs u organizaciones no gubernamentales, asociaciones de agricultores y trabajadores, y representantes de industrias. Las personas entrevistadas de EE.UU. son personas encargadas de formular políticas comerciales, analistas que representan una amplia gama de perspectivas políticas, y representante de ONGs Norteamericanas e internacionales. Los grupos Andinos representan una base extensa de sectores sociales y económicos, cubriendo los sectores de la mayoría de la población, incluyendo la población rural y grupos indígenas. A pesar de que el número de entrevistados no es tan amplio en términos porcentuales, dichas personas contribuyeron con perspectivas que representan los intereses de la mayoría de la población de Ecuador, Colombia y Perú. Colectivamente nosotros nos referimos a dichas organizaciones como “sociedad civil,” termino el cual empleamos para representar a la mayoría de la población mas que únicamente intereses de sectores específicos. Diez de los entrevistados prefirieron que sus nombres se mantengan como datos confidenciales; por lo tanto sus comentarios y pensamientos no han sido identificados, pero ellos están incorporados dentro de nuestro análisis y recomendaciones.

Nosotros preguntamos a las personas entrevistadas acerca de su evaluación sobre la situación de las negociaciones actuales, así como también sobre la participación que sus organizaciones han tenido en el proceso del TLC y sus preocupaciones en el tema. De dieciocho personas a quienes preguntamos acerca del probable impacto del TLC en la gente de los países Andinos, ocho identificaron el TLC como absolutamente negativo para la mayoría de la población, mientras otros dos identificaron retos esenciales y un impacto neto ambiguo. Sin embargo, cuando preguntamos cuáles serían sus recomendaciones para sus gobiernos, ninguno de ellos quienes predijeron un impacto negativo o ambiguo, expusieron una oposición absoluta o innegable contra el TLC Andino. Más aún, tres expresaron una preferencia de que sus gobiernos no firmaran el TLC Andino pues

<sup>8</sup> “Disputa agrícola en negociación con Estados Unidos pone en peligro TLC.” *Gestion*. Lima. Octubre 31, 2005.

<sup>9</sup> Reunión en el Inter-American Dialogue. Octubre 20, 2005

<sup>10</sup> “Levin Sees Little USTR Willingness to Compromise on Labor in FTAs.” *Inside U.S. Trade*, Noviembre 10, 2005.

ellos tienen varias sugerencias las cuales incrementarían la posibilidad de un TLC más beneficioso desde su punto de vista. Seis entrevistados dieron recomendaciones específicas sin expresar oposición al actual tratado de libre comercio. Cuatro mencionaron explícitamente una necesidad de extender el marco tiempo en las negociaciones, para propósitos específicos incluyendo análisis económico de áreas sensibles y consultación con la sociedad civil. Adicionalmente, de las ocho personas quienes predijeron un efecto positivo neto, siete tuvieron recomendaciones específicas para optimizar el TLC. Mientras el grupo de entrevistados fue relativamente pequeño, sus opiniones y perspectivas han sido muy razonables y útiles para nuestro análisis y conclusiones. El hecho de que muchos de ellos quienes prevén un impacto negativo del TLC, incluso aquellos que se oponen actualmente, tienen recomendaciones específicas y razonables y están dispuestos a apoyar un tratado que sea de mutuo beneficio, es un dato muy significativo no sólo para este estudio, pero principalmente para las administraciones y equipos negociadores del TLC Andino. A pesar de que los defensores del TLC ven a la oposición como simplemente proteccionista y sin voluntad de aceptar cambio, esto claramente no es el caso. Todavía hay espacio para consenso público de un TLC si es que esta mayoría de la población ve el TLC como mutuamente beneficioso.

En lo que concierne a los líderes y analistas que entrevistamos, el libre comercio tiene un impacto positivo ambiguo en algunos sectores de la economía y población; sin embargo, este acuerdo ciertamente tendrá un impacto negativo también – al menos en el corto plazo- para otras partes de la población. Los precios que disminuyen particularmente benefician a los consumidores urbanos; algunas industrias se beneficiarán de crecimientos en las exportaciones y de la inversión extranjera. Otros productores nacionales, particularmente de los cultivos agrícolas en los países Andinos, serán expuestos a efectos negativos. Es muy probable que los costos de adaptación más complejos afectaran a la población rural de los países Sudamericanos. Estudios del impacto potencial del TLC en la agricultura muestran que Colombia pudiera experimentar una reducción del 57% en ingresos y una reducción del 35% en empleo en nueve sectores agrícolas y que Ecuador experimentaría una disminución significativa en el sector de empleo agrícola.<sup>11</sup> Otro modelo desarrollado por economistas del Banco Interamericano de Desarrollo pronostica una ganancia neta, pero sí señala que habrán sectores de empleo desplazados, conllevando a “ajustes estructurales en los mercados de producción y labor; pudiendo ser nefasto, particularmente a corto plazo.”<sup>12</sup> Esto es muy probable que agrave la desigualdad socio-económica en los países Andinos, la cual ya es una de las más extremas alrededor del mundo.<sup>13</sup> Cualquier impacto negativo en la población rural estimula la migración rural-urbano y la emigración a otros países. El promedio de la tasa de crecimiento urbano de 1990-2003 fue 2.6% en Colombia (comparado a 1.8% del crecimiento de la población en general), 2.7% en Ecuador (1.8% en general) y 2.2% en Perú (1.7 en general). Gran parte de esta diferencia es causada por los altos índices de migración rural – urbano.<sup>14</sup> La emigración a otros países es también muy común: estos tres países tienen índices negativos netos, el del Ecuador es uno de los más altos en el mundo con un promedio de 6.07 individuos que dejan el país de cada 1,000 ciudadanos, o en otras palabras, de cada cuatro personas nacidas, una persona emigra.<sup>15</sup> Debido a la inestabilidad política en la región, el tráfico de drogas y la migración son cuestiones muy serias en el campo geopolítico. Más ampliamente, la desigualdad extrema es propensa a atrofiar las metas a largo plazo de desarrollo, reducción de pobreza, e incluso crecimiento económico, resultados que serán perjudiciales para los intereses de todos, incluyendo los productores Norteamericanos quienes esperan incrementar sus exportaciones a consumidores en los mercados Andinos.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Colombian Ministry of Agriculture and Rural Development, *Colombian Agriculture Before the Free Trade Agreement with the United States*, Julio 2004. CEPAL, “Los Impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador - Estados Unidos de Norte America sobre la agricultura de Ecuador.” (January 5, 2005).

<sup>12</sup> Josefina Monteagudo, Laura Rojas, Augusto Stabilito, and Masakazu Watanuki, “The New Challenges of the Regional Trade Agenda for the Andean Countries,” paper presented at the seventh annual conference on global economic analysis, Junio 17-19, 2004, Washington DC. disponible en: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/1853.pdf> (ultima fecha visitado Noviembre 16, 2005).

<sup>13</sup> “Inequality and Human Development.” Reporte de Desarrollo Humano 2005. ONU Programa de Desarrollo. p. 55.

<sup>14</sup> *The State of the World Children's 2005*. UNICEF. disponible en: <http://www.unicef.org/sowc05/english/statistics.html> (ultima fecha visitado: Noviembre 16, 2005).

<sup>15</sup> Central Intelligence Agency World Factbook, disponible en: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ec.html> (ultima fecha visitado: November 16, 2005).

<sup>16</sup> Ver World Bank: *World Development Report 2006: Equity and Development*, World Bank: Washington, DC, 2006. Ver también Branko Milanovic, *Worlds Apart*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005.

A largo plazo, los impactos negativos de la liberación de comercio también empeorarán los sentimientos de Antiamericanismo y antiimperialismo en América Latina, los cuales han ido incrementando en los últimos años. Esta tendencia fue muy clara en la Cumbre de las Américas, la cual tuvo lugar el 4-5 de Noviembre en Mar del Plata, Argentina, no sólo por las voces de diez mil protestantes, quienes se reunieron representando un cuerpo “Anti-Cumbre,” pero también por las mismas actitudes de unos representantes políticos en la Cumbre y los resultados no exitosos de la de dicha convención. Muchas personas en América Latina creen que los Estados Unidos está usando el comercio como estrategia para obtener beneficios económicos para sí mismo más que como una herramienta para promover desarrollo. Incluso cuando perseguir dicho interés propio es natural para todas las naciones-estados, se cuestiona que los EE.UU. tiene intereses más extensos. Su capacidad de ganar apoyo político y económico regional a largo plazo depende en parte en conservar su imagen como proveedor de bienes públicos para la región.

Por todas estas implicaciones de desestabilización socio-económica y política a gran escala en la región Andina, sería incluso más conveniente no convenir ningún tratado antes que negociar deficientemente el TLC Andino. Sin embargo, un TLC Andino de mutuo beneficio es ciertamente un óptimo resultado. Todos nuestros entrevistados reconocieron y estuvieron de acuerdo con el hecho de que algunos sectores de la población estarán afectados negativamente con cualquier tratado de libre comercio; sus preocupaciones surgen de la necesidad de mitigar y controlar los impactos negativos. Los efectos negativos de libre comercio pueden ser manejados si es que las partes siguen el proceso de liberación comercial cuidadosamente y planifican para su transición. Esto requiere: tratar con flexibilidad los sectores significativos que actualmente proveen empleo en los países Andinos; asegurar un periodo suficiente para lograr ajustes de adaptación en las industrias así como permitir un movimiento gradual de labor a las nuevas áreas de empleo antes de crear una ola de desempleo; y capacitar para un crecimiento en los sectores que pudieran tomar ventajas del acceso al mercado Estadounidense, ayudando a compensar por las pérdidas en áreas no competitivas. Para manejar las dislocaciones inevitables, es necesario crear necesidades netas rigurosas. Estas pueden ser enfocadas para asegurar que los hogares que perderán ingresos, especialmente en las áreas rurales, sean capaces de sobrepasar estas dificultades, y así prevenir el incremento de migración y actividades económicas ilícitas.

#### ***IV Recomendaciones***

##### ***A) Permitir Tiempo Suficiente para una Negociación Meticulosa y Alistarse para la Implementación***

El ritmo apresurado de las negociaciones, el cual fue citado como un punto de preocupación, por cuatro de nuestros entrevistados, es el resultado de un número de factores políticos. El estímulo para concluir las negociaciones para finales del 2005 ha llegado a ser principalmente de parte de los líderes y negociadores Andinos, incitado por las elecciones que se llevarán a cabo el siguiente año en tres de los países, la expiración de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), y la expiración de la ley de Autoridad de Promoción de Comercio (TPA, por sus siglas en inglés) del presidente de los Estados Unidos. Los retos políticos, aunque son muy serios, se ven menores en comparación con las consecuencias potenciales de una economía trastornada e inestabilidad política en la región Andina. Por este motivo ninguno de estos eventos provee razón suficiente para concluir las negociaciones. La ley ATPDEA puede y debe ser renovada reduciendo la presión en los países Andinos, las elecciones próximas y la expiración del TPA no debe ser tratada como fechas límites, mas deben ser dirigidas a través de un compromiso más efectivo y construyendo una coalición en todos estos cuatro países. Adicionalmente, este TLC no debe ser implementado sin la participación de los tres países Andinos por las severas consecuencias económicas las cuales afectarán al Ecuador, si es que es dejado afuera del acuerdo.

##### **La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) debe ser renovada.**

La inminente expiración de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) es una razón central por la que los gobiernos Andinos están presionando para concluir el TLC Andino antes del término de este año. El trato preferencial libre de impuestos para varias exportaciones de Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia empezó en 1991 con la Ley de Preferencias Andina (ATPA), y fue extendida a un número mayor de

productos a través del ATPDEA el 31 de Octubre de 2002.<sup>17</sup> El comercio de los EE.UU. con los países Andinos ha crecido substancialmente desde que el ATPA fue implementado en 1991, incluyendo el 13% de crecimiento en 2003 y el 27% en 2004.<sup>18</sup> En 2004 las exportaciones de productos no-tradicionales del Ecuador (como flores cortadas, brócoli, y piña) a los Estados Unidos incrementó de \$719 millones en el 2002 a \$876 millones en el 2004, y el total de las exportaciones Colombianas a los EE.UU. creció a un récord de \$7.36 billones, incrementando más de \$2 billones desde que el ATPDEA fue aprobado.<sup>19</sup> Este programa preferencial unilateral ha incrementado el comercio y empleo en algunos sectores de la región Andina sin que los países Andinos tengan que liberalizar sus economías al mismo grado.

Al menos de que esta ley sea renovada, ATPDEA expirará en diciembre del 2006, y las administraciones Andinas temen que ellos perderán el acceso preferencial a los mercados Americanos. Esta situación tendría un impacto negativo sin duda en sus economías, al paso de que sectores los cuales han desarrollado en respuesta al comercio preferencial estarían forzados a adaptarse.

A pesar que nosotros no preguntamos acerca del programa de preferencias, siete de los entrevistados expresaron preocupación acerca de la renovación del ATPDEA. De acuerdo al Señor Bethoven Herrera Valencia, Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Colombia, una delegación Americana de legisladores, quien visitó los países Andinos en Octubre para analizar el estado de las negociaciones, ha sugerido que el ATPDEA no sería renovado.<sup>20</sup> Laura Carlsen, Directora del Programa de las Americas del Centro de Relaciones Internacionales, señaló:

“Los negociadores han amenazado con retractarse o no renovar las preferencias comerciales actuales que estos países gozan –bajo el ATPDEA en el caso Andino, y el CBI Iniciativa de la Cuenca del Caribe en el caso de América Central. Desde que muchas industrias ya han orientado la producción hacia mercados asegurados bajo estas medidas, las amenazas han tenido un impacto muy fuerte. Incluso los oficiales del gobierno han reclamado que en efecto el proceso del TLC significa que estas naciones están forzadas a conceder en áreas de no-comercio, tales como propiedad intelectual y protección de inversionistas, únicamente para asegurar el acceso a mercados del cual ellos ya gozan actualmente.”<sup>21</sup>

La percepción del uso de retirar las preferencias totalmente como una herramienta de las negociaciones perjudica a la imagen de los EE.UU. en América Latina, y debe ser evitada. Los líderes de Ecuador, Perú y Colombia deben pedir al Congreso de los EE.UU. que renueve el ATPDEA, una petición que es legitimizada por su participación activa en las negociaciones del TLC Andino. El Congreso debe renovar el programa de preferencias, permitiendo de esta forma que las negociaciones procedan bajo un marco de tiempo flexible, y por lo tanto dando a los negociadores Andinos la oportunidad de asegurar la seguridad de sustento para sus propias poblaciones, y mejorar de esta forma la estabilidad en la región.

## **Las Elecciones deben Presentar una Oportunidad para Inclusión y Compromiso Popular y de Bipartismo**

Elecciones presidenciales se llevarán a cabo en el 2006 en los tres países Andinos: Perú en Abril, Colombia en Julio, y Ecuador en Octubre. En estos países la opinión pública sobre el TLC es altamente polarizada. En numerosos casos, las plataformas de los políticos y de los partidos políticos son centradas alrededor de su posición en las negociaciones del TLC. Esto ha estimulado a los líderes de estos países a presionar por la conclusión del TLC con una anticipación considerable de las elecciones. Así se evitaría que las elecciones

---

<sup>17</sup> Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act, Diciembre 31, 2002. disponible en:

[http://www.cbp.gov/xp/cgov/import/international\\_agreements/atpa/](http://www.cbp.gov/xp/cgov/import/international_agreements/atpa/), (ultima fecha vistada Novembre 10, 2005)

<sup>18</sup> United States Trade Representative. “Second Report to Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended.” April 30, 2005. disponible en:

[http://64.233.167.104/search?q=cache:nNYUWNn1fmoJ:www.ustr.gov/assets/Trade\\_Development/Preference\\_Programs/ATPA/asset\\_upload\\_file337\\_7673.pdf+ATPDEA+has+increased+trade+and+employment&hl=en](http://64.233.167.104/search?q=cache:nNYUWNn1fmoJ:www.ustr.gov/assets/Trade_Development/Preference_Programs/ATPA/asset_upload_file337_7673.pdf+ATPDEA+has+increased+trade+and+employment&hl=en) (ultima fecha visitado Nov 10, 2005)

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Entrevista telefónica. Oct 17, 2005.

<sup>21</sup> Laura Carlsen. “Cafta and Afta.” Foreign Policy in Focus. Oct 20, 2005, available at <http://www.fpif.org/fpift/2896> (ultimo fecha visitado Nov 13, 2005).

presidenciales se convirtieran en un referéndum sobre el tratado del comercio, el cual ha incrementado su no-popularidad con el tiempo. Sin embargo, esta estrategia corre el riesgo de ampliar las fisuras entre el gobierno y la sociedad, proceso el cual desestabilizó Bolivia y está amenazando a Ecuador (este punto es discutido más ampliamente en la sección B). Es de interés de la sociedad Andina y de los gobiernos mismos el que se tome la ruta para que se forme un mayor incentivo laboral para el tratado y así construir un acuerdo que sea apoyado por la población. Esto debe ser logrado antes de simplemente tratar de presionar por concluir el tratado.

Por el otro lado, es muy probable que las elecciones del Congreso Estadounidense en Noviembre del 2006 tengan un efecto opuesto con respecto a la agenda del TLC Andino, pues la administración no es proclive a abogar por un voto potencialmente controversial sobre un TLC tan cerca de las elecciones. Adicionalmente, es muy claro después del voto tan cercano y controversial de CAFTA, y lo que varios analistas han llamado un “casi-total colapso de bi-partismo en el consenso de comercio en Washington,” que la administración Estadounidense debe trabajar durante el proceso de negociación mismo, y no después de ellas, para construir un acuerdo de comercio el cual goce de una extensa base de apoyo.<sup>22</sup> Un compromiso construido entre los dos partidos es necesario para asegurar un tratado que pueda ser ratificado sin gran rencor y capital político en los EE.UU.

### **La Ley de Autoridad de Promoción de Comercio no hará ni deshacerá el TLC**

Gran atención se ha prestado para emitir el TLC Andino al Congreso de los EE.UU. antes de la expiración de Ley de Autoridad de Promoción de Comercio (TPA) en el 2007. La ley TPA resuelve un simple voto afirmativo o negativo para ratificar los acuerdos de comercio cuando estos ya han sido negociados. Es importante notar sin embargo, que cualquier acuerdo negociado mientras la ley TPA está todavía en vigencia será sujeto de este proceso de ratificación, sin importar cuándo éste sea emitido al Congreso, aún si éste es ratificado luego de la expiración de dicha ley. Adicionalmente, el Presidente tal vez emita un acuerdo al Congreso en cuanto al momento después de que este sea firmado y tal vez retrase la emisión por algunos años si es que es políticamente expediente. Además, es importante notar que la ley TPA no ha sido un factor decisivo para que los tratados de libre comercio sean completados: el TLC entre EE.UU. y Jordania fue negociado y ratificado cuando el Presidente no había pasado la ley TPA. Sin importar si las negociaciones del TLC son concluidas en tiempo para ser incluidos en la ley TPA, es muy claro que el consenso construido entre los partidos políticos y la sociedad civil será necesario en los EE.UU. tanto como en los países Andinos para desarrollar una base de apoyo necesario en los EE.UU. tanto como en los países Andinos para desarrollar una base de apoyo extensa para un TLC.

### **El TLC Andino debe ser implementado con todos los tres socios Andinos**

La participación del Ecuador en la conclusión de las negociaciones es actualmente dudosa. La opción de que el TLC Andino entre los EE.UU., Perú y Colombia ha sido sugerida en el arena pública. Algunos observadores de las políticas Estadounidenses en América Latina han sugerido que es muy probable de que el acuerdo pudiera pasar con estos dos países.<sup>23</sup> Sin embargo, desde la perspectiva del Ecuador, la situación de ser dejado afuera del TLC tiene muchos riesgos. Ecuador pudiera tener un impacto de los productos Americanos importados a precios bajos a través de contrabando desde Perú y Colombia, pero no sería posible exportar productos Ecuatorianos a los EE.UU. libre de impuestos a menos que el ATPDEA sea extendido.<sup>24</sup> En otras palabras, el Ecuador pudiera recibir algunos de los shocks negativos del TLC pero no se beneficiaría de éste. Esta situación es peligrosa para

---

<sup>22</sup> Daniel Erickson and Eric Jacobstein, “Free Trade isn’t free of partisan politics.” *Los Angeles Times*. Septiembre 26, 2005.

<sup>23</sup> Eric Jacobstein, Inter-American Dialogue. Entrevista personal. Oct 21, 2005.

<sup>24</sup> La situación de Bolivia presenta varias similitudes a lo que se ha expuesto aquí como la situación que el Ecuador podría experimentar si es dejado afuera del TLC. Sin embargo, Bolivia sería afectado en un nivel menor porque tiene únicamente 900 km de borde con Perú, mientras que Ecuador comparte 590 km de borde con Colombia y 1.420 km de borde con Perú. De toda maneras, los efectos negativos en Bolivia son muy probables si es que el TLC es concluido sin este país y más que todo si es que el ATPDEA no es renovado.

toda la región pues estimularía la economía ilegal. Esta situación provee por si misma razones fuertes para no dejar a Ecuador afuera del TLC en el apuro de concluir con el acuerdo; sería preferible avanzar más despacio con las negociaciones para asegurar que los tres países Andinos estén a bordo en este viaje hacia una mayor liberalización comercial.

### ***B) Incluyendo a la Sociedad Civil***

Nosotros conducimos varias entrevistas con miembros de la sociedad civil para este reporte, incluyendo agricultores, negociantes y organizaciones de trabajadores. Uno de los problemas mencionados más frecuentemente por los entrevistados fue la falta de conocimiento y participación de la sociedad civil en decisiones acerca del TLC. Sin contar con vías para incluir y comprometer a la población, la opinión popular se ha tornado por una oposición extensa contra este tratado de comercio, situación que ha sido reflejada en la prensa de cada uno de los tres países, especialmente en Ecuador. Esta politización del acuerdo significa que mas esfuerzo tendrá que ser invertido para su ratificación, agravando los retos políticos existentes a los que se enfrenta cada administración.

Cuando se preguntó a los líderes de la sociedad civil si sus perspectivas han influenciado en el proceso del TLC, sus respuestas fueron generalmente negativas. Algunas organizaciones nacionales, como la Central Unitaria de Trabajadores, Sintratextil (Colombia), Conveagro (Perú), Confederación de Organizaciones Clasistas (Ecuador) y otras han intentado iniciar dialogo con las administraciones nacionales sin tener resultados exitosos.<sup>25</sup> Luis Zuñiga, Presidente de Conveagro (Convención Nacional del Agro-Perú), comentó que muchas personas se sienten “decepcionadas por el gobierno” en el proceso del TLC.<sup>26</sup> Mesías Tatamuez, presidente de la Confederación de Organizaciones Clasistas del Ecuador, menciona “nosotros no estamos en contra del TLC, pero queremos mas diálogo y discusión para la que población sea incluida en las decisiones.”<sup>27</sup>

La reapuesta de algunas de las administraciones ha sido el incrementar la información disponible en los sitios web de sus instituciones, alternativa tomada por los Ministerios de Comercio por ejemplo. Sin embargo, en países donde el acceso al Internet es mínimo, 4% en Ecuador, 5% en Colombia, y 9% en Perú, el mejorar la información disponible en el Internet es insuficiente para dirigir o tomar en cuenta las preocupaciones de la población y alcanzar compromiso e inclusión de la sociedad civil.<sup>28</sup> Las Administraciones Andinas deben iniciar un diálogo receptivo con la población, especialmente en aquellos sectores que serán expuestos a los impactos negativos del TLC.

### ***C) Construir Consenso a través del Suministro Efectivo de Leyes Laborales y Ambientales***

Después de la ratificación del CAFTA, es muy claro que los conflictos laborales y ambientales son claves para construir un apoyo más extenso en los tratados de libre comercio. El incorporar leyes laborales y ambientales en el TLC sostiene la gran promesa para construir un consenso genuino y fuerte en los EE.UU. y los Andes a favor de un acuerdo. Una gran variedad de grupos, desde uniones de trabajadores, ambientalistas, y grupos indígenas apoyarían un tratado el cual incluya dichas leyes más que el lenguaje generalmente usado por los EE.UU. en los tratados bilaterales.

Lejos de ser una imposición de valores de los EE.UU. en los países Andinos, muchos ciudadanos Andinos apoyan la incorporación de estándares laborales y ambientales en el TLC. Fuentes cercanas a las administraciones Andinas han indicado voluntad de incluir el suministro de leyes laborales rigurosas en el tratado por ejemplo, pero esto no ha sido conllevado por los negociadores de los EE.UU. Protecciones ambientales a través de derechos de propiedad intelectual asegurarían que los ciudadanos de Ecuador, Colombia y Perú se beneficien de cualquier uso de bienes de diversidad biológica y conocimiento indígena para medicinas

---

<sup>25</sup> Mesias Tatamuez, National President, Confederacion de Organizaciones Clasistas del Ecuador. Entrevista telefónica. Oct 21, 2005. Alvaro Morales, Secretary of Informal Economy and Construction, CUT Colombia. Entrevista telefónica, October 17, 2005.

<sup>26</sup> Entrevista telefónica. Oct 19, 2005

<sup>27</sup> Entrevista telefónica. Oct 21, 2005

<sup>28</sup> *The State of the World Children's 2005*. UNICEF. disponible en:  
<http://www.unicef.org/sowc05/english/statistics.html> (fecha última visitado Nov 10, 2005).

e investigación. Esto es claramente parte de los intereses económicos de la mayoría de las poblaciones Andinas, y es apoyado por organizaciones indígenas, las cual representan una fuerza política poderosa en los países Andinos: en Bolivia y Ecuador los movimientos indígenas han sido exitosos en lograr cambios en políticas e incluso en la renuncia de altos oficiales a través de movilización de masas populares. Rafael Pandam, jefe de relaciones internacionales de la coalición indígena mas grande del Ecuador, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), expreso oposición al TLC, mostrando preocupación acerca de “recursos naturales, biodiversidad y conocimiento ancestral” entre las razones claves para la oposición, junto con seguridad de sustento y soberanía.<sup>29</sup> Estas son entre las principales razones que han estimulado a algunas organizaciones indígenas, incluyendo la CONAIE, a oponerse vigorosamente al TLC Andino.<sup>30</sup> Incluso si es que no es posible obtener el apoyo absoluto de las organizaciones indígenas, algún nivel de compromiso es indispensable para evitar alienarlas hasta el punto de instigar un levantamiento político.

Nosotros discutiremos más adelante medidas que pueden ser tomadas para incluir estándares laborales rigurosos en el TLC y por lo tanto construir un acuerdo más eficiente y de mutuo beneficio. Hemos decidido señalar y explicar este caso, en parte para demostrar que sí hay lugar para crear consenso, y hemos usado el caso del área laboral como ejemplo potencial y de fondo. Las áreas de medio ambiente y propiedad intelectual no se cubren en detalle en este reporte, pero ellas sostienen potenciales similares de compromiso y consenso.

Desde una amplia perspectiva de observadores como de los comités expertos de la Organización internacional de Trabajadores (OIT), representaciones de uniones, académicos de instituciones, el Departamento de Estado de los EE.UU., y ONGs, existen deficiencias serias en el suministro e implementación de leyes laborales en Ecuador, Colombia y Perú. Esto fue confirmado por la mayoría de nuestros entrevistados de la región: quince entrevistados afirmaron que hay serios problemas con respecto a leyes laborales y su implementación en los países Andinos, y dos dijeron que no existen problemas mayores o que la situación era generalmente aceptable. Ocho dijeron que los problemas mayores existen primeramente con relación a la implementación, dos atribuyeron los problemas a las leyes mismas, y tres a las dos. Dos líderes de uniones de trabajadores y un representante de una Organización intergubernamental dirigieron particular atención a la violencia en contra de líderes de uniones en Colombia; cuatro entrevistados mencionaron problemas con los derechos de asociación y de contratación colectiva, y tres especificaron la labor de menores de edad como un tema de preocupación grave. Muchos de los líderes de la sociedad civil y observadores que entrevistamos evalúan una falta de dialogo y enfoque deficiente sobre el tema laboral en particular. Flander Falconí de FLACSO –Ecuador expresó preocupación de que las diferencias de competitividad pudieran bajar los estándares laborales y causar un “dumping social.”<sup>31</sup> Miembros del Congreso Norteamericano también han expresado inquietud sobre este tema no solo públicamente pero también directamente a los negociadores Estadounidenses.<sup>32</sup>

Suplementariamente, existen inquietudes sobre el impacto de la situación laboral en la regulación de crecimiento económico y empleo; tres entrevistados señalaron esta conexión como esencial, y dos comentaron sobre sus complicaciones. Por supuesto, políticas ideales podrían mejorar la cantidad y cualidad de empleo en Ecuador, Colombia y Perú. Sin embargo, cuáles son realmente las opciones políticas? Varios estudios económicos han intentado modelar los posibles impactos de estándares de labor impuestos externamente en la cantidad de empleo.<sup>33</sup> Los resultados de dichos estudios varían grandemente, dependiendo en suposiciones,

---

<sup>29</sup> “CONAIE Anticipa que si gobierno de Ecuador firma el TLC debe hacer maletas,” CONAIE comunicado de prensa. Septiembre 21, 2005. disponible en: <http://conaie.org/?q=node/96&PHPSESSID=ce88d455a41075c846e5199bb3842017> (ultima fecha visitado Nov 16, 2005).

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Entrevista telefónica. Oct 19, 2005.

<sup>32</sup> Ver entre otros, “Levin Sees Little USTR Willingness to Compromise on Labor in FTAs.” *Inside U.S. Trade*, Noviembre 10, 2005. Rep. Nita Lowey, speech to annual conference of Corporacion Andina de Fomento, “Trade and Investment in the Americas,” Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., Septiembre 8, 2005. Letter from Representative Jan Shakowsky et al. to USTR Rob Portman, Octubre 31, 2005.

<sup>33</sup> Maskus, Keith, “Should Core Labor Standards Be Imposed Through International Trade Policy?” Policy Research Working Paper 1817. Washington: World Bank, 1997. Brown, Drusilla, Alan Deardorff and Robert Stern, “International Labor Standards and Trade: A Theoretical Analysis” in Bhagwati and Hudec, Eds. *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?* Cambridge, MA: Cambridge University Press 1996. Rodrik, Dani, “Democracies Pay Higher Wages.” *Quarterly Journal of Economics*, Agosto 1999.

variables y datos que los modelos incluyen; no hay un amplio consenso en la relación de estos dos. También es importante notar que estándares de labor promovidos por cualquier tratado de comercio no envuelven imposiciones como la de salario mínimo determinado por el socio comerciante en el tratado. Más bien, estándares básicos acordados internacionalmente para problemas como de trabajo de menores de edad, trabajo forzado, y el derecho a la libre asociación son reforzados para su implementación. Por ejemplo, la inclusión de no-discriminación dentro de los derechos laborales requeridos bajo el tratado, tema que está siendo cuestionado (ver abajo), tiene el potencial de mejorar la calidad de empleo en los países Andinos sin detractor significativamente la cantidad de empleo. La posibilidad de un impacto negativo en la cantidad de empleo es cuestionable; si el suministro de leyes laborales fuertes son aplicadas en unión de una planificación que enfoca asistencia para estimular la creación de empleo en industrias las cuales puedan tomar ventajas de los mercados libres de impuesto, el efecto general será positivo. Estándares de labor efectivos puede por lo tanto formar parte de una estrategia amplia para asegurar impactos positivos económicos en los países Andinos. Las siguientes medidas tienen el potencial de mejorar grandemente el suministro de leyes laborales en el TLC así como también de construir un apoyo amplio para el acuerdo en los EE.UU. y Sudamérica.

<b><u>Recomendacion</u></b>	<b><u>Razonamiento</u></b>
Hacer todo suministro de leyes laborales sujeto de un organismo de Entendimiento y Solución de Diferencias, en caso de haber disputas, así como en el caso del TLC EE.UU. – Jordania.	La mayoría de compromisos en los TLCs que EE.UU. ha firmado recientemente han sido únicamente oratorios (no prácticos), haciendo los compromisos de las reglas laborales menos rigurosos.
Permitir a la parte apelante escoger si es que impone una multa o suspende los beneficios para reforzar las disputas del área laboral.	Previos TLCs han demostrado que los “vínculos entre comercio y reforzamiento de leyes laborales son más efectivos cuando los incentivos que las firmas privadas tienen que confrontar están alineados con aquellos de los gobiernos quienes son los socios del tratado comercial.” <sup>34</sup> Esta configuración de incentivos no es alcanzable si la única opción es una determinación monetaria en contra del gobierno. Al menos, multas deben ser pagadas por las firmas que han violado los estándares que del presupuesto que proviene de los impuestos.
Evaluar la posibilidad de aplicar incentivos positivos como mecanismos de normas de labor para impulsar mejores estándares laborales.	Este método es mas probable que sea efectivo en países que no tienen un sistema judicial y de leyes reglamentarias en buen funcionamiento, lo cual es el caso en los países Andinos, debido a que esto da a los empleadores un incentivo adicional para cumplir con las reglas laborales sin amenazas o amonestaciones.
Definir los derechos laborales que las partes estarían obligadas a presentar ante las leyes laborales nacionales en línea con los principales estándares de la OIT.	Evaluar las deficiencias de la ley laboral nacional, antes que únicamente requerir la implementación de estándares nacionales existentes, los cuales tienen deficiencia en cada uno de los países Andinos, Esta situación estimula la voluntad política para reformar los estándares laborales, pues esta voluntad no es evidente en los políticos o en las élites.
Incluir el derecho a la no-discriminación en la lista de derechos laborales del TLC.	Este derecho es parte de la base de derechos laborales de la OIT. Representantes de las administraciones Andinas han declarado confidencialmente su voluntad de incluir este derecho esencial en el acuerdo.
Incluir sistemas para monitorear el cumplimiento con leyes laborales en cada país para asegurar transparencia y credibilidad.	Es especialmente importante en los países Andinos, los cuales tienen deficiencias en la capacidad de monitoreo y gobernabilidad.
Proveer recursos económicos y un apropiado compromiso desde los EE.UU. que sean destinados a programas gubernamentales, los cuales den soluciones a los niveles de violencia contra líderes de uniones en Colombia.	Asegurar el derecho a la organización de trabajadores en Colombia, y promover la reglamentación de leyes en contra de la impunidad de la violencia.

Nosotros preguntamos a todas las personas Andinas entrevistadas acerca de su opinión sobre el nivel de efectividad en el suministro de leyes en el área laboral en otros tratados de libre comercio. Únicamente dos personas mencionaron otros tratados que han incorporado recomendaciones para reforzar leyes laborales, como

<sup>34</sup> Sandra Polaski, “Protecting Labor Rights through Trade Agreements: An Analytical Guide,” Journal of International Law and Policy, July 14, 2004. disponible en: <http://www.carnegieendowment.org/pdf/files/2004-07-polaski-JILP.pdf> (ultima fecha visitado November 18, 2005).

es el caso del TLC EE.UU.-Jordania; todos los otros entrevistados no expresaron conocimiento sobre suministros de leyes laborales. Todos aquellos quienes estaban preocupados por este tema de suministro de leyes laborales expresaron interés en aprender acerca de las diferentes opciones para las cláusulas laborales, varios de ellos haciendo preguntas importantes. Esto demuestra que hay lugar para inclusión y compromiso de leyes laborales si es que los administradores quieren y construyen una base vigorosa de apoyo y convenio.

### ***E) Manejar la Transición para la Estabilidad y Equidad***

#### **Permitir concesiones razonables en los sectores de alto nivel de empleo.**

Siete entrevistados mencionaron la necesidad esencial de reducir el impacto del TLC Andino en sectores que provén significativamente al sustento de los hogares en los países Andinos, particularmente agricultura. Organizaciones de agricultores han pasado por periodos de protestas a gran escala, como la reciente marcha en Perú en la cual diez mil agricultores y personas que los apoyan hicieron una petición de un salvaguardia especial para los productos sensibles.<sup>35</sup> Diecinueve por ciento de la población Colombiana, veinte y cuatro por ciento en Ecuador, y veinte y nueve por ciento en Perú son agricultores, en comparación con menos de dos por ciento en Estados Unidos.<sup>36</sup> Esta situación transfiere efectos significativos para los hogares rurales y para la pobreza si es que los mercados agrícolas y agropecuarios son inundados con productos Norteamericanos subsidiados. Esto esta directamente en contra de los esfuerzos de política internacional de los EE.UU. en la región, de proveer alternativas para la producción de coca a través de la estimulación en el cultivo de otros productos. Adicionalmente, el incremento de la pobreza rural contribuirá a la migración rural-urbana, y al desempleo urbano. Al permitir que los productos sensibles sean sujeto de la salvaguardia permanente, y de que existan extensos periodos de desgravación (reducción de tarifas) en otros productos importantes, reduciría los impactos negativos en las economías rurales de los Andes, haciendo posible que el exceso de empleo sea absorbido gradualmente en los nuevos sectores, antes de que se cree una ola de desempleo. Varios estudios han señalado y establecido como verdadero el potencial de perdidas de trabajo en larga escala, y la necesidad de una gran absorción de empleo en las industrias crecientes para resolverlo (tema discutido en la sección III). Permitir la creación de la salvaguardia especial para los productos agrícolas m•s sensibles de los países Andinos, y periodos de desgravación con una extensión de tiempo suficiente en otros productos claves, es una inversión para un trayectoria hacia un desarrollo estable de la región.

#### **Asegurar que los Programas de Transición tengan fondos y estén Listos.**

Más allá de las negociaciones en la mesa, el apoyo económico y técnico será necesario para permitir una transición viable de los países Andinos para un comercio más libre con los EE.UU. y entre Andinos mismos. Incluso con las mejores alternativas posibles del acuerdo, dos áreas en transición, mencionados a lo largo de este reporte, necesitarán asistencia: 1) los productores e industrias que tomarán ventaja del acceso a mercados norteamericanos, y 2) los hogares que perderán en empleo e ingresos económicos y los cuales serán afectados negativamente. Los EE.UU. deben asegurar que los tres socios Andinos estén planificando lo suficiente como para adaptarse al cambio a nivel macroeconómico y a nivel del sustento de los hogares, y de forma que tengan suficiente tiempo para apoyar a los programas operacionales antes de la implementación del TLC, no después de éste. La capacitación (tema que fue mencionado explícitamente por dos entrevistados, como un área clave que requiere atención) también es necesaria para asegurar que los países Andinos sean capaces de tomar las ventajas del acceso a los mercados Norteamericanos y Andinos, particularmente expandiendo dentro de los sectores que tienen potencial en competitividad y reemplazado trabajos y producción perdidos en sectores no competitivos. Esto incluye capacitación institucional en reformas aduaneras, regulaciones sanitarias, sistemas legal, implementación y reforzamiento de leyes laborales y ambientales, políticas de competencia justa, especialmente

<sup>35</sup> “Agro marcha contra el TLC,” September 11, 2005, *La Ultima* (web news based in Lima), disponible en: <http://www.laultima.com/noticia.php?id=14607&idcategoria=4>.

<sup>36</sup> United Nations Food and Agriculture Online Statistical Database. Disponible en: [http://www.fao.org/waicent/portal/statistics\\_en.asp](http://www.fao.org/waicent/portal/statistics_en.asp) (ultima fecha visitado Noviembre 12, 2005).

con relación a las pequeñas empresas<sup>37</sup> Las administraciones Andinas han expresado voluntad de conllevar reformas ambiciosas de regulación, pero la voluntad no basta, es necesario un enfoque en la planificación. Adicionalmente, es claro que se necesitará asistencia de los EE.UU. e instituciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes deberían proveer asistencia económica y técnica cuando sea necesario para este proceso de transición.

## ***V. Conclusión***

Una negociación sin tanta premura y que avance gradual y minuciosamente permitirá que los gobiernos de los cuatro países incluyan y comprometan la participación de la sociedad civil para crear un consenso más amplio. Las administraciones y negociadores deben crear un acuerdo que pueda tener beneficios a lo largo de la sociedad y que puede gozar de un extenso apoyo y aceptación. Esto ocurrirá únicamente cuando se permita períodos de suficientemente duración para la transición, se acepte el necesario tratamiento especial a los bienes que proveen sustento a grandes sectores de la población, y se incluyan protecciones vigorosas en las leyes y estándares laborales y ambientales. No sólo el tiempo, pero también la dedicación suficiente, abrirán el camino a los gobiernos para que elaboren planes comprensivos, asistan a aquellos que son impactados negativamente por el tratado. Esta es la única forma en la que las administraciones de estos países podrán alistarse operacionalmente y con fondos para el momento en que el TLC Andino sea implementado. Un TLC Andino apresurado y deficiente en su negociación y planificación será más perjudicial para todos los participantes en el tratado que no llegar a ningún acuerdo. Por todas estas razones, es esencial que los gobiernos y negociadores de los EE.UU., Ecuador, Perú y Colombia aseguren que se llegue al acuerdo de la forma correcta.

---

<sup>37</sup> “Pequeñas y Medianas Empresas en America Latina y Articulación Productiva.” CEPAL website. disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/cooperacion/noticias/cooperacion/4/14084/P14084.xml&xsl=/cooperacion/tpl/p32f.xsl&base=/cooperacion/tpl/top-bottom.xsl>. (fecha última visitado Nov 13, 2005).