



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



# Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

---

## **MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL-MERCOSUR**

---

### TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

---

Comercio, inversión e impacto en la CAN después del  
TLC de Estados Unidos con Perú y Colombia

---

AUTOR: ARIELA RUIZ-CARO

DIRECTOR: RAMIRO BERTONI

OCTUBRE, 2018

---



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



### **Dedicatoria**

A mi padre por enseñarme a ver el mundo con el cristal de la política y a mi madre por inculcarme la disciplina para hacerlo posible.

### **Agradecimientos**

A la Dirección Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación de la República Argentina por haberme otorgado una beca concursal durante 1998-1999.

A Ramiro Bertoni por su valioso apoyo en la elaboración de esta tesis y a Adriana Rodríguez por su permanente e inagotable estímulo para concluirla.

## **Resumen**



La presente investigación pretende evaluar cuál ha sido el impacto de la suscripción del TLC de dos de los países andinos con Estados Unidos en el proceso de integración andina; en el comercio de los países que los suscribieron –Perú y Colombia– así como de los que se abstuvieron –Bolivia y Ecuador– y fueron afectados por la suspensión de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA) y la suscripción del TLC por sus otros socios. Asimismo, busca determinar el tratamiento a las inversiones extranjeras que le otorgaron los dos primeros países, en comparación con los segundos, con el fin de ver que la atracción de flujos de inversión extranjera obedece más a factores externos que al marco legal que los países les otorgan en el marco de un TLC.

Las negociaciones se iniciaron en mayo de 2004 por los cuatro países andinos. De ellas no participó Venezuela, por no ser beneficiaria de la ATPDEA. Ecuador y Bolivia no continuaron las negociaciones por razones políticas, Venezuela se retiró de la CAN y se produjo la ruptura del proceso de integración andina, convirtiéndose en uno de cooperación.

Ni el TLC de Estados Unidos vigente con Perú desde 2009, ni el vigente con Colombia desde 2012, han producido los resultados que los gobiernos anunciaron durante las negociaciones. Ambos convirtieron en déficit, lo que antes de la vigencia del TLC fue un superávit comercial, no se diversificaron las exportaciones ni se añadió valor a estas. Las exportaciones siguen altamente concentradas en pocos productos y conformadas por recursos naturales, básicamente del sector minero energético. Tampoco se ha generado un boom de inversión extranjera directa y el sector industrial ha registrado continuas caídas.

La investigación tiene carácter empírico, con un enfoque exploratorio descriptivo, y un tipo de diseño retrospectivo. El mismo se realizó a partir del análisis de datos y estadísticas publicadas por organismos oficiales. También se consultaron los documentos y material de divulgación preparados por las autoridades de los países vinculados a la negociación del TLC. Asimismo, se consultaron fuentes secundarias como publicaciones que tratan diversos aspectos sobre los resultados del TLC, las cuales son exiguas.

La evaluación de estos tratados es importante pues los gobiernos del Mercosur consideran actualmente que estos constituyen la vía para impulsar las exportaciones, las inversiones extranjeras y el empleo, sin considerar el impacto real que estos tienen en sus cuentas externas, en sus esquemas de integración subregional y en el tipo de crecimiento e inserción internacional que estos imprimen.

**Palabras clave:** Economía internacional, política comercial, organizaciones de comercio internacional, relaciones de comercio internacional.

### **Listado de Siglas**



|          |   |
|----------|---|
| ACE      | Acuerdo de Complementación Económica  |
| AEC      | Arancel Externo Común   |
| AID      | Agencia Internacional para el Desarrollo  |
| ALCA     | Asociación de Libre Comercio Americana  |
| ALCSA    | Área de Libre Comercio de Sudamérica  |
| ATPA     | Ley de Preferencias Arancelarias Andinas  |
| ATPDEA   | Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga   |
| CAFTA-RD | Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana  |
| CAITISA  | Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje en Materia de Inversiones |
| CAN      | Comunidad Andina  |
| CEPAL    | Comisión Económica para América Latina y el Caribe  |
| CIADI    | Centro Internacional de Arreglo de Diferencias  |
| CPE      | Constitución Política del Estado  |
| DEA      | Agencia Antidrogas de Estados Unidos  |
| ENATEX   | Empresa Pública Nacional Textil   |
| IBCE     | Instituto Boliviano de Comercio Exterior  |
| IED      | Inversión extranjera directa  |
| Mercosur | Mercado Común del Sur   |
| NMF      | Nación Más Favorecida   |
| OMC      | Organización Mundial de Comercio  |
| SGP      | Sistema Generalizado de Preferencias  |
| TBI      | Tratado Bilateral de Inversión  |
| TLC      | Tratado de Libre Comercio   |
| TLCAN    | Tratado de Libre Comercio de América del Norte  |
| TPA      | Autoridad para promover el comercio (Trade Promotion Authority)   |
| UNCITRAL | Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil   |
| USTIC    | Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos  |
| USTR     | Representante de Comercio de Estados Unidos   |

## Índice general



1. Introducción
2. Planteamiento del tema
3. Marco teórico
4. Metodología
5. Hallazgos/desarrollo
  - A. Antecedentes de las negociaciones del tratado de libre comercio (TLC) Estados Unidos (EEUU)-Comunidad Andina
    1. El contexto internacional
      - 1.1. El fracaso de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún
      - 1.2. El retiro del G-21 como condición para negociar un TLC
      - 1.3. La renuncia de Perú y Colombia al G-21
      - 1.4. El fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)
    2. Los TLC como vía para la construcción del ALCA
      - 2.1. Resistencia inicial de EEUU a suscribir TLC individuales
      - 2.2. El interés de los países andinos por suscribir el TLC con EEUU
      - 2.3. El interés de EEUU por suscribir el TLC con los países andinos
    3. El inicio de las negociaciones
      - 3.1. Los países participantes
      - 3.2. El fin de las negociaciones conjuntas
        - 3.2.1. El TLC con el Perú
        - 3.2.2. El TLC con Colombia
  - B. Impacto del TLC en el proceso de integración de la Comunidad Andina (CAN)
    1. La Comunidad Andina antes del inicio de las negociaciones del TLC
      - 1.1. La zona de libre comercio
      - 1.2. El comercio intracomunitario
      - 1.3. El regionalismo abierto y la integración económica
      - 1.4. El arancel externo común
    2. La participación de la CAN en negociaciones de comercio internacional
      - 2.1. La CAN en el Área de Libre Comercio de las Américas
      - 2.2. La CAN en el Área de Libre Comercio Sudamericana
      - 2.3. La CAN en la gestión y renovación de la Ley de Preferencias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA)
      - 2.4. La CAN en las negociaciones del TLC con EEUU
    3. Impacto de las negociaciones del TLC en la CAN



- 3.1. Incumplimiento de la normativa andina
  - 3.2. La salida de Venezuela de la CAN
  - 3.3. El ingreso de Venezuela al Mercosur
  - 3.4. El fin de la unión aduanera en la CAN
- C. Evaluación de la balanza comercial de los países andinos después del TLC con EEUU
1. La ATPDEA
    - 1.1. De la Ley de Preferencias Andinas (ATPA) a la ATPDEA
    - 1.2. Prórrogas de la ATPDEA
  2. La balanza comercial de los países andinos con EEUU
    - 2.1. La balanza comercial de los países de la CAN que tienen TLC con EEUU
      - 2.1.1. La balanza comercial del Perú con EEUU
      - 2.1.1. La balanza comercial de Colombia con EEUU
    - 2.2. La balanza comercial de los países de la CAN que no tienen TLC ni ATPDEA
      - 2.2.1. La balanza comercial de Bolivia con EEUU
      - 2.2.2. La balanza comercial de Ecuador con EEUU
- D. Relación entre el TLC y la inversión extranjera directa (IED) en los países andinos
1. Liberalización y desregulación de la IED antes del TLC
  2. Aspectos críticos del tratamiento a las inversiones extranjeras en los TLC de Perú y Colombia
  3. El camino seguido por Ecuador y Bolivia: denuncia del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y de los Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones (TBI)
  4. Factores que impiden que el TLC incremente la IED y generen crecimiento económico
6. Conclusiones/reflexiones finales
7. Referencias bibliográficas
8. Anexos
- 1) Notificación de la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR) al Congreso para iniciar negociaciones del TLC con los países andinos
  - 2) Rondas de negociaciones del TLC entre EEUU y la CAN
  - 3) Extensiones de plazos de la ATPDEA concedidas por el gobierno de EEUU
  - 4) El Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) según la OCDE
  - 5) Saldos en cuenta corriente como porcentaje del PBI de los cuatro países andinos: 1990-2017



## Gráficos

- 1) Evolución del porcentaje de comercio intracomunitario en las exportaciones totales del grupo: 1969-2016
- 2) Participación del mercado subregional en las exportaciones de los países andinos: 1969-2016
- 3) Exportaciones de la CAN a la subregión, a EEUU y al resto del mundo: 2002 y 2016
- 4) Importaciones de la CAN desde la subregión, EEUU y resto del mundo: 2002 y 2016
- 5) Evolución del comercio Perú–EEUU antes y después del TLC
- 6) Exportaciones tradicionales y no tradicionales del Perú a EEUU: 2010-2016
- 7) Principales mercados de destino de las exportaciones industriales de Perú: 2010 y 2016
- 8) Composición de las importaciones de Perú a EEUU antes y después del TLC
- 9) Evolución del comercio Colombia- EEUU antes y después del TLC
- 10) Composición de las importaciones de Colombia a EEUU antes y después del TLC
- 11) Participación de exportaciones industriales de Colombia a EEUU 2010-2016
- 12) Evolución del comercio BoliviaEEUU antes y después de la vigencia de la ATPDEA
- 13) Exportaciones no petroleras de Ecuador a EEUU según programa de preferencias: 2010-2016
- 14) Evolución del comercio Ecuador- EEUU antes y después de la vigencia de la ATPDEA
- 15) Principales productos exportados por Ecuador: 2007-2016
- 16) Entrada de IED en los países miembros de la Comunidad Andina 2005-2016
- 17) América Latina y el Caribe: cuenta corriente de la balanza de pagos según componentes: 2010-2016
- 18) América Latina y el Caribe (países seleccionados): Balance entre la IED y la salida de rentas de la IED promedio del período 2010-2016

## Cuadros

- 1) Requisitos de elegibilidad para los países beneficiarios del ATPDEA
- 2) Legislación sobre inversión extranjera directa en los países andinos

## 1. Introducción



La presente investigación busca evaluar el impacto que tuvieron las negociaciones del TLC de los miembros de la Comunidad Andina (CAN) con Estados Unidos –y su firma, por separado, por tan solo dos países– en el organismo de integración andina. Asimismo, determinará su repercusión en el comercio de los países que los suscribieron, Perú y Colombia, así como de los dos que no lo hicieron, Bolivia y Ecuador. Se analizará el tratamiento contrapuesto otorgado a la inversión extranjera directa (IED) por los gobiernos firmantes del tratado, de un lado, y por los no firmantes, del otro, con el fin de demostrar que la atracción de flujos de inversión extranjera obedece más a factores externos, y a la propia dinámica de estas, que al marco legal que los países les otorgan.

En las negociaciones participaron solamente los países beneficiarios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA), con vigencia hasta 2006. Venezuela no era parte de dicha ley y, a pesar de la propuesta del organismo de integración y de los países socios de incluirla en las tratativas, ello no fue aceptado por el gobierno norteamericano.

En pleno proceso de negociación del TLC de los países andinos con Estados Unidos, iniciado en mayo de 2004, los gobiernos de los cuatro países difundieron los numerosos beneficios que supuestamente conllevaría este tratado. Entre ellos se mencionaba, especialmente, el incremento exponencial que tendrían las exportaciones andinas al poder ingresar, de forma permanente, libre de aranceles, al mercado más grande del mundo; la posibilidad de adquirir bienes de capital e insumos provenientes de Estados Unidos, libres de aranceles, por parte de pequeñas empresas; la mayor oferta de productos a menores precios para los consumidores; y, la canalización de mayores flujos de inversión hacia la región andina, las cuales generarían empleo e impulsarían la industrialización del país.

A cambio de hacer permanente la desgravación arancelaria para el ingreso a Estados Unidos de productos con bajos niveles de tecnología, producidos y exportados por los países andinos en el marco de la ATPDEA, los gobiernos andinos optaron por hacerlo a través de la firma de un TLC en el que, a cambio, se liberalizarían los bienes y servicios provenientes de Estados Unidos, se permitiría la participación de ese país en las compras públicas de la región andina, se aceptarían mayores plazos de protección a la propiedad



intelectual, entre otros. Con tal de satisfacer a los grupos de poder locales beneficiarios de dicha ley, se optó por profundizar y poner una suerte de candado, vía los TLC, a las reformas realizadas por los gobiernos andinos, en el marco de los lineamientos del Consenso de Washington.

Se trataba del primer TLC negociado por los países andinos y por ello, los pormenores de la misma centraron la atención de la ciudadanía, de los dirigentes políticos y de los medios de comunicación, que recibieron información sesgada y con tintes publicitarios sobre los beneficios de su firma. Por esta razón, los cambios de gobierno que tuvieron lugar en Bolivia y Ecuador durante el proceso de la negociación, dieron lugar a una inmediata postura política frente al tratado. Es así, que ambos países abandonaron las negociaciones, y Perú y Colombia terminaron suscribiéndolo por separado. El TLC con Perú entró en vigencia en 2009, mientras que el de Colombia lo hizo en 2012.

En contraposición a las numerosas publicaciones sobre los beneficios que los TLC conllevarían, son pocos los estudios de evaluación de cumplimiento de los objetivos anunciados por los gobiernos durante la negociación. En el ámbito académico de Perú, Ferrero (2010) hace un relato sobre los detalles de la historia de las negociaciones en su calidad de ministro de Comercio Exterior del Perú, y Alarco, Bedoya, Gamero y Llamaza (2015) una evaluación sobre el desempeño comercial, el impacto de la protección a las inversiones, repercusiones en el ámbito laboral y el impacto de la mayor protección en medicamentos en el gasto público. Sin embargo, ningún organismo público ha llevado a cabo una investigación exhaustiva sobre el impacto de los TLC

No ha ocurrido lo mismo en el caso de Colombia. Salvo algunos artículos periodísticos que dan cuenta brevemente de su impacto en algunos ámbitos, especialmente el comercial, no se conocen estudios académicos que aborden esta temática. Sin embargo, la Contraloría General de la República (CGR) ha realizado una evaluación exhaustiva de los resultados de los TLC en el ámbito comercial, que el país ha suscrito tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea.

Tampoco la CAN ha realizado una evaluación del impacto que ha tenido en el proceso de integración, la vigencia del mencionado TLC con Estados Unidos, suscrito solo por dos de sus miembros, a pesar del impacto que tuvo en la normativa andina, el fin del proyecto de construcción de una unión aduanera, el retiro de Venezuela del organismo, y el



desvío de comercio en la subregión a favor de Estados Unidos. Las posiciones políticas contrapuestas entre los países, han impedido a la Secretaría General realizar una evaluación que aborde los temas mencionados.

El presente trabajo tiene como objetivo contribuir a llenar ese espacio de evaluación sobre los resultados de unas negociaciones sumamente prometedoras, cuyo abordaje se tiende a evitar, tanto por el sector académico, como por los propios gobiernos y por la CAN. En ese sentido, esta investigación busca demostrar que ni el TLC de Estados Unidos vigente con Perú, ni el vigente con Colombia, han producido los resultados que los gobiernos anunciaron con gran despliegue publicitario durante las negociaciones. Asimismo, busca evaluar cuál fue el impacto que tuvo la firma del TLC, así como el fin de la ATPDEA, en el ámbito comercial, en Bolivia y Ecuador, países que no suscribieron dicho tratado

Se busca también evaluar el impacto que tuvo la suscripción del TLC con Estados Unidos en el proceso de integración subregional de la Comunidad Andina, que provocó la salida de Venezuela del mismo, la suspensión del arancel externo común y la violación de aspectos de la normativa andina, especialmente en temas de propiedad intelectual, para poder firmarlo.

Con el fin de abordar estos aspectos, la investigación constará de los siguientes capítulos:

- Antecedentes de las negociaciones del TLC.
- Impacto en el proceso de integración de la CAN
- Evaluación de la balanza comercial de los países de la CAN después de la firma del TLC con Estados Unidos
- Relación entre inversión extranjera directa y los TLC en los países andinos

En el primer capítulo se hará un análisis del contexto internacional en el que se inician las negociaciones –fracaso de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y del Área de Libre Comercio Americana (ALCA)– así como de las razones y de los argumentos que los gobiernos de Colombia y Perú, por un lado, así como el de Estados Unidos, por el otro, adujeron para firmar un TLC. Asimismo, se mencionarán las condicionalidades para iniciar su negociación y se describirá el proceso de la misma, así



como los principales sucesos políticos que determinaron que solo dos de los entonces cinco países miembros lo suscribieran.

El segundo capítulo abordará la contravención a la normativa andina de parte de los países interesados en suscribir el TLC (especialmente en el ámbito de propiedad intelectual) para adecuarla a las exigencias de Estados Unidos, así como el impacto que tuvo en el proceso de integración subregional andino que, entre otros, derivó en la denuncia del Acuerdo de Cartagena de parte de Venezuela y su posterior ingreso al Mercosur; la imposibilidad de sostener el arancel externo común; y, la transformación de este organismo de integración en uno de cooperación.

El tercer capítulo tratará sobre los resultados de la balanza comercial de Perú y Colombia con Estados Unidos, luego de la vigencia del TLC, habida cuenta de que los gobiernos de ambos países justificaban la vigencia de dichos tratados por la importancia que tendría el mercado norteamericano en el incremento de las exportaciones procedentes de estos países. Se analizarán los factores por los cuáles estos resultados fueron contrarios –en términos de resultados de la balanza comercial, composición de las exportaciones y evolución del sector manufacturero– a los que pronosticaban los gobiernos. Asimismo, se analizará el impacto comercial que la firma del TLC con Estados Unidos, por parte de Perú y Colombia, así como el fin de la ATPDEA, tuvieron para Bolivia y Ecuador, países no firmantes de dicho tratado.

Finalmente, se demostrará conceptualmente, porqué la firma de un TLC, aunque pudiera propiciar un mayor flujo de inversiones, no impulsa necesariamente el crecimiento económico, ni una mayor transferencia tecnológica en los países que los suscriben, tal como los gobiernos lo anuncian. Asimismo, se hará una comparación del trato otorgado a la IED por parte de los países que firmaron el TLC con Estados Unidos, y los que no lo hicieron. Se verán los factores determinantes de la atracción de los flujos de capitales, los cuales trascienden los marcos legales internos que otorgan los países.

La evaluación de los resultados de estos tratados reviste fundamental importancia puesto que, recientemente, los gobiernos del Mercosur, consideran que estos constituyen la vía ideal para impulsar las exportaciones, las inversiones extranjeras y el empleo, sin



considerar el impacto real que estos tratados tienen en sus cuentas externas, en sus esquemas de integración subregional y el tipo de crecimiento que estos imprimen.

La autora de este trabajo ha sido funcionaria de la Comunidad Andina entre 1985 y 1994 y ha participado desde la sala adjunta en las rondas de las negociaciones del TLC con Estados Unidos, cuyo inicio tuvo lugar en mayo de 2004.

## 2. Planteamiento del tema

Desde que se iniciaron las negociaciones del TLC de los países andinos con Estados Unidos, en mayo de 2004, el debate se centró en los aspectos comerciales. El análisis del tratado en términos geopolíticos, como proyecto de desarrollo de país, de integración regional y como forma de inserción en la economía internacional, en la era de la sociedad del conocimiento, fue menos intenso y menos difundido. No obstante, este tratado afecta todo el tejido institucional de las naciones que los suscriben. El impacto que tiene en la modalidad de inserción a la economía internacional es evidente y no requiere de modelos de equilibrio general computables, ni análisis de equilibrio parcial, o análisis estáticos y dinámicos –de corto plazo o con horizontes mayores– para demostrarlo.

Mientras estas tuvieron lugar, el conjunto de la sociedad de la región andina asistió a una millonaria campaña propagandística de sus respectivos gobiernos, apoyada por las agencias de cooperación norteamericana, especialmente de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) sobre el mercado infinito y el trabajo para todos que traería como consecuencia la firma de este tratado. Esa campaña sólo difundió beneficios, ocultó los costos y, lo que es más grave, manipuló estadísticas, con el propósito de mostrar las ventajas de un tratado en el momento de su negociación.

Con una agenda comercial construida y promovida por los grupos de poder económico, en los respectivos países, se anunciaba que las exportaciones tendrían un incremento exponencial, las inversiones extranjeras fluirían a la región andina como resultado de lo cual se producirían encadenamientos productivos internos, se incrementaría la transferencia tecnología, se impulsaría el proceso de industrialización y, además, se fortalecería el proceso de integración andino. Los dirigentes políticos, incluidos muchos de los que no creían en esta entusiasta visión, evitaron pronunciarse durante las negociaciones



y, en muchos, casos esperaron a ver las encuestas de aprobación del TLC para emitir sus pronunciamientos con cálculos electorales.

En este marco, el objetivo general de esta investigación consiste en evaluar si las promesas del discurso gubernamental que propiciaba la firma del TLC con Estados Unidos en los países andinos con el fin de impulsar las exportaciones con mayor valor agregado, incrementar la atracción de las IED, y fortalecer el proceso de integración andino, fueron cumplidos a partir de la vigencia de los TLC con Perú y Colombia.

Específicamente, se busca analizar los flujos de la balanza comercial con Estados Unidos de los dos países que suscribieron el TLC, Perú y Colombia, y de aquellos que no lo hicieron y se vieron además afectados por la suspensión de la ATPDEA, Bolivia y Ecuador. Asimismo, señalar por qué las inversiones que supuestamente atraen los TLC no han producido encadenamientos productivos internos y, a la larga, se han convertido en un factor de desequilibrio de la cuenta corriente de capitales.

La hipótesis central de esta investigación considera que la vigencia del TLC de los países andinos con Estados Unidos (y de los TLC con países desarrollados en general) configuran y consolidan un escenario de modernización de la economía concentrado y excluyente, debido a la lógica económica que encierran estos tratados en los que se debilita el rol del estado y se deja al mercado, gobernado por sectores empresariales poderosos, el manejo de la economía. Dicha lógica económica es la que ha impedido que tengan lugar los resultados que anunciaban los gobiernos andinos

La segunda hipótesis plantea que la desgravación arancelaria otorgada a las exportaciones norteamericanas, en el marco del tratado, está generando el incremento de las importaciones de bienes de consumo suntuario que impactan en los resultados de la balanza comercial, así como en la incipiente industria de ambos países.

La tercera hipótesis considera que la eliminación de los requisitos de desempeño a las inversiones extranjeras, que ya estaban incorporadas en los países andinos, imposibilita acciones futuras del estado para orientar dichas inversiones, de tal manera que no se generan las condiciones para producir encadenamientos productivos internos, tal como lo manifiestan los gobiernos al negociar dichos tratados. Además, las utilidades remitidas al exterior continúan incrementándose, lo cual tiene un impacto negativo en la balanza de cuenta corriente, que ha generado déficits crecientes.



Finalmente, la firma del TLC con Estados Unidos no sólo desactivó aspectos clave de la normativa jurídica de la Comunidad Andina, sino que tuvo un impacto en la disminución del comercio intrarregional debido al desvío de comercio en favor de Estados Unidos y en perjuicio de los socios andinos que no suscribieron el tratado.

### 3. Marco teórico

El enfoque teórico que guía las negociaciones de los TLC responde a una visión neoliberal que considera que la integración comercial a los grandes mercados mundiales es hoy una de las principales condiciones para el desarrollo nacional, y que la globalización –al menos hasta que asumiera el gobierno Donald Trump– es un proceso ineludible en el que los mercados y las economías de los países del orbe se interrelacionan en grado de dependencia recíproca y resulta prácticamente imposible sustraerse de esta corriente de desarrollo mundial. (MINCETUR, 2005). Por ello, consideran que el Perú estará mejor mientras más acceso a los mercados internacionales tenga y participe activamente en el comercio mundial.

El enfoque de liberales y neoliberales considera que “en un mundo globalizado como el actual, delimitado por una feroz competencia por capitales, aquellos países que facilitan el acceso y permiten el crecimiento del capital son los ganadores, mientras que el resto se queda estancado”. (Jiménez de Sandi, 2010, p.2) Frente a este reto, los tratados de libre comercio –y en particular el TLC con Estados Unidos– aparecen como un eficaz instrumento para que economías pequeñas como las andinas logren su inserción en la dinámica global.

El problema es que las autoridades de las naciones que negocian los TLC perciben al libre comercio como el gran motor del crecimiento económico, el mejor asignador y distribuidor de los recursos de la economía y, por ende, del desarrollo social sin considerar que, detrás del nombre oficial, Acuerdo de Promoción Comercial, se encubre una complejidad de temas negociados que corresponden a un modelo de gestión de la economía, y no simplemente a un acuerdo comercial. Ese enfoque relega al estado a un rol subsidiario de la actividad económica y separa la política del desarrollo económico y social.



En el extremo opuesto a dicha visión de la economía y del desarrollo, se ubican los economistas antineoliberales (neo-marxistas, neoestructuralistas y neokeynesianos) quienes atribuyen, los resultados negativos de la economía mexicana durante los últimos cinco lustros, especialmente en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), “al abandono del estado de su función pública central reguladora y promotora de la igualdad social promulgada desde la Constitución de 1917...Para estos críticos acérrimos del neoliberalismo, los cuales están en el ala izquierda del espectro político mexicano, el abandono del estado ha llevado a la *changarrización* de la economía, y ha acentuado el problema central de la misma: la desigualdad social entre los mexicanos y el aumento de la impunidad y de la informalización violenta (cuya máxima expresión es la narco-violencia)”. (Jiménez de Sandi, 2010, p.2)

En referencia a las negociaciones del TLC de Estados Unidos con los países andinos, Schuldt (2004) sostiene que ningún país ha salido del subdesarrollo solamente abriendo sus mercados. “Primero, desarrollan el mercado interno y luego van hacia afuera. Acá, lo que argumentan los economistas ortodoxos es que el mercado interno es muy pequeño y hay que exportar. Inmediatamente dicen que para exportar hay que flexibilizar el mercado de trabajo, lo que en otras palabras quiere decir bajar los sueldos reales y comprimir más el mercado interno, entonces se convierte en un círculo perverso. (...) El sistema de mercado, tal como está construido en el Perú no brinda una igualdad de oportunidades. El que más tiene, siempre tendrá más. Esa es la gran tragedia. El sistema de mercado, eso es lo que no enseñan en las universidades, lo único que hace es reproducir la distribución de ingresos existente (...) Lo que pasa es que los economistas ortodoxos han dominado el discurso en el Perú y nos han vendido una serie de mitos y falacias. Lo que tenemos que hacer es repensar una estrategia de desarrollo, de lo contrario nos caeremos al vacío. (...) Esta se debe trabajar directamente desde las bases, con las organizaciones populares, las PYMES y la burguesía nacional que es poca”.

De manera similar, (Ha-Joon Chang, 2004, p.3) de la Universidad de Cambridge, sostiene que América Latina y otros países en desarrollo deben abandonar las políticas neoliberales, si en realidad desean crecer. Asia oriental y los países desarrollados actuales, antes de empujar a sus industrias a las exportaciones, las protegieron y subsidiaron fuertemente. “Actualmente el neoliberalismo es malo para el crecimiento –como también



para otras cosas, como la igualdad– especialmente en los países en desarrollo. Lo que América Latina necesita es una mezcla cuidadosa entre protección, subsidios y promoción de las exportaciones, y no políticas neoliberales de libre comercio y desregulación. (...) Mi libro<sup>1</sup> demuestra que esto es, en efecto, lo que la mayoría de países que actualmente son ricos usaron para desarrollarse, desde Gran Bretaña, en el siglo XVIII, hasta Corea y Taiwán a fines del siglo XX.”

Este trabajo parte de la hipótesis de que los TLC producen una modernización en algunos sectores de la economía, pero dejan un tendal de desplazados y excluidos, que no han recibido los beneficios de estos tratados, tal como se anunciaba. Se trata de un crecimiento concentrado, que no arrastra a las pequeñas y medianas empresas, por lo que no conllevan a un proceso de industrialización ni a una mejora en el número y en la calidad de los empleos, tal como las entidades oficiales lo anunciaban.

Tal como fue mencionado, las publicaciones oficiales sobre los beneficios que los TLC conllevarían fueron numerosas durante el proceso de las negociaciones. Sin embargo, la evaluación de cumplimiento de dichos beneficios, anunciados por los gobiernos andinos, ha sido evitada. En el ámbito académico de Perú, Ferrero (2010) hace un relato de los detalles de la historia de las negociaciones en su calidad de ministro de Comercio Exterior del Perú y, Alarco, Bedoya, Gamero y Llamaza (2015) realizan una evaluación sobre el desempeño comercial, el impacto de la protección a las inversiones, repercusiones en el ámbito laboral y el impacto de la mayor protección en medicamentos en el gasto público. Sin embargo, ningún organismo público ha llevado a cabo una investigación exhaustiva sobre el impacto de los TLC

No fue el caso de Colombia, cuya Contraloría General de la República (2017) realizó una evaluación exhaustiva de los resultados de los TLC suscritos tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea, centrado en aspectos comerciales y el impacto en la industria del país. En el ámbito académico, en cambio, existen algunas publicaciones, básicamente periodísticas, que dan cuenta brevemente del impacto del TLC especialmente en el ámbito comercial.

---

<sup>1</sup> Ha-Joon Chang (2002). Kicking away the ladder: Development Strategy in a historical perspective, Anthem Press, London.



Tampoco la Comunidad Andina ha realizado una evaluación del efecto que ha tenido en el proceso de integración la vigencia del TLC –suscrito por solo dos de los países miembros con Estados Unidos– a pesar que este fue el primer tratado que suscribieron países andinos, de forma individual, con un socio fuera de la región. Desde luego, este hecho tuvo un fuerte impacto en el organismo de integración, pues implicó cambios en la normativa andina, le puso fin a la construcción de la unión aduanera, determinó el retiro de Venezuela de la CAN, y el desvío de comercio en la subregión a favor de Estados Unidos. Las posiciones políticas contrapuestas entre los países, han sido un factor que ha impedido a la Secretaría General realizar una evaluación que aborde los temas mencionados.

En ese sentido, la elaboración de este trabajo de tesis pretende contribuir a llenar el vacío que existe en el análisis del impacto que ha tenido el TLC en los aspectos señalados. La ausencia de este tipo de abordajes se debe, entre otros, al hecho que los medios de comunicación, las calificadoras de riesgo y el establishment económico y financiero internacional, han creado en el imaginario social de Perú y Colombia, (y Chile también) que se trata de países serios, estables y confiables que el mundo entero admira. Tampoco el presidente Trump ha denostado estos tratados, ni los de Centroamérica, ya que con todos Estados Unidos ha venido generando superávits comerciales, a lo que suman los resultados positivos de las respectivas balanzas de servicios, siempre favorables a ese país.

La presente propuesta de investigación tiene carácter empírico, con un enfoque exploratorio descriptivo, y un tipo de diseño retrospectivo. El mismo se realizó a partir del análisis de datos y estadísticas publicadas por organismos oficiales, así como de los documentos y material de divulgación oficial que difundieron, en pleno proceso de negociaciones, un sinnúmero de beneficios que la firma de un TLC traería para los países andinos.

Asimismo, se consultaron fuentes secundarias como algunas publicaciones académicas y otras periodísticas que tratan diversos aspectos sobre los resultados del TLC. No obstante, estas son exiguas.

### ***El inicio de las negociaciones***

Las negociaciones del TLC de Estados Unidos con los países andinos se iniciaron oficialmente en mayo 2004, luego del fracaso de las realizadas para conformar el ALCA, así como, previamente, el de las multilaterales en el marco de la OMC en aspectos como



temas agrícolas, servicios y propiedad intelectual. En las negociaciones del TLC participaron solo los beneficiarios de la ATPDEA, programa que vencía en diciembre de 2006, y que fue prorrogado en repetidas oportunidades, hasta 2013, mientras el Congreso norteamericano ratificaba el TLC con los países andinos que lo suscribieron –Perú y Colombia– y estos a su vez adecuaban sus legislaciones internas a las del tratado. Venezuela no era beneficiario de esa ley, por lo que no fue incluido en las negociaciones, a pesar de que los gobiernos andinos lo solicitaron.

En abril de 2005 el presidente de Ecuador, Lucio Gutiérrez, fue destituido del cargo, y su lugar lo asumió el vicepresidente Alfredo Palacio, médico de profesión y crítico del TLC, especialmente en los temas de propiedad intelectual. En noviembre de 2006 ganó las elecciones presidenciales Rafael Correa, y manifestó abiertamente su rechazo al TLC. En enero de 2006, luego del triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS), el presidente Evo Morales de Bolivia se retiró de las negociaciones del TLC con Estados Unidos por considerarlo negativo para cualquier forma de organización y legislación productiva del país.

Perú fue el primero en firmarlo, en abril de 2006, seguido por Colombia, en noviembre del mismo año. El TLC de Perú entró en vigencia en febrero de 2009, luego de cumplir con el requisito de ser ratificado por el Congreso norteamericano, mientras que el de Colombia entró en vigencia en mayo de 2012, luego de un extenso debate sobre los beneficios y daños de la liberalización comercial en el Congreso norteamericano, así como por la oposición del Partido Demócrata antes las reiteradas denuncias de violación de los derechos sindicales y laborales en Colombia.

### ***El interés de los países andinos por suscribir el TLC andino con EEUU***

Los gobiernos andinos buscaban blindar la política económica de corte neoliberal vigente frente a intentos de algún otro gobierno que intentara modificarla. El supuesto asumido por dichos gobiernos era que la creciente liberalización de la economía constituía una garantía para atraer inversiones extranjeras que supuestamente generarían fuentes de trabajo. Además, “se produciría una expansión significativa de las exportaciones, en particular de las no tradicionales, así como su mayor diversificación, y un aumento de la



competitividad de empresas andinas, gracias a que sería posible disponer de materias primas y bienes de capital (maquinaria) a menores costos” (MINCIT, 2004, p.31).

En los dos países andinos que suscribieron un TLC con Estados Unidos se habían consolidado políticas económicas de apertura y desregulación, instrumentadas durante los noventa, que siguieron los lineamientos del Consenso de Washington. Éstas produjeron equilibrios macroeconómicos importantes y una relativa modernización del aparato productivo en algunos sectores. Pero también contribuyeron a profundizar la concentración del poder económico, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, exclusión social, y limitaron las opciones de políticas económicas de los estados.

El objetivo mediático de los gobiernos andinos consistió en aspirar a lograr que las preferencias otorgadas en el marco de la ATPDEA se hicieran permanentes con la firma del TLC, toda vez que dicha ley vencía en diciembre de 2006. Así, los empresarios ligados a actividades de exportación que realizaban bajo esta ley a Estados Unidos –especialmente textiles, flores y agricultura no tradicional– se convirtieron en los más importantes defensores del tratado. Ello, sostenían, les permitiría ganar competitividad frente a otros países que no gozaban de preferencias similares y ponerse en igualdad de condiciones frente a aquellos que sí gozaban de ellas.

En esta evaluación, desestimaron el hecho que los aranceles no constituyen actualmente las principales barreras para acceder a los mercados de los países industrializados. Tampoco tuvieron en cuenta que, en la medida en que Estados Unidos continuara suscribiendo este tipo de tratados con otros países del mundo, como era su objetivo, se irían perdiendo tales ventajas y, a cambio, se habría optado por un esquema de política económica que restringe la soberanía del estado, así como la posibilidad de impulsar políticas activas de desarrollo.

Los gobiernos andinos no consideraron en su propaganda política en favor del TLC que la formación de un área de libre comercio en el continente, en este caso vía la suscripción de estos tratados bilaterales, era un objetivo estratégico de los Estados Unidos para fortalecer su hegemonía respecto a la creciente influencia de la Unión Europea, Japón y China en el contexto mundial.



Aunque el nombre legal del TLC es “Acuerdo de Promoción Comercial” el tema del comercio es apenas un pretexto para, a cambio de hacer permanente la exoneración del pago de aranceles para un conjunto de bienes de poco valor agregado, adoptar un modelo de gestión económica y una forma de inserción en la economía internacional. Esta es la esencia de lo que se negocia en estos tratados.

### ***El interés de Estados Unidos por los TLC***

El interés de firmar estos tratados de parte del gobierno de Estados Unidos, así como también el de otros países desarrollados como Japón y la Unión Europea, consiste en utilizarlos como la vía para imponer reglas comerciales y económicas favorables a las corporaciones transnacionales que en el ámbito multilateral de la OMC no pueden implementarse por la resistencia de un número importante de países subdesarrollados.

En la ley de comercio o Trade Promotion Authority (TPA) de 2002 –que autorizó bajo determinados parámetros, al gobierno de los Estados Unidos a negociar Tratados de Libre Comercio con otros países– se consideraba que la expansión del comercio internacional “es de vital importancia para la seguridad nacional de Estados Unidos. El comercio es un factor crítico para el crecimiento económico del país y su liderazgo en el mundo [...] Las relaciones de comercio estables promueven la seguridad y la prosperidad. Hoy día los acuerdos comerciales sirven al mismo objetivo que los pactos de seguridad durante la Guerra Fría, comprometiendo a las naciones por medio de una serie de derechos y obligaciones”. (Trade Act, 2002, Title XXI. Sec. 2102)

En esa misma ley se señalaba que los acuerdos comerciales maximizan las oportunidades para los sectores críticos y piedras base de la economía de los Estados Unidos, como la tecnología de la información, telecomunicaciones, industrias básicas, equipo de capital, equipo médico, servicios, agricultura, tecnología ambiental y propiedad intelectual. El comercio, consideraba la ley, crearía nuevas oportunidades para los Estados Unidos lo que permitirá preservar su fuerza en asuntos económicos, políticos y militares.

Por otro lado, uno de los elementos geoestratégicos fundamentales para la seguridad nacional de este país en América Latina, radica en que “los recursos naturales del hemisferio estén disponibles para responder a las prioridades nacionales de Estados Unidos” (Lucier, 2000, p. 9). En este marco político, anular iniciativas del control estatal



sobre los recursos naturales y garantizar el libre flujo del comercio e inversiones en las actividades económicas vinculadas a dichos recursos, las rutas de acceso a los yacimientos de crudo y minerales, así como el acceso al potencial genético presente en la enorme biodiversidad existente en el Hemisferio Sur, especialmente en América Latina, constituyen objetivos centrales en la estrategia de seguridad nacional de la mayoría de países industrializados y los TLC son funcionales a este objetivo.

El hecho que las exportaciones de materias primas y recursos naturales ingresen a los mercados de los países industrializados, en general, y a Estados Unidos, en particular, con aranceles muy reducidos y, en muchos casos, exentos de ellos, determina que éstos no sean considerados tema de debate en las negociaciones para suscribir TLC. Sin embargo, estos tienen una importancia fundamental en la gestión y en el desarrollo sostenible de los recursos naturales.

Si bien en las negociaciones de los TLC no existe un grupo de negociación dedicado exclusivamente al tema de recursos naturales, su tratamiento está estrechamente ligado con las cláusulas de trato nacional a la inversión extranjera; la mayor apertura a la participación del capital extranjero; a procedimientos institucionales para la solución de controversias, consignados en los capítulos sobre el tratamiento a las inversiones extranjeras. Otros ámbitos de la negociación que tienen un impacto determinante en la gestión de los recursos naturales son los vinculados a la biodiversidad, en los capítulos de propiedad intelectual y medio ambiente, así como en el la liberalización en el sector servicios. El TLC permite disponer de un tratado internacional que garantiza de forma integral las diferentes aristas en la explotación de los recursos naturales. (Ruiz Caro, A., 2006b)

Sin embargo, para los países andinos que iniciaron las negociaciones, la razón principal por la cual Estados Unidos estaba interesado en darnos acceso permanente a un mercado tan grande como el suyo, a cambio de acceder a un mercado tan pequeño, como el nuestro, se debía a que:



los tres países que estamos negociando un TLC con Estados Unidos (Perú, Ecuador y Colombia, además de Bolivia, que inicialmente participó como observador) producimos el 100% de la coca que se vende en todo el mundo, que es el insumo principal para la producción de clorhidrato de cocaína. Estados Unidos quiere acabar con el consumo de esta droga en su territorio, y para ello requiere generar condiciones para un desarrollo alternativo en las zonas cocaleras de nuestros países. En ese sentido el Perú tiene una carta muy importante para negociar, porque a los estadounidenses les conviene que nuestro país siga fortaleciendo su lucha contra las drogas. (Zegarra, 2005, p.104)

Cabe señalar que, desde la vigencia del TLC de Estados Unidos con Perú y Colombia, la producción de coca no ha disminuido. El gobierno norteamericano reconoce, inclusive, que la ATPDEA no estaba cumpliendo el objetivo de disminuir los cultivos de coca (United States International Trade Commission, (USITC), 2005). Sin embargo, debido a que las exportaciones andinas en el marco de esa ley apenas representaban el 0,7% de las compras totales que Estados Unidos realizaba en el mundo, el gobierno determinó que la permanencia de la ley fuera utilizada como elemento propagandístico sobre las ventajas del libre comercio, y se aprovechara para incluir capítulos referidos al tratamiento de la IED, liberalización de las compras públicas, así como de todos los sectores de servicios bajo el esquema de listas negativas, mayor protección a la propiedad intelectual, entre otros.

### ***Resistencias del TLC al interior de Estados Unidos***

El TLC no sólo tuvo resistencias al interior de los países andinos. En Estados Unidos, los sectores perjudicados como los de la industria automotriz, electrónica, textil, entre otras, han generado renovadas resistencias y cuestionamientos. La ratificación del TLC con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-RD) por la Cámara de Representantes de Estados Unidos, en julio de 2005, con 217 votos a favor y 215 en contra y el TLC con Colombia, ratificado después de un largo proceso de debates, son una muestra de ello.

El escenario de modernización de algunos sectores económicos acompañados de exclusión social, tiene lugar no sólo en los países subdesarrollados que firmaron los TLC, sino también en Estados Unidos. El libre movimiento y las garantías otorgadas a las corporaciones transnacionales, han impactado desfavorablemente el nivel de vida de



grandes sectores de la población norteamericana en términos de calidad de empleo, lo cual explica el fenómeno del triunfo de un presidente de las características de Donald Trump.

La estrategia política y económica que consolida el TLC puede frenar el desarrollo económico en el largo plazo puesto que genera mayor desigualdad, la cual solo puede ser atenuada con una mayor presencia y un rol promotor del estado. Ello implica actuar a contramano del neoliberalismo –que propicia la separación de la política de la economía y del desarrollo social– con miras a impulsar el rol del estado como impulsor de nuevos modelos de desarrollo económicos y sociales. (Jiménez de Sandi, 2010) El propio Banco Mundial, impulsor junto al FMI y el BID de las políticas neoliberales y soportes financieros para que los países adecúen sus legislaciones internas a las exigencias del TLC, considera que la elevada desigualdad en los ingresos y el acceso a servicios en América Latina –la región con mayor desigualdad en el mundo– aumenta la pobreza y frena el desarrollo económico. Por ello recomienda invertir más en infraestructura, educación, protección laboral y social.

El problema es que las políticas económicas diseñadas por esa misma institución –conjuntamente con los otros organismos multilaterales mencionados– no dejan margen para disminuir la desigualdad a través de mayor inversión en sectores como educación y salud. Más bien, inducen a los gobiernos a que estos servicios sean tratados como mercancías y no como derechos ciudadanos. La tendencia a la privatización de la salud, de la educación y de los fondos previsionales ha creado servicios de primer mundo para unos pocos y ha marginado de ellos a la mayor parte de la población. Los TLC consolidan estas políticas. (Ruiz Caro, 2006a)

### ***El incremento de las inversiones y la generación de empleo***

Los gobiernos andinos y todos aquéllos que negocian un TLC con Estados Unidos difunden que éste generará un futuro promisorio para las regiones, empleo para el campo y crecimiento para la pequeña empresa porque se fortalecerán las cadenas exportadoras. (MINCETUR, 2005) El problema para el logro de estos objetivos radica en la propia esencia de los TLC. Lamentablemente, estos tratados producen, en muchas áreas, una ruptura de los eslabonamientos productivos internos al consolidar las reformas de apertura a la inversión extranjera que se instrumentaron en los noventa, tanto al interior de los



países andinos, como en el marco de la normativa subregional, y otorgarles un estatus de tratado internacional que complejiza posibles cambios.

Según el Foro de Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “la proliferación de acuerdos bilaterales de comercio y protección de inversiones está reduciendo la capacidad de los países subdesarrollados para adoptar políticas industriales capaces de coordinar mejor la actuación de las empresas extranjeras en sus territorios”. (Folha de Sao Paulo, 2004) Los TLC convierten los TBI en parte de un tratado internacional de gestión de la economía, que dificulta aún más, cualquier iniciativa futura de los estados para orientar la IED.

En efecto, en el capítulo de inversiones, se establece que el estado no puede exigir a los inversionistas extranjeros requisitos de desempeño. Es decir, que su producción tenga un determinado grado de contenidos nacionales, ni poner un límite a la exportación de bienes o servicios; utilizar preferentemente bienes producidos en su territorio; relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones (o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión); exigencias de transferencias de tecnología, entre otras que se especifican en el tratado.

Estas reglamentaciones tienden a destruir la industria nacional, así como a las pequeñas empresas, las más importantes generadoras de empleo. Ello se debe fundamentalmente a que estas prohibiciones tienden a favorecer la compra de productos importados, a la vez que se elimina la posibilidad de articular la inversión extranjera con el aparato productivo nacional.

### ***El fiasco del crecimiento exponencial de las exportaciones al mercado más grande del mundo***

La presente investigación analizará las características y evolución de la balanza comercial de Perú y Colombia con Estados Unidos, explicará porqué se verificó un mayor crecimiento de las importaciones procedentes de Estados Unidos que el de las exportaciones de ambos países a dicho destino, lo cual ha generado el surgimiento e incremento de déficits comerciales con el país del norte. Asimismo, mostrará que la composición de las exportaciones hacia ese país sigue siendo básicamente la misma luego de la vigencia del TLC, hecho que indicaría a su vez que dicho aumento de exportaciones



no está necesariamente vinculado con sectores productivos internos, lo que no ha traído como consecuencia, una mejora significativa en términos de calidad de los empleos e ingresos. (Alarco, Bedoya, Gamero y Llamozza, 2015)

Alarco (2017) sostiene que otro aspecto que ha ido agravándose luego de la vigencia del TLC, es la situación de la balanza de servicios, cuyos déficits crecientes han venido deteriorando la situación de la balanza en cuenta corriente, en ambos países, lo cual genera un déficit creciente con relación al PBI. Este déficit, ha podido ser compensado gracias al ingreso de capitales.

Tanto Perú como Colombia tienen altos niveles de confiabilidad otorgados por las calificadoras de riesgo, que dan lugar a que los spreads por los créditos concertados sean más reducidos en comparación con otros países latinoamericanos. El problema aquí radica en quién califica a las calificadoras de riesgo tales como Moody's, Standard & Poor's y Fitch, que son realmente las que dominan el mercado.

El deterioro de la balanza en cuenta corriente se mantiene y las autoridades económicas apuestan con exagerado optimismo al ingreso masivo de la inversión extranjera directa, que no llega en los volúmenes anhelados, y sigue estando vinculada fundamentalmente a los recursos naturales.

Contrariamente al discurso del presidente de los Estados Unidos que señala que los TLC han sido perjudiciales a su país, en el caso de Perú y Colombia, así como también en el de otros países latinoamericanos, han traído beneficios a Estados Unidos en términos de su balanza comercial y de servicios, si bien tienen relativamente poca importancia para la economía de ese país. Asimismo, se analizará el impacto que ha tenido la suspensión de la ATPDEA para Bolivia, en 2008, y para Ecuador, en 2013, así como el hecho que en el marco del TLC, Perú y Colombia hayan liberalizado su mercado a las exportaciones provenientes de Estados Unidos.

### ***Impacto en el proceso de integración andina***

El TLC suscrito por Perú y Colombia con Estados Unidos terminó por derribar los cimientos del ya frágil proceso de integración andino. La suscripción del TLC con Estados Unidos significó, en la práctica, la pérdida definitiva de la capacidad de propuesta del organismo de integración andino. La Secretaría General de la CAN, por exigencia de



Estados Unidos, no participó de las negociaciones. La política que después de iniciadas las negociaciones propugnaban los gobiernos de Venezuela y Bolivia, y posteriormente Ecuador, presentaron denominadores comunes que se erigieron como una línea divisoria con relación a los de Perú y Colombia.

Perú y Colombia no respetaron aspectos importantes de la normativa subregional andina. Colombia acordó el TLC contraviniendo un fallo del Tribunal Andino de Justicia que considera que otorgar derechos exclusivos y protección de cinco años a los datos de prueba contraviene la legislación andina sobre propiedad intelectual. Tampoco se respetó la Decisión 598 sobre política exterior que establece que, en sus negociaciones con terceros, los países andinos deben preservar el ordenamiento jurídico andino; tomar en cuenta las sensibilidades comerciales de sus socios subregionales en las ofertas de liberación comercial; e intercambiar información durante las negociaciones en un marco de transparencia y solidaridad. (Ruiz Caro, 2008)

El Acuerdo de Cartagena establece que, si alguno de los países miembros concede beneficios o trato preferencial a otro u otros fuera del bloque subregional en el marco de alguna negociación comercial, éstos deben ser extendidos a los demás socios. Durante el proceso de negociación, el gobierno norteamericano exigió que los beneficios arancelarios que le otorgan los países andinos en el marco del TLC no fueran extendidos a Venezuela.

El 22 de abril de 2006, Venezuela denunció el Tratado que rige la Comunidad Andina aduciendo que la firma de los Tratados de Libre Comercio por parte de Colombia y Perú con Estados Unidos “[...] han conformado un nuevo cuerpo legal que pretende asimilar la normativa de los TLC a la Comunidad Andina, cambiando de facto su naturaleza y principios originales [...]” (Rodríguez, 2006)

La firma del TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos ha producido desvío de comercio a favor de Estados Unidos como consecuencia de la concesión de preferencias por parte de países de la Comunidad Andina a Estados Unidos. Otra de las consecuencias de la vigencia del TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos fue el abandono definitivo del proyecto del perfeccionamiento de la Unión Aduanera, así como la anulación de posibilidades de tratamiento preferencial a proyectos de capitales andinos.



#### 4. Metodología

La presente propuesta de investigación tiene carácter empírico, con un enfoque exploratorio descriptivo, y un tipo de diseño retrospectivo. El mismo ha sido realizado a partir del análisis de datos y estadísticas publicadas por organismos oficiales. También se consultaron los documentos y material de divulgación preparado por las autoridades de los países vinculados a la negociación del TLC.

Asimismo, se consultaron fuentes secundarias como algunas publicaciones académicas y otras periodísticas que tratan diversos aspectos sobre los resultados del TLC. No obstante, estas son exiguas.

| <b>Objetivo específico</b>   | <b>Instrumento recolección</b>  | <b>Población/muestra</b>  | <b>Técnicas de procesamiento</b>   |
|--|---|---|--|
| Analizar la evolución de las exportaciones de bienes de Perú y Colombia hacia Estados Unidos con respecto a su composición, precio y volumen, así como las importaciones procedentes de Estados Unidos, a partir de la vigencia del TLC, en comparación con el período previo a la vigencia del ATPDEA | <i>Fuentes primarias:</i> datos estadísticos publicados por USTR, el MINCETUR y el MINCIT; entrevistas a los actores que participaron en la negociación, así como representantes de las cámaras de exportadores. <i>Fuentes secundarias:</i> publicaciones sobre resultados generados con el TLC, tanto en Perú, Colombia, como EEUU. | Balanza comercial del Perú y de Colombia durante la vigencia del ATPDEA con Estados Unidos y luego de la vigencia de TLC. | Se realizó un análisis comparativo de los datos recopilados con el fin de comprobar el déficit comercial generado por el TLC, tanto para Perú, como para Colombia. Asimismo, se contrarrestaron los resultados con el discurso oficial de los negociadores |
| Analizar la evolución de los flujos de inversión directa procedentes de Estados Unidos hacia el Perú y Colombia, comparando el período en el que   | Fuentes primarias: balanza comercial de servicios, registro de la inversión extranjera directa en ProInversión y en el Banco de la República. Entrevistas a funcionarios de los citados organismos de   | Balanza de servicios y de capitales del Perú y Colombia con Estados Unidos durante la vigencia de                         | Se efectuó una comparación de la evolución de los montos de los flujos de inversión extranjera directa de durante el período de desde la vigencia del TLC a los países   |



|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| estuvo vigente la Ley ATPDEA, con el período en el que entró en vigencia el TLC.   | inversión. Fuentes secundarias: Anuarios de la inversión extranjera en América Latina de la CEPAL                        | la ATPDEA y desde la vigencia del TLC.      | andinos. Asimismo, se analizaron los factores que atraen a la IED, así como los factores que impiden encadenamientos internos locales que acarreen una mayor industrialización y mayores empleos. Asimismo, se analizó la remesa de utilidades de las mismas, que generan un déficit creciente en la cuenta corriente. |
| Evaluar el comercio intrasubregional andino con el fin de determinar si se ha producido desvío de comercio por el ingreso de productos desgravados de aranceles a la región andina, procedentes de Estados Unidos. | Fuentes primarias: Estadísticas del comercio intrasubregional andino; entrevistas a funcionarios de la Comunidad Andina. | Balanza comercial del comercio intraandino. | Se evaluó el comercio de los países andinos que firmaron un TLC con Estados Unidos, así como de los que no lo hicieron. Se analizó la composición de las exportaciones así como de importaciones con EEUU. Asimismo se analizó el comercio intrasubregional después del TLC  |

## 5. Hallazgos/desarrollo

### A. Antecedentes de las negociaciones del TLC Estados Unidos-CAN

#### 1. El contexto internacional

El inicio de las negociaciones del TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos, en mayo de 2004, tuvo lugar en un contexto de fracaso de las negociaciones internacionales de comercio, primero, en el marco de la OMC y luego, en el plano continental, en el



ALCA. Ambas negociaciones pretendían la liberalización de sectores como servicios, compras gubernamentales, mayor protección a los aspectos de propiedad intelectual, entre otros temas que eran rechazados por los países subdesarrollados en el ámbito multilateral.

En las negociaciones del TLC participaron Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia (en calidad de observador). Estos países contaban con la ATPDEA. Venezuela quedó excluida, a pesar de la solicitud de sus socios andinos de incluirla en el proceso, al no haber participado de dicha ley.

### 1.1. El fracaso de la OMC en Cancún

En efecto, durante la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Cancún en septiembre de 2003, un grupo de países en desarrollo conformaron el denominado G-21<sup>2</sup> para rechazar conjuntamente la propuesta presentada por la Unión Europea y Estados Unidos en el tema agrícola, poco antes de la realización de dicha Conferencia Ministerial. Para el G-21, dicha propuesta, recogida a su vez por la OMC, carecía de metas concretas, y no contenía los objetivos ni los principios anunciados hacía casi dos años en Doha cuando, con gran entusiasmo, se inició la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales, bautizada con el nombre de “Ronda del Desarrollo”. El G-21 representó la instancia consolidada por un grupo de países que, por primera vez, hizo frente a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón en materia agrícola.

Esta agrupación de países subdesarrollados reclamaba la revisión, por parte de la OMC, de salvaguardas agrícolas, el reconocimiento de un trato diferenciado para un listado de productos sensibles (ie, arroz, algodón) y el desmantelamiento de subsidios y barreras arancelarias en el mundo industrializado a favor de una competencia global más justa. El pliego de reclamos tenía sus antecedentes en la Ronda de Uruguay (1986-1997). Entonces, países como el Perú, y otros latinoamericanos, asumieron el compromiso de no subsidiar su producción agrícola y abandonaron las salvaguardas, mientras los países industrializados lograron una exención para mantener subsidios y ayudas múltiples.

El poder de negociación del G-21 se basó no sólo en su capacidad de bloquear, sino también en la posibilidad de que al inicio de 2004 se pudieran utilizar las medidas

---

<sup>2</sup> El denominado Grupo de los 21 –cuyos miembros fueron veintitrés en su momento de mayor representatividad–, fue impulsado por Brasil, India y China. Participaron también países que tienen estrechas relaciones comerciales con Estados Unidos como México, Chile y Sudáfrica; la Comunidad Andina; el Mercosur, menos Uruguay; Cuba, varios países centroamericanos, Turquía, Egipto y Pakistán, entre otros.



compensatorias como respuesta a los subsidios internos y de exportación, adoptados principalmente por las economías desarrolladas, toda vez que el 31 de diciembre de 2003 vencía la denominada “cláusula de paz”<sup>3</sup>.

Sus miembros anunciaron que, si no había un compromiso con metas claras para eliminar totalmente los subsidios, no se debatirían los temas que a los países industrializados les interesaba incorporar en el sistema multilateral de comercio: liberalización y acceso de las inversiones extranjeras; mayor liberalización del sector servicios –incluidos los financieros–; libre participación en las compras gubernamentales, y regímenes más estrictos de protección a los derechos de propiedad intelectual.

Desde el inicio, Estados Unidos y la Unión Europea vieron con preocupación la firmeza de los planteamientos, así como la vertiginosidad con la que se constituyó el grupo. Las presiones no se hicieron esperar, pero los gobiernos no cedieron en aquel momento. La cohesión mantenida dio la impresión de que estos países parecerían haberle puesto un límite a los principios que rigen el sistema de comercio multilateral, que consideran la liberalización del mercado como un fin en sí mismo.

La reacción de Estados Unidos se manifestó en los anuncios de su representante comercial, Robert Zoellick, de abrir mercados país por país, al margen de la organización. La Unión Europea no definió, inmediatamente, cuál sería su estrategia después de Cancún. Para su principal negociador, Pascal Lamy, el fracaso de las negociaciones se debió a que las decisiones en el ámbito de esta organización se toman por consenso, lo cual consideró un “concepto medieval”. (Estado de São Paulo, 2003)

## **1.2. El retiro del G-21 como condición para negociar un TLC**

Una de las condiciones para iniciar la negociación del TLC con los países andinos, así como también para continuar las que se realizaban con los países centroamericanos, consistió en que estos se retiraran del G-21. El temor a que los países subdesarrollados pudieran efectivamente constituirse en un contrapeso en la construcción de un nuevo orden internacional, en el ámbito de las relaciones comerciales, dio lugar a una campaña de presión y chantaje a los gobernantes latinoamericanos para que abandonaran el Grupo.

---

<sup>3</sup> Disposición del artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura que establece que las subvenciones a la agricultura objeto de compromisos en el marco del Acuerdo no pueden ser impugnadas al amparo de otros Acuerdos de la OMC, en particular, el Acuerdo sobre Subvenciones y el GATT. Expiro a finales de 2003.



Que el G-21 se convirtió en *un grupo conflictivo que busca un enfrentamiento político Norte-Sur*; que éste *dificulta el progreso de las negociaciones multilaterales*; que *la prioridad es un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos*; y, que se continuará *alzando la voz contra los subsidios agrícolas en otros foros*, fueron algunos de los argumentos utilizados por las autoridades latinoamericanas que no pudieron resistir las presiones del gobierno norteamericano para abandonarlo.

### **1.3. La renuncia de Perú y Colombia al G-21**

El 3 de octubre de 2003, el ex ministro de Comercio Exterior y primer vicepresidente de la República del Perú, Raúl Diez Canseco, anunció públicamente el retiro del país del G-21. La explicación se encuentra en la reunión que éste sostuvo en Washington, a mediados de septiembre, con Condoleezza Rice, entonces asesora del presidente Bush en temas de seguridad nacional. En el encuentro, según lo explicó el propio vicepresidente peruano, Rice expresó “la preocupación del gobierno de Estados Unidos por la política de enfrentamiento del G-21” y puso como condición que Perú se retire de dicho grupo para empezar a negociar el TLC. (Diez Canseco, 2003)

Otro funcionario de la administración Bush que influyó en la decisión peruana fue el embajador Robert Zoellick quien, en alusión a los países del G-21, pidió a las autoridades peruanas “que no se dejaran utilizar”. “Zoellick fue muy claro: Perú salía de la lista de Estados Unidos para alcanzar tratados comerciales si no se daba una respuesta inmediata. [...] En ese contexto se elaboró el texto de la carta con la cual Perú informó al gobierno norteamericano que el país se alejaba del G-21”. (Diez Canseco, 2003)

Al mismo tiempo, Zoellick le exigió también a Colombia retirarse del G-21, hecho que fue denunciado por diversos sectores empresariales, quienes afirmaban que el afán del gobierno colombiano por firmar un acuerdo bilateral con Estados Unidos lo llevaba a pasar por alto las necesidades del país. (El Tiempo, 2003)

Sin embargo, el ministro de Comercio, Jorge Humberto Botero, señaló en el marco del Congreso de Exportadores de ese país, que el G-21 había cumplido su cometido y fue un buen interlocutor con Estados Unidos y la Unión Europea en el tema de los subsidios al agro, y que Colombia no tenía interés de convertirlo en un mecanismo de carácter político más allá de los objetivos trazados para Cancún. (El Tiempo, 2003)



El senador republicano Norm Coleman señaló que, en conversaciones con el presidente Uribe, “éste le había informado que se alejaría de ese grupo...y que era consciente de que permanecer en él no conduciría a unas buenas relaciones comerciales entre Colombia y los Estados Unidos”. (El Tiempo, 2004a)

Con presiones similares, fueron obligados otros países latinoamericanos a abandonar el Grupo. Además de Perú y Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador y Costa Rica no suscribieron la Declaración de Buenos Aires, que el debilitado G-21 emitió el 9 de octubre de 2003, como resultado de una reunión cuyo objetivo fue delinear una estrategia común frente a los subsidios agrícolas que aplican los países industrializados, con miras a una próxima reunión de la OMC que se realizaría en Ginebra, el 15 de diciembre de ese año.<sup>4</sup>

#### **1.4. El fracaso del ALCA**

Por su parte, el fracaso de las negociaciones para la conformación del ALCA ya había sido vislumbrado en Trinidad y Tobago, durante el Consejo de Negociaciones Comerciales de septiembre de 2003. Por primera vez, Estados Unidos desmitificó la negociación: los representantes norteamericanos admitieron que no tratarían el tema de los subsidios agrícolas, medidas antidumping, ni acceso al mercado agrícola en algunos ítems, lo que resultó inaceptable para algunos países, especialmente para los del Mercosur. Hasta entonces, se había dicho que todos los temas se pondrían sobre la mesa.

Para evitar un nuevo revés en las negociaciones comerciales, en este caso en el ámbito regional, dos meses después del fracaso de la reunión de la OMC en Cancún el gobierno norteamericano planteó una novedosa propuesta durante la Conferencia Ministerial del ALCA realizada en Miami, en noviembre de 2003. Con el fin de dar solución a los irreconciliables puntos de vista entre la posición de un grupo de países liderados por Estados Unidos, y otro por Brasil, se propusieron dos mecanismos de incorporación al ALCA: el primero, con un mínimo de compromisos en todas las áreas de negociación, aplicables a todos los países (*ALCA light*); el segundo, profundizaría,

---

<sup>4</sup> La Declaración de Buenos Aires fue suscrita por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, India, México, Paraguay, Sudáfrica y Venezuela, países que integran el citado grupo, reunidos con miras a la mencionada reunión de Ginebra de la OMC.



optativamente, esas normas mínimas mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales. (Ruiz Caro, 2006a)

Para lograr consenso en torno a esta propuesta en la Cumbre de Miami, el gobierno norteamericano le bajó el tono a las protestas de los gobiernos de México, Chile y Canadá, que habían logrado el acceso al mercado estadounidense cediendo mucho más que lo que supuestamente se exigiría en el ALCA mínimo (*light*). Los detalles del ALCA *light* habrían de determinarse más adelante, en Puebla, una de las ciudades que competía con Miami para ser sede del ALCA.

Paralelamente al anuncio de crear dos mecanismos de incorporación al ALCA, el gobierno norteamericano anunció que iniciaría la negociación de TLC bilaterales, o con grupos de países latinoamericanos, similares al firmado a finales de 2003 entre Chile y Estados Unidos, así como el que ya se venía negociando con Centroamérica. Seis fueron los países latinoamericanos seleccionados en aquella oportunidad: Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Panamá y República Dominicana.

En efecto, durante la reunión realizada en Puebla, en febrero de 2004, las voces de protesta a las que el gobierno de Estados Unidos pidió mesura en la Conferencia Ministerial de Miami, fueron promovidas y coordinadas por éste en Puebla, en el denominado G-14, grupo del que formaron parte los países que ya tenían un TLC con ese país (Canadá, México y Chile); los centroamericanos, que ya habían acordado conjuntamente un TLC que faltaba ser ratificado por sus respectivos Congresos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua); y los que anhelaban negociarlo (Panamá, República Dominicana, Perú, Colombia y Ecuador). Representantes de estos países argumentaron que si los gobiernos que apoyaban la posición de Brasil, no realizaban propuestas “ambiciosas” de liberalización en todas las áreas de la economía, como servicios e inversiones, éstos no tendrían acceso importante a los mercados de bienes agrícolas y no agrícolas del G-14. (Ruiz Caro, 2006a)

Venezuela y Bolivia, miembros de la Comunidad Andina, no formaron parte del G-14 y se alinearon con el Mercosur, conformando el grupo liderado por Brasil. Este grupo señaló estar dispuesto a negociar temas como los servicios, propiedad intelectual o compras gubernamentales, si Estados Unidos eliminaba los subsidios agrícolas y las prácticas antidumping. Los negociadores del Mercosur sabían que la situación política



interna de Estados Unidos, en un contexto de elecciones presidenciales, no dejaba margen para una oferta satisfactoria para el continente en materia agrícola. Sabían, además, que el mandato para negociar acuerdos comerciales aprobado por el Congreso, Trade Promotion Authority (TPA), establecía límites a las negociaciones en varios aspectos, como las prácticas antidumping y las negociaciones agrícolas. Sin embargo, ello podría ser utilizado como instrumento de negociación para limitar la apertura en otras áreas de la negociación como servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales e inversiones.

Como era previsible, no hubo acuerdo. La reunión de Puebla significó el fin de las negociaciones del ALCA por la vía regional. En ese escenario, un TLC con el bloque andino, significaba para Estados Unidos avanzar en el objetivo de la construcción del ALCA, cuyas negociaciones acababan de evidenciar un fracaso.

En un vano intento por destrabar el impase de las negociaciones en Puebla, los países del Mercosur auspiciaron la realización de dos reuniones de coordinación (en marzo y abril de 2004) en Buenos Aires. En esa ciudad, se volvió a poner de manifiesto la insatisfacción de Estados Unidos –y los trece países que lo apoyaron– con la existencia del ALCA *light*, e intentaron incluir, en este acuerdo mínimo, reglas para servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual. La posición del Mercosur, y de los países que lo apoyaban, consideraban que dichos temas debían ser discutidos en la OMC, de la misma manera que Estados Unidos no aceptaba que los subsidios agrícolas se trataran en el ALCA, y sí en el plano multilateral de la OMC. En este escenario, el excanciller brasileño Celso Amorim, admitió, por primera vez, que sería absolutamente imposible concluir las negociaciones para el ALCA en el plazo previsto, enero de 2005.

## **2. Los TLC como vía para la construcción del ALCA**

Los TLC se convirtieron en la vía para construir el ALCA e instrumentar medidas que no podrían ser implementadas en el ámbito multilateral ni regional. Ello cambió radicalmente la estrategia inicial de construirlo con un enfoque multilateral, el cual fue reemplazado por uno de negociaciones por etapas, a partir de una suma de TLC bilaterales o de grupos de países.



## 2.1. Resistencia inicial de Estados Unidos a suscribir TLC individuales

Hasta la Cumbre Ministerial del ALCA de Miami, en noviembre de 2003, el gobierno norteamericano se había resistido a la negociación de acuerdos bilaterales. Argentina y Uruguay fracasaron repetidamente en sus intentos por lograrlo. El representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, afirmaba ser contrario a fragmentar las negociaciones por el desgaste que ello conlleva a sus negociadores y al gobierno en el congreso norteamericano.

Perú y Colombia, por separado, habían intentado también la suscripción de estos acuerdos bilaterales, pero fracasaron en sus intentos. En efecto, en una competencia sin códigos por ser el primero y negociar de forma aislada, el presidente Uribe anunció desde Washington, en marzo de 2004, que la fecha de inicio de las negociaciones sería el 18 de mayo con aquellos países que “estuvieran preparados.” (El Tiempo, 2004b) En aquel momento, Perú, ni Ecuador habían culminado aún las tareas pendientes que se comprometieron a cumplir cuando un año atrás habían firmado el ATPDEA. Estas tenían que ver, entre otras, con la solución de litigios de empresas norteamericanas radicadas en estos países. Esta situación fue motivo de presiones de congresistas y diplomáticos norteamericanos que las supeditaron a las negociaciones del TLC.

Poco antes de la última Cumbre Ministerial del ALCA en noviembre de 2003, esta negativa para negociar individualmente fue ratificada por el negociador de Estados Unidos, Peter Allgeier, durante su visita a los países del Mercosur en un intento por flexibilizar las posiciones de este organismo subregional frente al ALCA: “Nuestra prioridad es completar las negociaciones para formalizar el ALCA y lo concebimos con los 34 países en un acuerdo multilateral, como una empresa única, y no como una suma de acuerdos bilaterales [...] Un acuerdo bilateral no se iniciará hasta que no se culmine con otros que ya tenemos en proceso”. (Búsqueda, 2003)

No obstante, el 18 de noviembre de 2003, la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR) notificó al Congreso de Estados Unidos la intención de la Administración de comenzar negociaciones de libre comercio con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, países beneficiarios de la ATPDEA. (USTR, 2003) Ver Anexo 1)



La carta enviada por Zoellick al Congreso norteamericano hizo referencia a una negociación en bloque con los países del Grupo Andino que participaban de la Ley ATPDEA. En dicha carta se argumentó lo siguiente: “los países andinos han trabajado con nosotros estrechamente para avanzar en objetivos comunes en la OMC y en las negociaciones para el ALCA”. (Acosta, A., Falconí, F., Jácome, H., Ramírez, R., 2004, p.34). En efecto, en el primer caso, los gobiernos andinos, así como los otros elegidos, fueron presionados a abandonar el G-21.

En cuanto al apoyo de los gobiernos andinos a los objetivos de Estados Unidos en la conformación del ALCA, probablemente el gobierno norteamericano hacía referencia al apoyo que estos dieron al hecho de que aquél no aceptara discutir medidas antidumping o los subsidios agrícolas en las negociaciones del ALCA y los derivara al seno de la OMC. Esa propuesta fue también apoyada por los países centroamericanos –que negociaban en bloque un TLC– así como por los países que ya lo tenían (México, Chile y Canadá).

La decisión de Estados Unidos de negociar en bloque con los países andinos no fue muy bien recibida por algunos funcionarios de la subregión. Algunos manifestaron cierto fastidio porque esperaban que la negociación fuera estrictamente bilateral. Se llegó a señalar que, hacerlo en coordinación con los países andinos, complicaría las negociaciones.

Sin embargo, una vez iniciadas las tratativas, las delegaciones andinas anunciaron con grata sorpresa haber descubierto que tenían amplias coincidencias en los temas sensibles de la negociación. La protección a los productores nacionales; algunos aspectos de propiedad intelectual; la garantía del progreso y estabilidad de las PYMES frente a las grandes unidades empresariales, fueron algunos de los temas señalados.

## **2.2. El interés de los países andinos por suscribir el TLC con Estados Unidos**

Los gobiernos andinos buscaban blindar la política económica de corte neoliberal vigente frente a intentos de algún otro gobierno que intentara modificarla. El supuesto asumido por dichos gobiernos era que la creciente liberalización de la economía constituía una garantía para atraer inversiones extranjeras que supuestamente generarían fuentes de trabajo. Además, “se produciría una expansión significativa de las exportaciones, en particular de las no tradicionales, así como su mayor diversificación y un aumento de la



competitividad de empresas andinas, gracias a que sería posible disponer de materias primas y bienes de capital (maquinaria) a menores costos”. (MINCYT, 2004, p.28)

Con distintos grados, los países andinos que negociaban el TLC con Estados Unidos ya habían instrumentado, desde principios de los noventa, políticas económicas de apertura y desregulación, enmarcadas en los lineamientos del Consenso de Washington. Éstas produjeron equilibrios macroeconómicos importantes y una relativa modernización del aparato productivo en algunos sectores, pero también contribuyeron a profundizar la concentración del poder económico, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, exclusión social, y limitaron las opciones de gestionar políticas económicas a los gobiernos.

El objetivo mediático de las autoridades andinas consistió en lograr que las preferencias otorgadas en el marco de la ATPDEA se hicieran permanentes con la firma del TLC, toda vez que el programa vencía en diciembre de 2006. Así, los empresarios de los países andinos ligados a actividades de exportación a Estados Unidos bajo este programa, especialmente textiles y agricultura no tradicional, se convirtieron en los más importantes defensores del TLC. Este, sostenían, les permitiría ganar competitividad frente a otros países que no gozaban de preferencias similares y ponerse en igualdad de condiciones frente a aquellos que sí gozaban de ellas.

En esta evaluación, desestimaron el hecho que los aranceles no constituyen actualmente las principales barreras para acceder a los mercados de los países industrializados. También, que en la medida en que Estados Unidos continuara suscribiendo este tipo de tratados con otros países del mundo, como era su objetivo, se irían perdiendo tales ventajas y, a cambio, se habría optado por un esquema de política económica que restringe la soberanía del estado, así como la posibilidad de impulsar políticas activas de desarrollo.

### **2.3. El interés de Estados Unidos por suscribir el TLC con los países andinos**

El interés de firmar estos Tratados de parte del gobierno de Estados Unidos, y a través de ellos conformar un ALCA, constituía un objetivo estratégico de los Estados Unidos para fortalecer su hegemonía respecto a la creciente influencia de la Unión Europea, Japón y China en el contexto mundial. Al tener un área de libre comercio, los



países de la región incrementarían su dependencia respecto a la primera economía del planeta, y alinearían sus intereses políticos en torno a intereses económicos comunes.

Tal como ha sido mencionado, en la ley de facultades para promover el comercio o Trade Promotion Authority (TPA) de 2002 –que autorizó al gobierno de los Estados Unidos a negociar, bajo determinados parámetros, TLC con otros países– se consideraba que la expansión del comercio internacional “es de vital importancia para la seguridad nacional de Estados Unidos. El comercio es un factor crítico para el crecimiento económico del país y su liderazgo en el mundo [...] Las relaciones de comercio estables promueven la seguridad y la prosperidad. Hoy día los acuerdos comerciales sirven al mismo objetivo que los pactos de seguridad durante la Guerra Fría, comprometiendo a las naciones por medio de una serie de derechos y obligaciones”. (Trade Act, 2002, Title XXI. Sec. 2102)

En esa misma ley se señalaba que los acuerdos comerciales maximizan las oportunidades para los sectores críticos y piedras base de la economía de los Estados Unidos, como la tecnología de la información, telecomunicaciones, industrias básicas, equipo de capital, equipo médico, servicios, agricultura, tecnología ambiental y propiedad intelectual. El comercio, consideraba la ley, crearía nuevas oportunidades para los Estados Unidos lo que permitirá preservar su fuerza en asuntos económicos, políticos y militares.

Por otro lado, tal como fuera señalado en el capítulo anterior, el flujo estable y la garantía de aprovisionamiento de recursos naturales, han adquirido una renovada importancia en la seguridad nacional de las naciones desarrolladas, de tal forma que, garantizar el libre flujo del comercio e inversiones en las actividades económicas vinculadas a dichos recursos, las rutas de acceso a los yacimientos de crudo y minerales, así como el acceso al potencial genético presente en la enorme biodiversidad que posee América Latina, constituyen objetivos centrales en la estrategia de su seguridad nacional. Los TLC tienen incidencia sobre la gestión y el desarrollo sostenible de los recursos naturales. (Ruiz Caro, 2006b)

Sin embargo, el TLC no sólo tuvo resistencias al interior de los países andinos. El escenario de modernización de algunos sectores económicos acompañados de exclusión social también tuvo lugar en Estados Unidos. Sectores perjudicados como los de la



industria automotriz, electrónica, textil, entre otras, han generado renovadas resistencias y cuestionamientos. La ratificación del TLC con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-RD) por la Cámara de Representantes de Estados Unidos, en julio de 2005, con 217 votos a favor y 215 en contra, y el TLC con Colombia, ratificado después de un largo proceso de debates, son una muestra de las inequidades que agudizan los TLC al interior de las sociedades, independientemente de sus grados de desarrollo.

El libre movimiento y garantías otorgadas a las corporaciones transnacionales, han impactado desfavorablemente el nivel de vida de grandes sectores de la población norteamericana en términos de calidad de empleo, lo cual explica el surgimiento de fenómenos como el triunfo de un presidente de las características de Donald Trump, así como de otros partidos nacionalistas y xenófobos en Europa.

### **3. El inicio de las negociaciones**

#### **3.1. Países participantes**

Las negociaciones del TLC de los países andinos con Estados Unidos se iniciaron oficialmente el 18 de mayo de 2004, con la primera ronda de negociaciones realizada en Cartagena. En las mismas participaron, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia (en calidad de observador) quienes, junto a los dos primeros, participaban de la Ley ATPDEA. La negociadora del equipo estadounidense, Regina Vargo, fue también la jefa del grupo negociador del TLC de Centroamérica (CAFTA), así como del de Chile y República Dominicana.

Entonces, se estimó que el tratado se acordaría en enero de 2005 y que Bolivia, que participaba en calidad de observador, se plegaría unos meses después de forma similar a la que lo hizo República Dominicana al TLC de Centroamérica.

Varios factores justificaban la prisa por concluir las negociaciones: la renuncia anunciada por el representante comercial norteamericano, Zoellick, para febrero de 2005; el vencimiento, en junio de ese mismo año, de la TPA que faculta al ejecutivo a llevar adelante negociaciones comerciales; y, evitar que la ratificación del TLC en los congresos andinos coincidiera con el escenario de las elecciones presidenciales en dichos



países.<sup>5</sup> Pero el camino de las negociaciones, con una agenda impuesta por Estados Unidos, fue más extenso y espinoso de lo previsto. Sólo después de la realización de trece rondas de negociación, la última de las cuales se realizó en noviembre de 2005, en Washington D.C., concluyeron las negociaciones.

El retraso estuvo, en parte, condicionado por factores económicos, propios de la negociación, así como por factores políticos. Entre los primeros podemos citar los temas vinculados a la mayor protección de los derechos de propiedad intelectual (especialmente la extensión del plazo de los datos de prueba para medicamentos y agroquímicos); el proceso de desgravación para los productos agrícolas subsidiados procedentes de Estados Unidos a los países andinos; las reglas de origen (es decir, la procedencia de los componentes con los que se elabora un producto para ser considerado local); la definición de las medidas disconformes en el ámbito de los servicios; entre otras. Entre los factores políticos destacan la demora de la aprobación del TLC centroamericano (CAFTA), motivado a su vez por problemas internos en Estados Unidos<sup>6</sup> así como los acontecimientos políticos ocurridos en algunos países de la subregión andina.

El triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones presidenciales de Bolivia, en diciembre de 2005, dio lugar a que el gobierno rechazara definitivamente la negociación del TLC con Estados Unidos por considerarlo negativo para cualquier forma de organización y legislación productiva del país. El tratamiento propuesto a las inversiones extranjeras y la política energética en el TLC fueron claros ejemplos de ello. Contrariamente a lo establecido en dicho Tratado, el MAS consideraba que la actuación de las empresas privadas extranjeras debía estar condicionada a la generación de empleo; a la exportación de toda la producción con valor agregado, especialmente los recursos naturales; a la transferencia de tecnología a las empresas nacionales; a la reinversión de sus excedentes económicos, entre otros. Se consideró al sector energético como estratégico y se decidió recuperar la propiedad de los hidrocarburos, así como su control y dirección.

---

<sup>5</sup> Bolivia, el 18 de diciembre de 2005; Perú, el 9 de abril de 2006; Colombia, el 28 de mayo de 2006; y Ecuador, el 15 de octubre de 2006.

<sup>6</sup> Éste fue ratificado por la Cámara de Representantes de ese país recién en julio de 2005 por un voto de diferencia (217 contra 219). Sólo entonces quedó despejado el camino para seguir avanzando en las negociaciones con los países andinos.



Por otro lado, en abril de 2005 el Congreso destituyó al entonces presidente de Ecuador, Lucio Gutiérrez, y designó en su lugar al vicepresidente Alfredo Palacio, médico de profesión y crítico del TLC, especialmente en los temas de propiedad intelectual, que conllevó un cambio, en el país, en la forma de encarar las negociaciones con Estados Unidos. Este nuevo enfoque dificultó las tratativas, puesto que Ecuador participaba como miembro pleno.

El gobierno norteamericano suspendió las negociaciones con Ecuador debido a la aprobación, por el congreso de ese país, de la reforma a la ley de hidrocarburos de abril de 2006, la cual redistribuyó los ingresos adicionales por la exportación de petróleo, originados por incrementos de precios, a favor del estado. Asimismo, en señal de rechazo a la resolución del gobierno de declarar la caducidad del contrato con la compañía norteamericana Occidental Petroleum Company (OXY). En noviembre de 2006 las elecciones presidenciales fueron ganadas por Rafael Correa, quien manifestó abiertamente su rechazo a los TLC.

### **3.2. El fin de las negociaciones conjuntas**

El 14 de noviembre de 2005, luego de 18 meses y trece rondas de negociaciones entre Estados Unidos y los países andinos, se cerró en Washington D.C., un 90% del TLC. A pesar de los avances logrados, esta última ronda confirmó la ruptura de la estrategia de negociación conjunta de los países andinos, ya que cada país optó por negociar individualmente los temas sensibles que restaban, sin tomar en cuenta las posiciones conjuntas.<sup>7</sup>

En ese contexto, el primero en reanudar las negociaciones por separado fue el gobierno peruano, el 7 de diciembre de 2005, en Washington D.C., lo que tuvo como resultado el cierre del proceso de negociaciones. Para el gobierno de Ecuador, el fracaso de la decimotercera ronda fue el preludio de la suspensión de las negociaciones, antes de que las autoridades norteamericanas las suspendieran al año siguiente. Sin embargo, algunas mesas como compras del sector público, reglas de origen y comercio de textiles, lograron cerrarse. Por su parte, Colombia llevó a cabo la última (decimocuarta) ronda de

---

<sup>7</sup> El sector agrícola, el de los medicamentos, las medidas sanitarias y fitosanitarias fueron los obstáculos que impidieron el cierre, al igual que en otros procesos de negociación.



negociaciones, por separado en dos encuentros: el primero del 25 de enero al 3 de febrero, y el segundo del 13 al 17 de febrero de 2006. (Ver Anexo 2)

### **3.2.1 El TLC con Perú**

Bajo el nombre de “Acuerdo de Promoción Comercial” Perú, dejando de lado a sus socios andinos, fue el primero en cerrar las negociaciones del tratado en Washington D.C., el 7 de diciembre de 2005, con la presencia del entonces primer ministro y encargado de la negociación política, Pedro Pablo Kuczynski. El cierre se produjo en vísperas del inicio de la Conferencia de la OMC en Hong Kong, foro en el que los países subdesarrollados buscaban lograr condiciones más equitativas en agricultura y otras áreas de la economía internacional. Colombia, junto a Ecuador, continuaron las negociaciones con Estados Unidos.

En abril de 2006, el Tratado fue firmado en Washington D.C. por el Representante Comercial de Estados Unidos, Rob Portman y el Ministro de Comercio Exterior y Turismo, Alfredo Ferrero, con la presencia de los presidentes George W. Bush y Alejandro Toledo. El TLC de Perú con dicho país entró en vigencia en febrero de 2009, luego de cumplir con el requisito de ser ratificado por los Congresos de ambos países, y de culminar un proceso de reformas que llevaron más de un año, tendientes a adecuar la legislación nacional a los términos acordados en el TLC con Estados Unidos. Cabe destacar que estas reformas estuvieron amparadas en la delegación de facultades que el Congreso de la República otorgó al Poder Ejecutivo para que pudiera legislar en temas puntuales, en este caso, la instrumentación del TLC.<sup>8</sup>

### **3.2.2. El TLC con Colombia**

Luego de que Perú llegara a un acuerdo con Estados Unidos, en diciembre de 2005, Colombia y Ecuador continuaron las negociaciones, si bien el último país participó de manera limitada en algunos temas. Colombia las concluyó el 27 de febrero de 2006 pero el

---

<sup>8</sup> El 6 de junio de 2006, el gobierno peruano envió al Congreso el texto del TLC para su debate e instó a su aprobación con “carácter de urgencia”, el mismo que fue aprobado el 28 de junio por 79 votos a favor, 14 en contra y 6 abstenciones. Por su parte, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos aprobó el TLC el 8 de noviembre de 2007, mientras que el Senado lo hizo el 4 de diciembre de 2007. El 14 de diciembre de 2007, el presidente de Estados Unidos promulgó la Ley de Implementación del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Perú y el 16 de enero de 2009, el presidente del Perú declaró la vigencia del TLC a partir del 1 de febrero de dicho año.



acuerdo fue firmado recién el 22 de noviembre del mismo año por el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Jorge Humberto Botero, y el representante comercial adjunto de Estados Unidos, John Veroneau, en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington D.C.

El Congreso de Colombia aprobó el TLC el 14 de junio de 2007. Pero la resistencia a aprobarlo de parte del Congreso norteamericano, sobre todo del Partido Demócrata, debido a la violación de los derechos sindicales, dio lugar a que, días después, el 28 de junio, ambos países acordaran enmendar algunas disposiciones del Tratado. Este Protocolo Modificatorio al Acuerdo de Promoción Comercial Colombia-Estados Unidos reflejó el acuerdo bipartidista sobre la política comercial de Estados Unidos, alcanzado por los partidos Demócrata y Republicano, el 10 de mayo de 2007.

En efecto, el cambio en la composición del Congreso de los Estados Unidos, a favor del Partido Demócrata, implicó un nuevo énfasis en algunos temas relacionados con la política comercial de este país, como resultado de lo cual tanto los TLC ya negociados con Perú, Colombia, Panamá y Corea del Sur, como los que se negociaran a futuro, deberían incorporar un mayor componente de temas ambientales, laborales y de acceso a medicamentos, entre otros<sup>9</sup>.

De ahí en adelante tuvo lugar una ofensiva diplomática de ambos países para firmar el TLC. La entonces secretaria de estado, Condoleezza Rice, realizó una visita a Colombia en enero del 2008, la cual fue vista como una oportunidad para concretar el acuerdo. Pero factores de orden político no lo permitieron. Entre ellos, cabe señalar el ataque y bombardeo de fuerzas militares y policiales colombianas en territorio ecuatoriano en una misión contra la guerrilla, en el que murieron 18 guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), cuatro estudiantes mexicanos y un ciudadano ecuatoriano, el 1° de marzo de 2008.

Los gobiernos ecuatoriano y venezolano reclamaron al gobierno colombiano por violar la soberanía del Ecuador al ejecutar allí una operación militar contrainsurgente, sin autorización, y vulnerar la Convención de Viena de 1961. El hecho implicó la ruptura

---

<sup>9</sup> Un proceso similar ocurrió al momento de implementar el NAFTA con el cambio de administración en EE.UU. al salir Bush (republicano) e ingresar Clinton (demócrata), y se adicionaron sendos acuerdos paralelos relativos a temas laborales y medioambientales. (Porta, F.; Gutti, P. y Bertoni, R. 2012-)



de relaciones diplomáticas de Ecuador y Venezuela con Colombia. Ante “los vientos de guerra” que salieron desde Caracas, el presidente George Bush, respaldó a Colombia y reiteró que el tratado comercial era un asunto de prioridad y seguridad nacional. (Caracol, 2011)

Así, el presidente George W. Bush entregó al Congreso de los Estados Unidos el texto final del acuerdo, en abril de 2008 para su discusión y aprobación, pero la presión de la Casa Blanca a su Congreso no fue bien recibida. El entonces candidato presidencial por el Partido Demócrata de los Estados Unidos, Barack Obama, manifestó que no le parecía conveniente abordarlo mientras en Colombia persistieran las violaciones a los derechos humanos de los sindicalistas. (Caracol, 2011) Ello dio lugar a que la Cámara de Representantes de Estados Unidos congelara la votación sobre el TLC, como una medida de presión para exigir más protecciones a los derechos humanos y laborales en el país andino. Días después, el propio presidente Bush admitió que el TLC con Colombia estaba “muerto” a menos que la Cámara de Representantes programara una votación para aprobarlo. En este contexto, el 16 de octubre, el presidente Bush firmó la ley que extendió la ATPDEA, por un año, a Perú, Colombia y Ecuador, y por seis meses a Bolivia.

Luego de la asunción presidencial de Juan Manuel Santos, en agosto del 2010, este se mostró optimista con relación al gobierno de Barack Obama, al anunciar que haría todo lo posible para lograr el TLC con su país. En efecto, ya en el poder, en febrero de 2010 Obama había afirmado que presionaría al Congreso para que el tratado fuera aprobado ese mismo año.

En abril de 2011 los presidentes Obama y Santos anunciaron la aprobación de un plan de acción para destrabar el TLC, lo cual dio lugar a que el 3 de octubre, Obama enviara los TLC suscritos con Colombia, Corea del Sur y Panamá, para su aprobación en el Congreso. El 12 de octubre de 2011 el Congreso de los Estados Unidos aprobó el Acuerdo, hecho que fue seguido por la sanción de la ley aprobatoria por parte del presidente Obama el 21 de octubre de 2011. Luego de ello se dio inicio a la etapa de implementación normativa del tratado en Colombia, con el fin de llevar a cabo los ajustes tendientes a garantizar que el ordenamiento jurídico colombiano fuera compatible con el tratado.



El 26 de enero de 2012, opositores y sindicalistas colombianos pidieron en Estados Unidos el aplazamiento de la entrada en vigor del TLC hasta que Colombia cumpliera con el plan de acción sobre protección laboral, a lo que días después, las autoridades colombianas aclararon, en Washington, que el plan se cumplía de forma contundente. Ante dichas consideraciones contrapuestas, el Departamento de Trabajo de Estados Unidos anunció el desembolso de dos millones de dólares para que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ayudara a Colombia en la aplicación del plan sobre protección laboral, lo que dio lugar a que, en abril, el representante de Comercio Exterior norteamericano, Ron Kirk, anunciara que Colombia había completado el proceso para poner en marcha el TLC. Finalmente, los presidentes Obama y Santos anunciaron oficialmente la entrada en vigor del TLC el 15 de mayo de 2012, en el marco de la realización de la VI Cumbre de las Américas, en Cartagena de Indias.

## **B. Impacto del TLC en el proceso de integración de la Comunidad Andina**

La suscripción de los denominados “Acuerdos de Promoción Comercial” de Perú y Colombia con Estados Unidos pusieron fin al proceso de integración andino, tal como fue concebido en el Acuerdo de Cartagena, suscrito en 1969. Se dejó de lado el arancel externo común y Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena. Durante el proceso de negociación se violaron ciertos aspectos de la normativa subregional, especialmente en los ámbitos de propiedad intelectual y de las relaciones externas, para adecuarla a los términos que exigía el TLC. La CAN es hoy, esencialmente, una zona de libre comercio y un organismo de cooperación, a pesar de contar con una institucionalidad y legalidad, aún vigente, que aborda ámbitos referidos a la construcción de un mercado común.

### **1. La Comunidad Andina antes del inicio de las negociaciones del TLC**

#### **1.1. La zona de libre comercio andina**

El Acuerdo de Cartagena, uno de los procesos de integración más antiguos de la región latinoamericana, no planteó, de forma explícita, la conformación de un mercado común andino. Se apuntaba claramente a la conformación de una unión aduanera a través de la constitución de una zona de libre comercio y un arancel externo común. Sin embargo, en la medida que fueron instrumentándose avances en la conformación de la unión aduanera andina, se impulsaron algunas acciones que apuntaron a la libre movilidad de



factores, especialmente en los rubros de mano de obra y de capitales, aunque los avances concretos fueron muy limitados.

Los objetivos para la liberalización del comercio de bienes a nivel subregional, así como la construcción progresiva de un arancel externo común, fueron importantes ejes de acción desde el inicio de su existencia. No obstante, ambos procesos registraron dificultades y varios aplazamientos. Recién en 1991 pudo constituirse una zona de libre comercio en esta subregión.

En efecto, en 1991 fueron aprobadas un conjunto de Decisiones mediante las cuales se abrió el mercado intra andino y se eliminaron restricciones y gravámenes a los productos de los Programas Industriales, nómina de reserva y desgravación automática. Se considera que ese paquete de 1991 fue el avance más importante en el propósito de conformar la zona de libre comercio debido a que se eliminó la mayoría de listas de excepciones dejando un residual de 50 productos protegidos para Colombia, Perú y Venezuela, y 100 productos para Bolivia y Ecuador, que debían desaparecer a más tardar en 1995. (Guzmán, 2014, p.11)

Un año después de esta etapa liberalizadora del comercio intrarregional, Perú decidió apartarse de los compromisos de la unión aduanera mediante la Decisión 321 de la Comisión, en 1992, situación que se extendería hasta fines de 2005.<sup>10</sup>

En julio de 1997, mediante Decisión 414 de la Comisión, Perú volvió a incorporarse progresivamente a la zona de libre comercio andina, mediante un programa de desgravación que iría desde julio de 1997 hasta diciembre de 2005. Es decir, recién a partir de 2006, la Comunidad Andina consiguió conformar una zona de libre comercio con eliminación de gravámenes y restricciones para la totalidad de los bienes. Sin embargo, para entonces, ya habían concluido no solo las negociaciones del TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos. También había entrado en vigencia en Acuerdo de Complementación Económica (ACE 58) con el Mercosur.

---

<sup>10</sup> La Decisión 321 establecía que el Perú suspendería sus obligaciones con respecto al Programa de Liberación y el Arancel Externo Mínimo Común hasta el 31 de diciembre de 1993. Pero ese plazo, que mantuvo al Perú por fuera de los compromisos comerciales, fue prorrogado hasta 1997.



## 1.2. El comercio intracomunitario

Al momento de iniciarse las negociaciones del TLC de los países andinos con Estados Unidos, el comercio intracomunitario no representaba para los primeros, especialmente para Perú y Colombia, una fracción importante en el total de su comercio con el mundo. Como se ha mencionado, la zona de libre comercio andina se constituyó en un plazo mucho mayor al previsto, en un contexto de apertura generalizada de la región, en el marco de las políticas del Consenso de Washington y del denominado regionalismo abierto, con lo cual, la eliminación de aranceles al interior de la subregión, tuvo un impacto menor en la reactivación del comercio intrasubregional al que se hubiera tenido si los países hubieran asumido sus compromisos de liberar el comercio andino en los plazos establecidos por el Acuerdo de Cartagena.

Tal como se observa en el gráfico 1, el mercado comunitario para los países andinos nunca superó, en promedio, el 9% del total de sus exportaciones.



Fuente: Estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

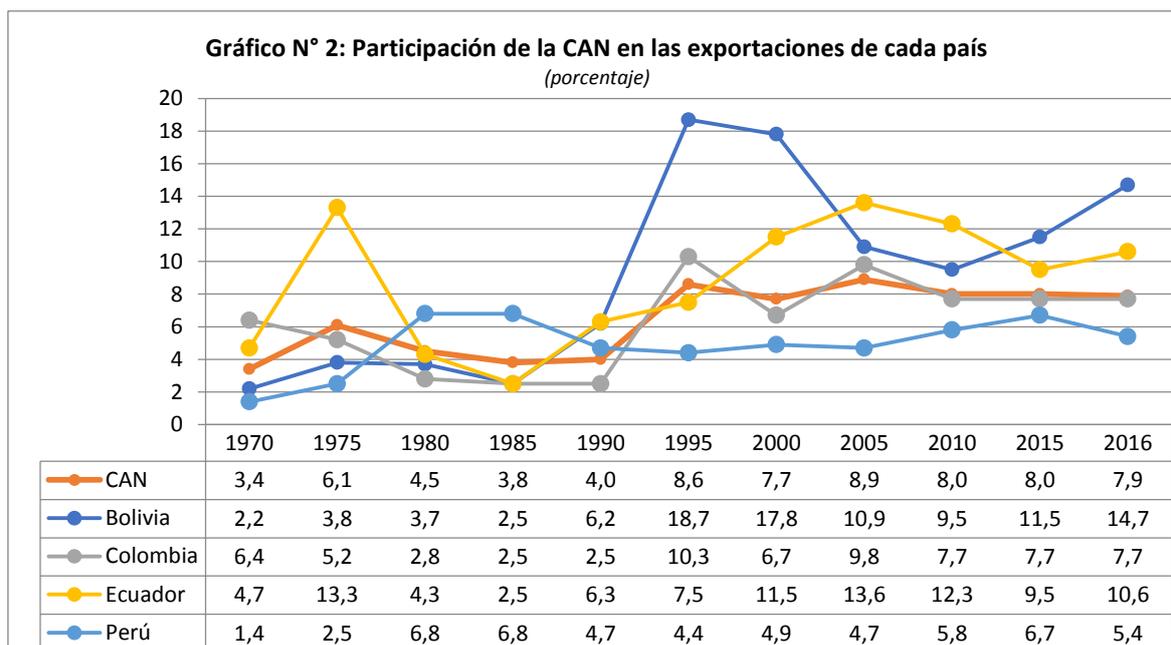
Este reducido valor del comercio intrasubregional fue siempre un factor que las autoridades tomaron en cuenta cuando se trataba de avanzar hacia instancias superiores de integración económica que involucraban un manejo compartido de instrumentos de política comercial y de políticas económicas. La voluntad política de avanzar en estos ámbitos,



expresadas en muchas declaraciones presidenciales, no se tradujo en hechos concretos. (Gómez, 2014)

Sin embargo, la importancia del mercado andino es distinta para cada uno de los socios. Para los países de menor desarrollo relativo como Bolivia y Ecuador, el mercado andino resulta más importante, habiendo alcanzado, en algunos períodos, niveles relativamente importantes: en el caso de Bolivia (24%) y en el de Ecuador (18%). En cambio, para Colombia y Perú la importancia del mercado andino siempre fue baja. Para el Perú el porcentaje de participación varió en torno al 6% y para Colombia el mercado andino representó un porcentaje apenas superior al registrado por Perú. Después de la firma del TLC con Estados Unidos y con otros países, la participación del mercado andino ha sido inclusive menor. (ver gráfico 2)

Gráfico 2



Fuente: Estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Elaboración propia.

Es necesario anotar que el valor del comercio de los países hacia la comunidad andina es cualitativamente importante debido a que más de tres cuartas partes del mismo corresponden a manufacturas

Otro aspecto importante de destacar en cuanto al comercio intrasubregional andino, es que Bolivia y Colombia son los socios que han registrado los mayores períodos con



superávit comercial en la CAN. Bolivia registra un balance comercial positivo en 39 de los 47 años del proceso entre 1970 y 2016, mientras que Colombia, en el mismo período, registra 38 años con superávit comercial. Ecuador y Perú son los países que registran mayor cantidad de años con déficit comercial durante el proceso, 28 y 40 años, respectivamente.

### **1.3. El regionalismo abierto y la integración económica**

El reducido avance en los procesos de integración de América Latina y el Caribe, que tuvieron a la política de industrialización por sustitución de importaciones como estrategia para su construcción, así como la prolongada crisis de la década de los ochenta, dieron lugar a que, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se cuestionaran los modelos de integración prevalecientes hasta entonces, y se planteara la posibilidad de promover la gradual convergencia de todos estos acuerdos en uno solo de alcance regional, en el marco de lo que se denominó regionalismo abierto.

En “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, la CEPAL vislumbró un traspaso de los acuerdos institucionales de integración hacia una creciente interdependencia guiada por el mercado, que se suponía, determinaría una mejor inserción en la economía internacional. Es así que el denominado regionalismo abierto fue caracterizado como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales”. (CEPAL, 1994, p.2)

Esta visión se convirtió en un nuevo referente en la región, el cual buscó combinar la estrategia de liberalización comercial con la de integración regional; es decir, que las políticas explícitas de integración fueran compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que, a su vez, las complementaran. Para la CEPAL, lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria



de las exportaciones, es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración, y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región. (CEPAL, 1994, p.9)

Con este marco de pensamiento, los países latinoamericanos iniciaron un proceso de apertura desde sus respectivos organismos de integración. Este proceso tuvo lugar también en la Comunidad Andina. En agosto de 1992 se aprobó la Decisión 322, la cual autorizó a los socios andinos a negociar individualmente, y no necesariamente de manera conjunta, acuerdos comerciales con países miembros de la ALADI, Centroamérica y el Caribe. Se estableció que, de producirse tales negociaciones, los países andinos participantes mantendrían informados al resto acerca del desarrollo de las mismas, y éstas no podrían ser objetadas, siempre que se hubiera cumplido con la transparencia de información y las consultas previstas en el Artículo 86 del Acuerdo de Cartagena<sup>11</sup>. Hasta entonces, dicho Acuerdo solo permitía que las negociaciones comerciales con terceros se realizaran de forma comunitaria.

#### **1.4. El Arancel Externo Común**

En el contexto antes descrito, y luego de años de frustrados esfuerzos y postergaciones para avanzar en la conformación de una unión aduanera, recién en noviembre de 1994 se aprobó la estructura de un arancel externo común (AEC) que fue adoptado por Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela (Decisión 370). “Este fue calificado por muchos analistas como imperfecto debido a las innumerables excepciones que contenía. Perú nunca participó de este mecanismo, Bolivia lo asumió con una estructura arancelaria diferente y Ecuador con numerosas excepciones. [...] A pesar de ello, el AEC funcionó durante doce años y contribuyó a unificar un alto porcentaje de tarifas los países miembros, pero sobre todo entre Ecuador, Colombia y Venezuela. El AEC de la CAN se estableció en cuatro niveles de 5%, 10% 15% y 20%. (Gómez, 2014, p.25)

---

<sup>11</sup> ARTÍCULO 86. Los países miembros se comprometen a no alterar unilateralmente los gravámenes que se establezcan en las diversas etapas del Arancel Externo. Igualmente se comprometen a celebrar las consultas necesarias en el seno de la Comisión antes de adquirir compromisos de carácter arancelario con países ajenos a la Subregión. Los países miembros concordarán los compromisos de este Capítulo con las obligaciones del Tratado de Montevideo.



Tal como se verá más adelante, luego de la vigencia de los TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos, la CAN suspendió las discusiones sobre la construcción del AEC, así como de su instrumentación.

## **2. Participación de la CAN en negociaciones de comercio internacional**

### **2.1. La CAN en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)**

La iniciativa para crear el ALCA se anunció durante la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994. Entre ese momento y 1998 las negociaciones se centraron en definir la estructura y organización de la negociación de contenidos. La Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile, en 1998, dio inicio a la discusión de los contenidos, proceso que debía concluir el 31 de diciembre de 2004. Los parlamentos debían aprobar o rechazar el acuerdo en su totalidad durante el 2005.

En dichas negociaciones, la Secretaría General de la CAN tuvo una participación institucional directa en las rondas de negociaciones. Asimismo, se pronunciaba sobre diversos aspectos de las tratativas. En estudios encargados por la institución, esta advertía que la participación de los países de la CAN en el ALCA no generaría mayores beneficios en términos de bienestar económico. Se señalaba que las ganancias en el bienestar provenientes del comercio de bienes, serían pequeñas y, en algunos casos, negativas. Parte de esto se debía, según los estudios, a que cuatro de los países miembros ya disfrutaban de preferencias arancelarias en el acceso a los mercados de sus principales socios comerciales: los Estados Unidos, mediante la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) y la ATPDEA, que como se mencionó en el capítulo anterior, excluía de aranceles de importación a la mayoría de productos manufacturados andinos a partir de 1991. Asimismo, existía una zona de libre comercio intra andina y en el comercio con la Unión Europea, estaba vigente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). (CAN, 2003)

De acuerdo al mencionado estudio, la participación de la CAN en el ALCA implicaba que los socios andinos pasarían de disfrutar este tipo de preferencias con sus principales socios comerciales, a una nueva área de libre comercio donde todos los países tendrían igual acceso a todos los mercados con lo cual, las exportaciones y producción de varios sectores de los países de la CAN disminuirían. Por otra parte, el comercio se



desviaría de algunos productores de la CAN, a favor de otros países latinoamericanos (por ejemplo, Brasil, Centro América y Chile), los cuales tendrían también un acceso total al mercado de Estados Unidos. El mismo estudio señalaba que, sin perjuicio de lo anterior, algunos productores y consumidores se beneficiarían del ALCA, ya que la eliminación de aranceles de productos provenientes de Estados Unidos, bajaría los precios domésticos, y eliminaría la distorsión en los precios de los productos importados. En síntesis, se consideraba que el efecto neto de la participación de la CAN en el ALCA, implicaría una pequeña pérdida en el bienestar de la mayoría de los países andinos. (CAN, 2003)

## **2.2. La participación de la CAN en el Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA)**

Durante la VII reunión de jefes de estado y de gobierno del Grupo de Río realizada en Santiago de Chile, en octubre de 1993, el presidente de Brasil, Itamar Franco, presentó la propuesta del ALCSA, que planteó la construcción de una zona comercial dinámica, con presencia en dos océanos, que permitiría potenciar sus recursos naturales y mejorar su posición económica a través de la integración y el libre comercio. Esta propuesta surgió, básicamente, como una alternativa a la Iniciativa para las Américas impulsada por el expresidente George Bush, en 1990.

En abril de 1998, paralelamente al inicio de las negociaciones del ALCA, se firmó un Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur. Este acuerdo determinó la negociación del área de libre comercio en dos etapas: en la primera, hasta el 30 de setiembre de 1998, se negociaría un acuerdo de preferencias arancelarias; y, en la segunda, entre el 1° de octubre de 1998 y el 31 de diciembre de 1999, se negociaría un acuerdo de libre comercio.

Esta iniciativa fue apoyada e impulsada durante la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en el año 2000, la cual definió como objetivo prioritario, hacer de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina “la espina dorsal de América del Sur como espacio ampliado”. Se trataba, en el plano político, de “fortalecer la capacidad negociadora sudamericana en otros procesos de negociación, particularmente el ALCA”, bajo el supuesto de que una América del Sur integrada económicamente, reduciría los costos de una liberalización con Estados Unidos, Europa y Asia. (Ruiz Caro, 2018)



Sin embargo, las negociaciones para conformar dicha zona de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur tardaron más de lo previsto y, varios países sudamericanos, entre ellos Chile, Colombia y Perú, iniciaron negociaciones para abrir su comercio a países fuera de la región. Además, la Comunidad Andina no firmó, de forma conjunta, un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con el Mercosur. Bolivia ya lo había hecho con anterioridad (en 1996, ACE 36, a través del cual se incorporó al Mercosur en calidad de estado asociado); Perú lo firmó en 2005 con el Mercosur (ACE 58); y, en el mismo año, lo hicieron conjuntamente Colombia, Ecuador y Venezuela con el Mercosur (ACE 59). Pero ya era demasiado tarde para conseguir los objetivos que se buscaban. Los acuerdos se alcanzaron al mismo tiempo que Colombia y Perú finalizaron sus respectivas negociaciones del TLC con Estados Unidos.

### **2.3. Participación de la CAN en la gestión y renovación de la ATPDEA**

La Ley de Preferencias Andinas (ATPA) vigente por diez años, desde 1991, debió ser negociada para su renovación a principios de 2000. Estas gestiones fueron coordinadas con el apoyo técnico de la CAN mediante viajes conjuntos de las máximas autoridades de los países miembros a Estados Unidos.

Luego de la entrada en vigencia de la ATPDEA en 2002, y dado que esta vencía en diciembre de 2006, fue nuevamente negociada para su renovación, de forma conjunta, con el apoyo de la CAN, en un contexto en el que se realizaban las negociaciones del TLC con Estados Unidos desde mayo de 2004. A pesar que Perú y Colombia ya habían firmado por separado el acuerdo del TLC con Estados Unidos en 2005, la renovación del ATPDEA continuó siendo una negociación conjunta del bloque andino, realizada en el marco de una estrategia regional, debido al proceso dilatorio de aprobación de los tratados de Perú y Colombia en el Congreso norteamericano. Ambos países requerían también la permanencia de la ley, no sólo por la espera de la ratificación en el Congreso, sino también por la implementación de los mismos, una vez aprobados.

En mayo del 2006 Bolivia solicitó a la CAN que invocara al gobierno norteamericano a mantener la ATPDEA. En junio del 2006 se realizó una Cumbre Presidencial de la CAN, en Quito, en la que se discutió la petición de una extensión de dicha ley. Días, después, el 14 de junio, el presidente de Colombia, Álvaro Uribe, le



entregó al presidente Bush una carta, en nombre de los países andinos, en la que se exigía su continuidad.

A fines de junio, el Secretario General de la CAN, Allan Wagner, visitó Washington con el objetivo de transmitir a las autoridades norteamericanas la necesidad de los países andinos de obtener la renovación del ATPDEA por las graves consecuencias de carácter político, económico y social que tendrían los países beneficiarios en el caso de no renovarse dicha ley. (Castrillón, 2007)

A principios de diciembre el encargado de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Alfredo Fuentes Hernández, viajó a Estados Unidos y entregó sendas cartas a Charles E. Grassley, de la Comisión de Finanzas del Senado estadounidense y Bill Thomas, presidente del Comité de Medios y Arbitrios, con el fin de ampliar el plazo de la ley. Asimismo, entregó un documento en el que se informa sobre los beneficios logrados por los países andinos durante la vigencia de la ATPDEA, señalando que la misma había impulsado la diversificación de exportaciones de los cuatro países, habiéndose convertido en una herramienta fundamental para la generación de empleo, el crecimiento económico y la lucha contra el narcotráfico. (Castrillón, 2007) Días después, la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos decidieron dar una prórroga por seis meses de la ATPDEA.

#### **2.4. Participación de la CAN en las negociaciones del TLC con EEUU**

Las negociaciones del TLC con Estados Unidos derribaron los cimientos del ya frágil proceso de integración andino. Estas significaron, en la práctica, la pérdida definitiva de la capacidad de propuesta del organismo de integración andino. La Secretaría General de la CAN, por exigencia de Estados Unidos, no participó de las negociaciones. Se estableció que, cuando concluyera el tratado, sería informada, pero no podría objetarlo.

Para poder iniciar las negociaciones, sin contravenir el artículo 86 del Acuerdo de Cartagena, en julio de 2004 se aprobó la Decisión 598, que hizo referencia a las relaciones comerciales de los socios andinos con terceros. Como ha sido mencionado, el artículo 86 del Acuerdo de Cartagena establece que “los países miembros se comprometen a no alterar unilateralmente los gravámenes del Arancel Externo Común; igualmente, se comprometen a celebrar las consultas necesarias en el seno de la Comisión antes de adquirir compromisos de carácter arancelarios con países ajenos a la Subregión. La Comisión,



previa Propuesta de la Secretaría General y mediante Decisión, se pronunciará sobre dichas consultas y fijará los términos a los que deberán sujetarse los compromisos de carácter arancelario”

En un contexto en el que algunos socios del organismo de integración andina ya negociaban un TLC con Estados Unidos, la Decisión 598 autorizó a los países miembros a adelantar negociaciones bilaterales con terceros países, fuera del ámbito latinoamericano y caribeño, siempre y cuando estos se comprometieran a:

- “a) Preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre los países miembros de la Comunidad Andina.
- b) Tomar en cuenta las sensibilidades comerciales presentadas por los otros socios andinos, en las ofertas de liberación comercial.
- c) Mantener un apropiado intercambio de información y consultas en el desarrollo de las negociaciones, en un marco de transparencia y solidaridad.”

Asimismo, se determinó que los resultados de las negociaciones deberían ser notificados a la Comisión, antes de la firma del Acuerdo, y que éstas no podrían ser objetadas al haberse cumplido las consultas previstas en dicha Decisión. Otro aspecto, quizás el más importante de esta Decisión, es que se acordó que, una vez concluida la negociación, se debería otorgar el principio de la NMF, a los países no participantes de tales negociaciones, en ese caso, Venezuela. En efecto, el Acuerdo de Cartagena establece una cláusula de nación más favorecida cuando señala en su artículo 159 que “cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por un País Miembro en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de los demás países miembros”<sup>12</sup>. (Castro Bernieri, 2003, p.122)

---

<sup>12</sup> Para los temas de servicios, el ordenamiento jurídico andino contiene una cláusula similar para el comercio intracomunitario de servicios (art. 17 de la Decisión 439 del 11 de junio de 1998)



### 3. Impacto de las negociaciones del TLC en la CAN

#### 3.1. Incumplimiento de la normativa andina

Durante el proceso de negociaciones, los gobiernos no respetaron varios aspectos de la normativa andina. En el caso específico de la mencionada Decisión 598 sobre las relaciones comerciales con terceros, los gobiernos que negociaban el TLC con Estados Unidos no intercambiaron información en un marco de transparencia, ni tomaron en cuenta las sensibilidades comerciales de sus socios subregionales en las ofertas de liberación comercial.

Tampoco se extendieron a Venezuela los beneficios arancelarios otorgados a Estados Unidos por los países andinos. Durante el proceso de negociación, el gobierno norteamericano exigió que estos no fueran extendidos a ese país a pesar que el Acuerdo de Cartagena establece que si alguno de los países miembros concede beneficios o trato preferencial a otro u otros fuera del bloque subregional en el marco de alguna negociación comercial, éstos deben ser extendidos a los demás socios. Este fue uno de los motivos principales por los que Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena el 22 de abril de 2006.

En el ámbito de la propiedad intelectual, no se respetaron algunos aspectos de su normativa subregional, la cual recogía la legislación de la ADPIC de la OMC. En efecto, Colombia acordó el TLC contraviniendo un fallo del Tribunal Andino de Justicia que consideró que, otorgar derechos exclusivos y protección de cinco años a los datos de prueba, vulneraba la legislación andina sobre propiedad intelectual. Dichos principios están incluidos en el decreto 2085 que el gobierno colombiano tuvo que aceptar, en septiembre de 2002, presionado por Estados Unidos para acceder al Plan Colombia. Ninguno de los otros países andinos contaba en su legislación con esta disposición, pero los que suscribieran el TLC debían de incorporarla, tal como lo hizo Colombia en aquel momento.

El fallo del Tribunal Andino de Justicia se produjo después que Perú acordó el TLC con Estados Unidos, pero la existencia del mismo produjo incompatibilidades entre los instrumentos jurídicos de la Comunidad Andina y el tratado firmado con Estados Unidos.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> El fallo afectó también al Perú, pues impedía aplicar las normas establecidas en el TLC para los datos de prueba. Si se hubieran aplicado dichas normas sin la modificación de la normativa andina, los laboratorios nacionales podrían haber presentado demandas contra el estado por contravenir un fallo del Tribunal Andino



Para solucionar el impasse, fue necesario modificar el artículo 266 de la Decisión Andina 486, que hace referencia a los datos de prueba.

Inicialmente, los intentos por lograrlo fueron vanos, pues para poder modificar el reglamento, a nivel de la Comisión Andina, se requería mayoría favorable positiva (tres votos a favor y dos abstenciones). Como Venezuela se oponía, (Bolivia pudo abstenerse, a pesar de su oposición, pues bastaba un voto negativo para que la modificación no fuera posible) no hubo solución en esta instancia. Por eso se intentó convocar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para modificar la ley. En esta instancia, la votación debía ser por consenso. Pero como Venezuela y Bolivia se oponían a su modificación, dicha reunión fue postergada recurrentemente.

Sin embargo, el 6 de abril, Colombia, Ecuador y Perú lograron modificar dicha norma<sup>14</sup> debido a la ausencia de Venezuela (que había anticipado que no podría participar de la Comisión en esa fecha) y la imposibilidad de Bolivia de ejercer su derecho a voto, debido a un retraso en el pago de su cuota en el Tribunal Andino de Justicia.

Por otro lado, el trato “nacional” y de “nación más favorecida” a las inversiones de Estados Unidos, anuló posibilidades de tratamiento preferencial a proyectos andinos. El TLC establece que los países que lo suscriben concederán a los inversionistas e inversiones cubiertas de Estados Unidos (y viceversa, Estados Unidos al Perú) un trato no menos favorable que el que estos concedan a otros países en el futuro. Con esta medida se elimina la posibilidad que los gobiernos otorguen un tratamiento preferencial a empresas de capitales regionales que pudieran emprender proyectos que incorporen elementos de complementación y articulación productiva.

En realidad, la normativa que establece el TLC para el tratamiento a las inversiones extranjeras, ya estaba vigente tanto en Perú como en Colombia, en el marco de las políticas de apertura económica que instrumentaron los respectivos gobiernos. A diferencia de Bolivia y Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela no suscribieron TBI con Estados Unidos. (ALADI, 2003) Lo que hicieron los TLC fue convertir la legislación vigente sobre tratamiento a la inversión extranjera, en un tratado internacional.

---

de Justicia. Si no se modificaba esa normativa andina, no se hubiera podido instrumentar el TLC firmado por Perú, salvo que se decidiera el retiro de la CAN.

<sup>14</sup> El artículo fue modificado mediante la Decisión 632 de la CAN.



Salvo las negociaciones del ALCA, en el que la Secretaría General tuvo una participación directa y coordinada con los gobiernos andinos, la Comunidad Andina no tuvo una disciplina de negociaciones conjuntas con terceros países. Ya desde 1992, cuando se aprobó la Decisión 322, que autorizó a los países andinos a adelantar negociaciones comerciales de forma individual con países miembros de la ALADI, Centroamérica y el Caribe, empezó a resquebrajarse la acción comunitaria en su relacionamiento comercial con terceros. Hasta entonces, el Acuerdo de Cartagena solo permitía que las negociaciones comerciales con terceros se realizaran de forma comunitaria.

A diferencia de Centro América, que suscribió conjuntamente TLC tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea, en la CAN se produjo una fractura de orden político que determinó, en la práctica, su fragmentación. En efecto los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador presentaban denominadores comunes en su concepción política, tanto interna como de inserción en la economía internacional, que se erigieron como una línea divisoria con relación a las de Perú y Colombia. El TLC sirvió de catalizador a estas diferentes concepciones y tuvo como primera víctima a la Comunidad Andina. (Ruiz Caro, 2008)

### **3.2. La salida de Venezuela de la CAN**

El 22 de abril de 2006 Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 del referido instrumento de integración. En la carta enviada por el entonces canciller, Alí Rodríguez, a los miembros de la Comisión de la CAN, el gobierno venezolano señaló que la firma de los tratados del Libre comercio por parte de Colombia y Perú con los Estados Unidos han dado lugar a la conformación de un “nuevo cuerpo legal que pretende asimilar la normativa de los TLC a la Comunidad Andina, cambiando de facto su naturaleza y principios originales [...] y que estos privilegian los intereses particulares sobre los intereses de los pueblos, incrementando las injusticias sociales e irrespetando los derechos humanos que en nuestro caso, deben garantizarse por mandato expreso de rango constitucional.” (Rodríguez, 2006)

Con respeto a la vulneración de la Decisión 598, destacó que la autorización otorgada a través de dicha Decisión de 2004 “mediante la cual aprobamos, por respeto a la soberanía de los países miembros de la CAN, el permiso para la negociación con terceros



países, no significa que la República Bolivariana de Venezuela esté dispuesta a asumir la normativa de los TLC con los Estados Unidos de Norte América, toda vez que éstos implican el establecimiento de principios y normativas similares a los propuestos en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Como es bien conocido por los demás miembros y por la opinión pública, Venezuela ha mantenido una clara oposición a la idea del ALCA, al igual que otros países de Suramérica”. (Rodríguez, 2006)

Antes de la mencionada denuncia, Venezuela había sido aceptada por el Mercosur como socio pleno en diciembre de 2005. El anuncio oficial se hizo durante la Cumbre Iberoamericana realizada en Salamanca, en octubre de 2005. Si bien Venezuela tenía la calidad de miembro asociado de Mercosur, al igual que Chile y los otros países andinos, el hecho de pasar a ser miembro pleno conllevaba derechos y obligaciones más profundas como la adopción del arancel externo común del bloque subregional del Cono Sur. Adicionalmente, ser miembro pleno de ese organismo de integración implicaba el compromiso de llevar a cabo negociaciones internacionales de comercio de manera conjunta.<sup>15</sup>

Ese anuncio fue extraoficialmente considerado por funcionarios de los gobiernos andinos, así como por la Secretaría de la CAN, como una respuesta previsible, en la medida que Venezuela no participaba de las negociaciones del TLC con Estados Unidos, y no estaba dispuesta a esperar los resultados de dicha negociación para incorporar la modificación de normativas comunitarias como consecuencia de los acuerdos alcanzados. Pero no fue sólo eso. Uno de los aspectos más cuestionados por Venezuela fue el hecho que el gobierno norteamericano exigía que los beneficios arancelarios otorgados a Estados Unidos por los países andinos en el marco del TLC no fueran extendidos a su socio venezolano. Como ha sido mencionado, el Acuerdo de Cartagena establece que si alguno de los países miembros concede beneficios o trato preferencial a otro u otros fuera del bloque subregional en el marco de alguna negociación comercial, estos deben ser extendidos al resto de los socios.

---

<sup>15</sup> En abril de 2011 Venezuela quedó formalmente excluida de la CAN al concluir el plazo administrativo de cinco años para absolver las obligaciones y derechos en el grupo regional, al que renunció en 2006.



### 3.3. El ingreso de Venezuela al Mercosur

El ingreso oficial de Venezuela como miembro pleno del Mercosur tuvo lugar tras la suspensión de Paraguay en el organismo debido al golpe de estado, de parte del congreso de ese país, al expresidente, Fernando Lugo, en agosto de 2012. En efecto, para suspender a Paraguay, los demás miembros del bloque invocaron el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático, firmado el 24 de julio de 1998, y el Protocolo de Ouro Preto, del 17 de diciembre de 1994, que estableció la estructura institucional del Mercosur.

La suspensión de Paraguay permitió la incorporación plena de Venezuela, que estaba bloqueada en el Congreso paraguayo. De esta manera, se convocó a una cumbre extraordinaria, celebrada el 31 de julio de 2012, en Brasilia, sin la participación del gobierno paraguayo. Así, seis años después de la solicitud del gobierno del expresidente Chávez, para integrar el bloque, Venezuela pudo ingresar al Mercosur. El parlamento paraguayo, que separó del ejecutivo a Fernando Lugo, fue el mismo que se opuso al ingreso de Venezuela al organismo durante años, a pesar que el ejecutivo y el poder legislativo de Uruguay, Argentina y Brasil ya habían votado a favor de su ingreso.

Tras su incorporación, el entonces presidente Hugo Chávez resaltó “la importancia de la incorporación de Venezuela como miembro pleno del Mercado Común del Sur para la construcción de la Patria Grande que impulse el desarrollo de los pueblos del continente. [...] Estamos en nuestra exacta perspectiva histórica, nuestro norte es el sur, estamos donde debimos estar siempre, estamos donde Bolívar nos dejó pendiente para estar y ser”. (Chávez, 2012). La decisión de Venezuela emanó del poder ejecutivo con el objetivo de establecer una estrategia de alianzas políticas al más alto nivel en aquel momento, ya que no había apoyo del sector privado ni estudios que identificaran con claridad, ni en Venezuela ni en el propio Mercosur, la conveniencia de este ingreso. La idea que primó consistía en que, si se salía de la CAN, debía pertenecerse a algún otro bloque de mayor afinidad ideológica y de orientación de políticas comerciales, entre otras.

Sin embargo, esta alianza no completó el lustro. El 2 de diciembre de 2016, en un contexto de giro político de los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay, los cuatro cancilleres de este organismo de integración suspendieron a Venezuela como miembro pleno “por haber incumplido las obligaciones asumidas en el Protocolo de Adhesión y no



haber incorporado la normativa esencial del Mercosur en su legislación nacional”. La suspensión de Venezuela se aprobó por un plazo supeditado a que los firmantes del tratado de Asunción "convengan con el Gobierno venezolano las condiciones para restablecer el ejercicio de los derechos como Estado Parte". (Segré, 2016) Con voz, pero sin voto, la participación de Venezuela quedó limitada en los órganos del Mercosur, después de la decisión anunciada. La medida, que se aplicará por un tiempo indeterminado, dejará a Venezuela en una situación similar a la de Bolivia, que actualmente se encuentra participando con derecho a voz, pero sin voto.

Para la suspensión de Venezuela, se adujo en el plano técnico y jurídico, el incumplimiento de un 20% de la normativa, a pesar de que en días previos había incorporado legislación de Mercosur a su ordenamiento jurídico. La decisión se produjo en un momento en el que el Mercosur negociaba un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, contexto en el cual, algunos analistas consideraban a este país como “una piedra en el zapato” para llevar adelante el acuerdo. Pero los argumentos contra Venezuela de sus socios de Mercosur mezclan temas económicos, junto con cuestiones políticas y de derechos humanos”. (Segre, 2016)

Las advertencias de los gobiernos del Mercosur a Venezuela desde mediados de 2016, dieron lugar a que el presidente de ese país, Nicolás Maduro, expresara “Ya no pueden cuestionar la presidencia pro tempore de Venezuela en el Mercosur. Ahora dicen que nos van a expulsar. ¿Expulsar, a nosotros?, si nos sacan por la puerta nos metemos por la ventana porque Venezuela es Mercosur [...] Ellos no solo quieren sacar a Venezuela, sino que quieren desmembrar al Mercosur, acabar con el Mercosur para crear un ALCA o un Alquita”. (Maduro, 2016)

En agosto de 2017, los países miembros decidieron aplicar la cláusula democrática, es decir, el Protocolo de Ushuaia, hecho que permite la imposición de sanciones económicas y comerciales a los países que rompen la institucionalidad. El canciller de Brasil, Aloysio Nunes, luego de una reunión de emergencia que convocó el bloque para abordar el tema de Venezuela, señaló que se trataba de una "suspensión de naturaleza política, por consenso, una sanción grave contra Venezuela. [...] Estamos diciendo: Detengan esto, basta de muerte, basta de represión. No es posible infligir tanta tortura al pueblo" (BBC, 2017)



### 3.4. El fin de la Unión Aduanera en la CAN

Las negociaciones del TLC con Estados Unidos por parte de solo tres de los miembros (Venezuela no participó y Bolivia lo hizo en calidad de observador) fue uno de los principales obstáculos para la conformación de la Unión Aduanera en la CAN. La autorización para llevar a cabo negociaciones comerciales no comunitarias con terceros países, mediante la Decisión 598 de 2004, significó el abandono definitivo de los intentos de coordinación del AEC. Sin embargo, no fue el único obstáculo. La ausencia de Perú de los compromisos tendientes a lograr un AEC, así como las numerosas excepciones, retrasos y tratamientos especiales para Bolivia y Ecuador tuvieron también un rol determinante.

Recién en julio de 2007, casi un año y medio después de la firma del TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos, la CAN emitió la Decisión 669, que señalaba que, hasta el 31 de enero de 2008, los países miembros no estaban obligados a aplicar el AEC formalmente vigente, hasta entonces. A pesar de la evidente ruptura de la política arancelaria externa común, en los considerandos de esa Decisión se continuaba insistiendo en “profundizar el proceso de integración y [...] otorgar un grado de flexibilidad en la aplicación de los niveles arancelarios establecidos en la Decisión 370, en tanto se establezca una política arancelaria comunitaria en la que converjan todos los países miembros”. Para ello se creó un Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Política Arancelaria encargado de recomendar medidas con miras al establecimiento de una política arancelaria de la Comunidad Andina que incorporara a todos los países miembros, a más tardar cuando venciera el plazo (31 de enero de 2008) que permitía a los socios no aplicar el AEC. (CAN, 2007) Una propuesta irrisoria, negadora de la situación e inviable, luego de la firma del TLC de Perú y Colombia, no sólo con Estados Unidos, sino con la Unión Europea, Japón, China. En este contexto, solo hubiera podido establecerse un AEC igual a cero.

Así, la Decisión 669 ha sido prorrogada recurrentemente mediante otras (Decisiones 679, 688, 693, 695, 717, 771, 801 y 805). La última, de abril de 2015, se encuentra vigente actualmente y simplemente establece que los países miembros seguirán remitiendo a la Secretaría General sus aranceles nacionales aplicados al 31 de enero de cada período anual, así como los aranceles residuales o preferencias otorgadas a terceros



países. Es decir, una suerte de central de información estadística. La Decisión 805 representó el reconocimiento formal de la inviabilidad de una política arancelaria de la CAN que incorpore a todos los países miembros.

Las negociaciones individuales de TLC por parte de Colombia y Perú, los diferentes criterios de inserción internacional y los modelos de desarrollo distintos prevalecientes, fueron el puntillazo que hizo imposible sostener la instrumentación y el diseño de una política arancelaria comunitaria.

### **C. Evaluación de la balanza comercial de los países andinos después del TLC**

#### **1. La Ley de Preferencias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA)**

La ATPDEA fue un sistema de preferencias comerciales por los cuales Estados Unidos otorgaba acceso libre de aranceles a una amplia gama de las exportaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, como compensación económica por la lucha contra el tráfico de drogas. Fue promulgada el 31 de agosto de 2002 en reemplazo para la similar Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA)

##### **1.1. De la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) a la ATPDEA**

El antecedente de la ATPDEA fue la ATPA, aprobada por el Congreso norteamericano en diciembre de 1991. Esta tuvo una vigencia de diez años. La ley fue aprobada con el fin de promover el desarrollo interno y fortalecer las instituciones democráticas andinas ante el reconocimiento de que el desarrollo económico regional requería alternativas a las actividades del comercio ilegal de drogas en los países mencionados. La ley permitía el ingreso libre de aranceles a 6.900 productos originarios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú liberados de aranceles, aunque no todos eran exportados por los países andinos. El objetivo radicaba en generar fuentes de trabajo alternativas para sustituir el cultivo de la hoja de coca y la reducción del narcotráfico.

Debido a que la ATPA vencía el 4 de diciembre de 2001, el Congreso norteamericano aprobó un nuevo texto por medio del cual se renovó y amplió los beneficios de esta ley, bajo una nueva denominación: la ATPDEA. Esta entró en vigencia en agosto de 2002<sup>16</sup> y amplió el tratamiento preferencial a 650 nuevos productos com-

---

<sup>16</sup> La Ley tuvo efectos retroactivos a esa fecha (diciembre de 2001), por lo que los aranceles pagados por los bienes que se exportaron hasta el 6 de agosto de 2002 fueron devueltos a los importadores norteamericanos.



puestos por confecciones, calzado y manufactura de cuero y atún, entre otros. El plazo vencía en diciembre de 2006.

La ATPDEA formó parte de un paquete que, junto al SGP, las preferencias comerciales a favor de países de África (AGO), las preferencias arancelarias que beneficiarían a Haití y la normalización de relaciones comerciales con Vietnam, constituyeron los temas que originaron un intenso debate entre los líderes de los partidos demócrata y republicano, con el fin de llegar a un consenso que se vería reflejado en la presentación de un solo proyecto de ley, a fin de ser aprobado en la Cámara de Representantes y después en el Senado. (Castrillón, 2007)

Para que un país tuviera la calidad de país beneficiario de las preferencias debía cumplir ciertos criterios de elegibilidad, los cuales estaban contempladas en la Ley Comercial de los Estados Unidos y eran revisados anualmente.<sup>17</sup> (Ver Cuadro 1)

#### **Cuadro 1 Requisitos de elegibilidad para los países beneficiarios de la ATPDEA**

- Que el país receptor de los beneficios no tenga un régimen comunista;
- Que no haya nacionalizado o expropiado bienes de inversionista o ciudadanos de Estados Unidos;
- Que no haya anulado acuerdos vigentes;
- Que se respeten los derechos de propiedad intelectual;
- Que no se haya desconocido decisiones de arbitraje a favor de ciudadanos de Estados Unidos;
- Que al menos sea parte de un acuerdo que considere la extradición de ciudadanos estadounidenses;
- Que esté tomando o adoptando mecanismos para reconocer internacionalmente los derechos de los trabajadores;
- Que cumpla con las obligaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio;
- Que esté cooperando en el desarrollo del ALCA;
- Que tenga certificado un plan antinarcóticos;
- Que haga parte de convenios contra la corrupción y apoye a Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional.

o Fuente: MINCIT (2011, 25 de noviembre). Preguntas frecuentes: ATPDEA. Recuperado de [http://www.mincit.gov.co/publicaciones/18057/preguntas\\_frecuentes\\_-\\_atpdea](http://www.mincit.gov.co/publicaciones/18057/preguntas_frecuentes_-_atpdea)

<sup>17</sup> De acuerdo con la Sección 203, literal “e” del Acta de Comercio de 1974, si se produce un cambio de circunstancias de los criterios por los cuales un país fue elegido, el presidente de los EEUU estaría facultado para dar por terminado el sistema de preferencias en cualquier momento, sin necesidad de esperar que el plazo por el cual se concedieron las preferencias se cumpla.



## 1.2. Las prórrogas del ATPDEA

En 2005, un año antes de que finalizara el plazo de vigencia de la ATPDEA, representantes de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC) señalaron que las importaciones estadounidenses realizadas en el marco de la ATPDEA solo representaban 0,7% de todas sus importaciones. Ello evidenciaba que el conjunto de importaciones andinas beneficiadas con esas preferencias no tenía efectos significativos en la economía norteamericana, aunque sí podría tenerlos para los productores de espárragos, flores, calzado, textiles, y otros bienes exportados por los países andinos bajo esta ley. El informe señalaba, asimismo, que las importaciones de los 20 principales bienes beneficiados con las preferencias producían incrementos de bienestar para los consumidores norteamericanos. En síntesis, el informe postulaba que, si la ATPDEA se prorrogaba luego de 2006, el efecto para el sistema productivo de Estados Unidos sería prácticamente inexistente. (USITC, 2005)

El informe señalaba, también, que la ATPDEA no había tenido los efectos esperados en la erradicación de los cultivos de coca. “Entre 2001 y 2005 esos cultivos crecieron en Bolivia y Perú. En este último, crecieron 38% entre 2004 y 2005. En resumen, pese a su menos que marginal efecto sobre la economía norteamericana, se reconocía que la ATPDEA era insatisfactorio como instrumento de lucha contra el tráfico de drogas por el lado de la oferta.” (Falconí y Oleas, 2011, p.3)

Al vencer su vigencia, esta fue renovada en siete oportunidades, debido a las demoras incurridas para que entraran en vigencia los TLC de Perú (2009) y Colombia (2012). La ATPDEA fue renovada hasta en tres oportunidades para los cuatro países andinos, en su conjunto, La última de ellas, tuvo lugar el 28 de febrero de 2008, con vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año. (Ver Anexo 3) Sin embargo, antes de concluir dicho plazo, en octubre de 2008, el expresidente George W. Bush solicitó al Congreso que se eliminara a Bolivia de los beneficios de la ATPDEA, debido a inconvenientes en la lucha contra el narcotráfico, en ese país. A la par que se solicitaba la suspensión de Bolivia de dicho beneficio a partir del 31 de diciembre del mismo año, estas se extendieron para Colombia, Perú y Ecuador hasta el 31 de diciembre de 2009.



La suspensión de Bolivia del ATPDEA fue, sobre todo, consecuencia del deterioro de las relaciones con Estados Unidos, que alcanzó su punto máximo con la expulsión mutua de embajadores en septiembre de 2008. Las autoridades bolivianas acusaron a Philip Goldberg, quien también estaba al mando de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA), en Bolivia, de haber apoyado un supuesto complot de la oposición para derrocar al gobierno. Así, Bolivia quedó fuera del ATPDEA en diciembre de 2008. El enfriamiento diplomático continuó con la expulsión de la DEA, organismo al cual el presidente Morales acusó de espionaje. Desde entonces las relaciones tienen solo nivel consular y comercial, a través del encargado de negocios de la embajada, en La Paz, y de los consulados bolivianos en Estados Unidos.

Los antecedentes de las ríspidas relaciones entre ambos países, se iniciaron en enero de 2006, durante el acto de posesión del mando del presidente, Evo Morales, quien, en presencia del entonces subsecretario de Estado para América Latina de Estados Unidos, Thomas Shannon, señaló que “la cocaína no debe ser una excusa para que el gobierno norteamericano domine o someta a nuestros pueblos. Queremos diálogo de verdad, sin sometimiento, sin chantajes, sin condicionamientos”, recalcó. “El TLC hay que discutirlo, si son mercados para los micros y pequeños empresarios, si hay mercados con los productos que generan o que producen, empresas comunitarias, o asociaciones, o cooperativas; si se garantiza el ingreso de estas en ese mercado, bienvenido.” (Morales, 2006)

La siguiente prórroga de la ATPDEA tuvo lugar en diciembre de 2010. En esta oportunidad, se prorrogó por seis semanas, hasta el 15 de febrero de 2011, para Colombia y Ecuador. Perú no fue incluido puesto que el TLC ya había entrado en vigencia, en tanto que continuaban las gestiones para la entrada en vigencia del TLC con Colombia.

La demora de dicho proceso dio lugar a que en octubre de 2011 se aprobara la séptima extensión de la ATPDEA a favor de Ecuador y Colombia. Esta prórroga fue incluida en el paquete mediante el cual se renovó el SGP para otros 130 países hasta el 31 de julio del 2013. Entretanto, en mayo de 2012, entró en vigencia el TLC de Estados Unidos con Colombia, y no hubo más prórrogas de la ATPDEA.



La vigencia del TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos, y el fin de la ATPDEA para Bolivia, en diciembre de 2008, y para Ecuador, en julio de 2013, determinó serios cuestionamientos de los sectores exportadores beneficiarios de dicho programa, a los gobiernos de los países que no firmaron el TLC.

## 2. La balanza comercial de los países andinos con Estados Unidos

Estados Unidos ha sido tradicionalmente un socio importante para los países de la CAN. Al entrar en vigencia la ATPDEA en 2002, los países andinos destinaban a Estados Unidos 35,7% del total de sus exportaciones, mientras a la subregión sólo se destinaba el 10% del total. Estados Unidos ocupaba, entonces, el primer lugar como destino de las exportaciones andinas en el mundo.

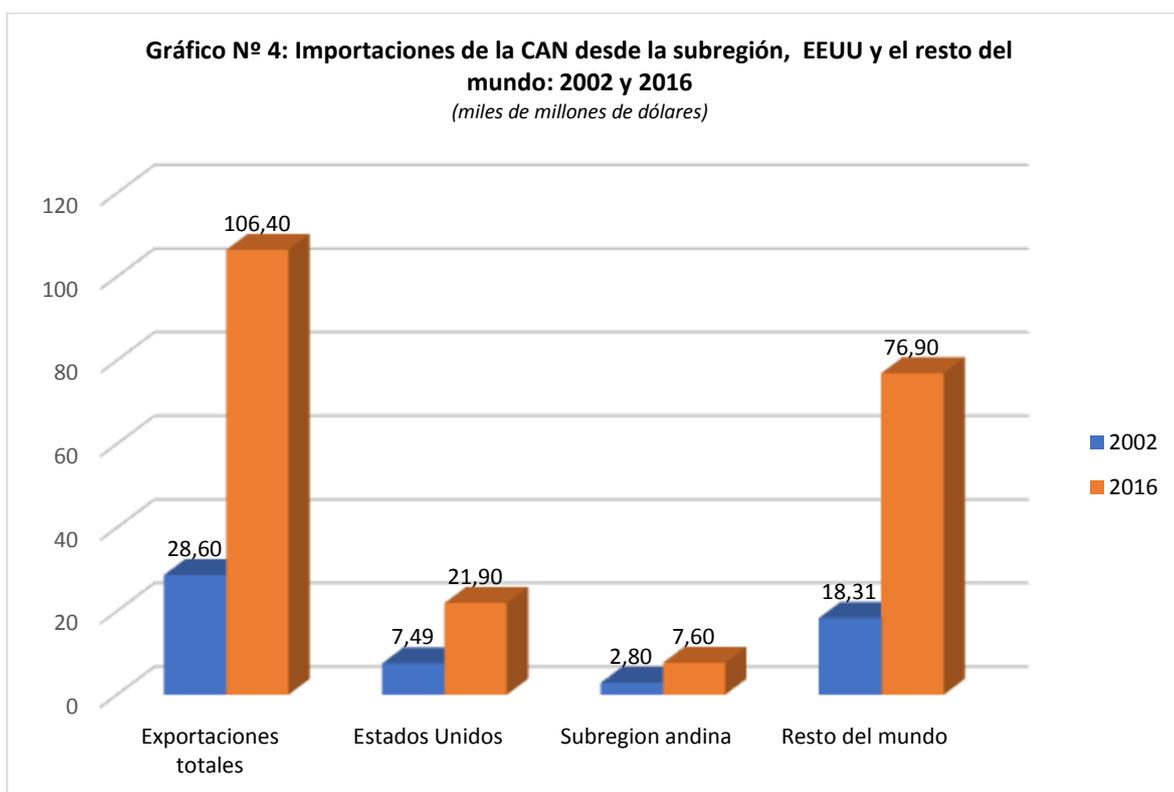
En 2016, siete años después de la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos con Perú, y cuatro con Colombia, Estados Unidos continúa siendo para la CAN, en su conjunto, un destino importante al canalizarse hacia ese mercado 22,7% de sus exportaciones, mientras que a la subregión andina sólo destina el 7,8%. Es decir, si bien en términos absolutos las exportaciones al mercado norteamericano se han incrementado al pasar de 9,3 mil millones de dólares en 2002 a 20,5 mil millones de dólares en 2016, en términos relativos este ha perdido importancia para los países de la subregión. El mismo fenómeno ha ocurrido con las exportaciones hacia la subregión, al aumentar en términos absolutos, pero decrecer en importancia relativa como destino de estas. En este proceso, los países asiáticos, especialmente China, han adquirido mayor relevancia. (Ver gráfico 3)



Fuente: Base de Datos de la CAN. Elaboración propia.



En cuanto a las importaciones, en 2002 Estados Unidos era el origen del 26,2% del total de las compras realizadas por los países andinos en el exterior, mientras que las importaciones realizadas desde la subregión representaban el 9,8% del total. Estados Unidos era, también, el principal origen de las importaciones de los socios de la CAN. En 2016, las importaciones realizadas desde Estados Unidos por los países andinos, en su conjunto, representaron 20,6%, mientras que 7,1% provinieron de la subregión. Al igual que en el caso de las exportaciones, tanto Estados Unidos como la propia subregión han perdido importancia relativa como origen de las importaciones, a pesar que en términos absolutos, los valores se han incrementado. (Ver gráfico 4)



Fuente: Base de Datos de la CAN. Elaboración propia.

No obstante, como se verá más adelante, el origen y destino de las exportaciones de bienes de la CAN, así como la balanza comercial de cada socio, varía significativamente entre los países miembros.



## **2.1. La balanza comercial de los países de la CAN que han suscrito TLC con EEUU**

### **2.1.1. La balanza comercial del Perú con Estados Unidos**

Al inicio de la vigencia de la ATPDEA, en 2002, Estados Unidos era el principal mercado para las exportaciones peruanas, hacia donde se dirigían 25% del total. Durante los siete años de vigencia de la ATPDEA, entre 2002 y 2009, las exportaciones tuvieron tasas de crecimiento muy significativas del orden del 3,8% promedio anual, al pasar de un nivel de 1,9 mil millones de dólares a 4,7 mil millones de dólares. Este incremento tuvo un correlato de saldos favorables para Perú en la balanza comercial con Estados Unidos.

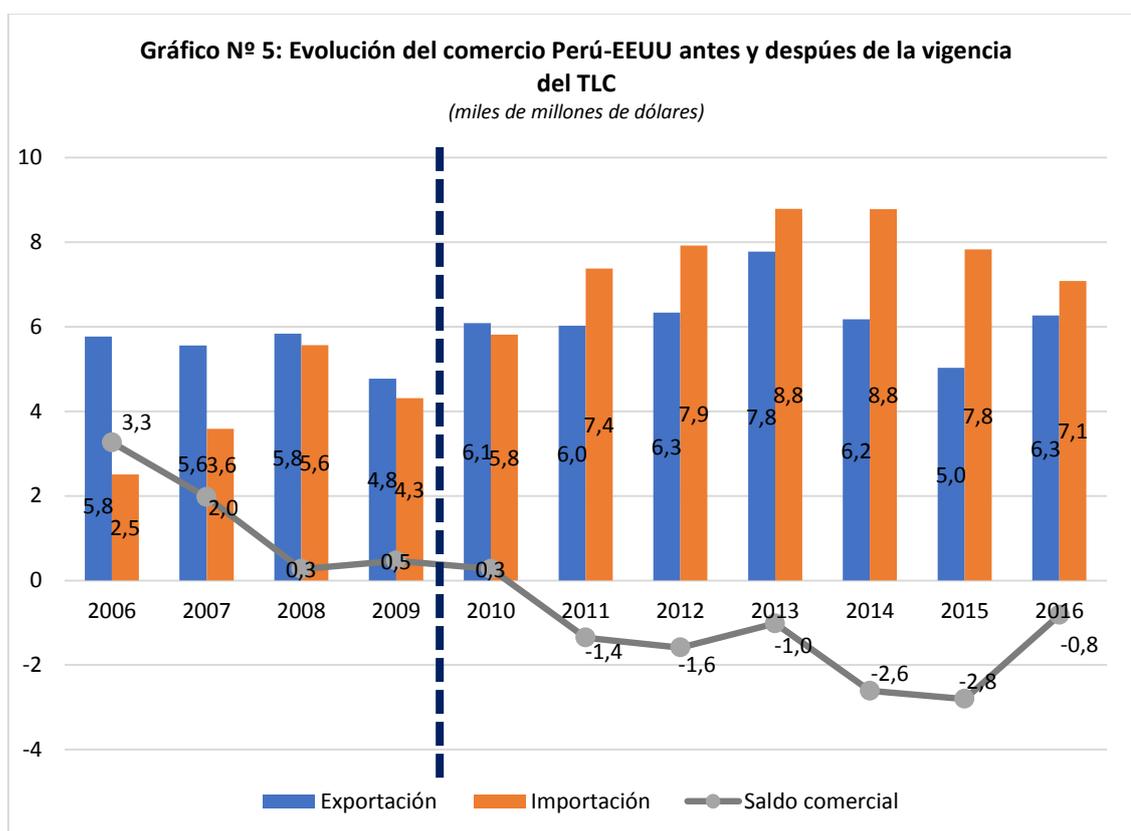
Contrariamente a las expectativas que las autoridades habían puesto en el comercio, en virtud de la vigencia del TLC, este tuvo un efecto contrario al esperado. No solo no se produjo “la revolución exportadora”, sino que disminuyó la tasa de crecimiento de exportaciones hacia ese país, que registró entre 2010 y 2016, un promedio anual de 0,5%, al pasar de un nivel de 6 mil millones de dólares a 6,2 mil millones de dólares. Durante ese período, Estados Unidos dejó de ser, además, el principal mercado de las exportaciones peruanas, siendo precedidas, en algunos años, por China y Suiza.

Este comportamiento se explica fundamentalmente porque el TLC no significó la apertura de un nuevo mercado, sino la permanencia de las preferencias arancelarias que ya tenían los países andinos gracias a la ATPDEA. Asimismo, hubo un período de apreciación real de la moneda nacional con respecto al dólar, en los tres años inmediatamente posteriores a su vigencia, que desfavoreció las exportaciones e incentivó las importaciones.

Por el lado de las importaciones, estas tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual de 16% durante el período de vigencia de la ATPDEA, al pasar de un nivel de 1,4 mil millones de dólares en 2002, a 4 mil millones de dólares en 2009. Después de la vigencia del TLC, aumentaron a un ritmo promedio anual de 3,3% al pasar de 5,4 mil millones de dólares en 2010 a 6,6 mil millones de dólares, en 2016. No obstante, desde que entró en vigencia el TLC, las tasas de crecimiento de las importaciones fueron mayores al ritmo de crecimiento de las exportaciones hacia el mercado norteamericano, hecho que determinó que la balanza comercial empezara a tornarse negativa a partir de 2011. El ritmo de crecimiento de las importaciones aumentó con respecto al ritmo de las exportaciones, como consecuencia de la liberación abrupta de los aranceles a la importación de bienes

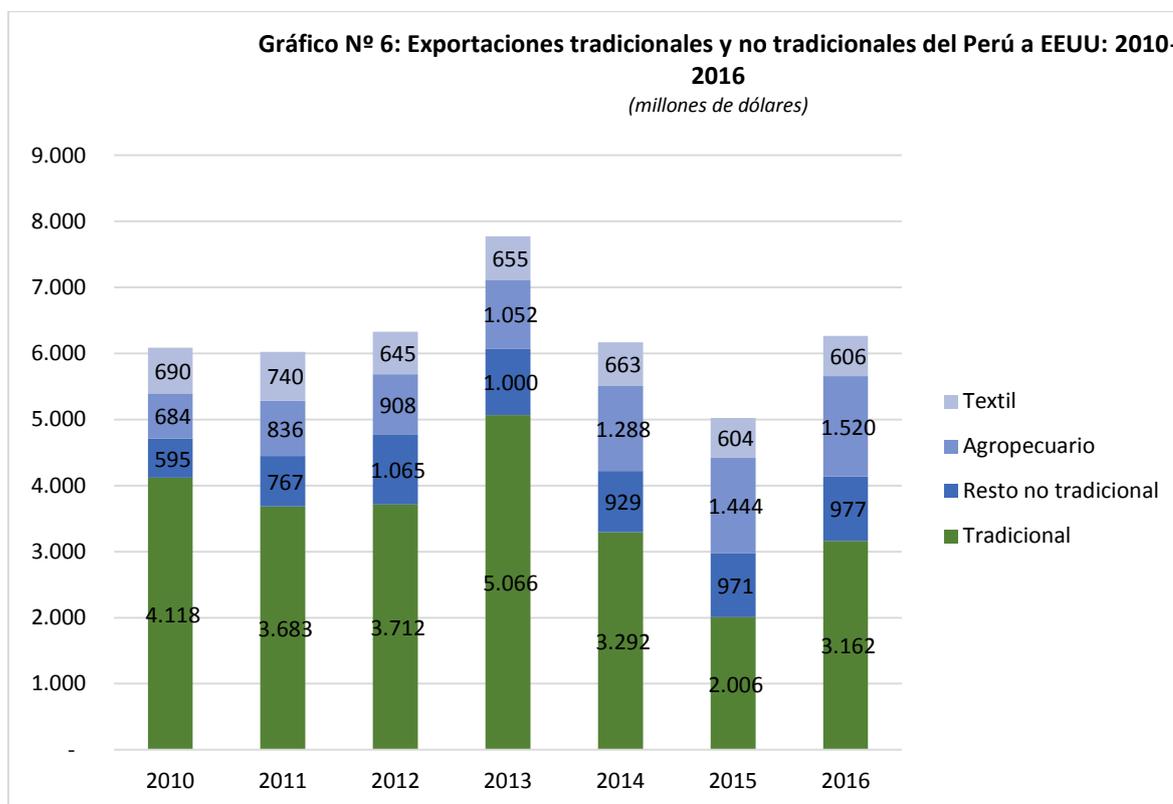


procedentes de Estados Unidos. Este país ha continuado siendo el principal origen de las importaciones peruanas. (Ver gráfico 5)



Fuente: MINCETUR. Elaboración propia.

Con relación a la composición de las exportaciones, las no tradicionales han incrementado su participación en el total de las exportaciones hacia el mercado norteamericano desde que entró en vigencia el TLC. El rubro más importante ha sido el de las exportaciones agropecuarias no tradicionales, en especial las agrarias. (Ver Gráfico 6)



Fuente: MINCETUR. Elaboración propia.

En efecto, las exportaciones de origen agropecuario (agribusiness), han tenido un crecimiento dinámico a raíz de la vigencia del TLC. Sin embargo, y esto es inherente al tipo de crecimiento concentrado y excluyente que impulsan los TLC, los productores agrícolas locales, no exportadores, han visto el desplome de sus precios, debido a que la demanda de productos agrícolas nacionales está estancada. Sólo los productores agrícolas exportadores, se ven beneficiados y, en general, se trata de grandes empresas que contratan trabajadores temporales para las cosechas.

Es importante destacar que, a pesar del significativo desarrollo de las agroexportaciones no tradicionales, con bajo contenido tecnológico, este no ha tenido un correlato con la calidad del empleo. En efecto, desde hace años existe una pugna de parte de trabajadores del sector no tradicional para que se derogue un aspecto del denominado Régimen Especial para Exportaciones no Tradicionales, vigente en el Perú desde 1978. Dicho régimen establece una serie de ventajas tributarias, administrativas y aduaneras para fomentar la exportación de productos no tradicionales. Uno de los beneficios otorgados a



los empresarios para impulsar este sector, consiste en permitir la contratación temporal e indefinida a trabajadores que laboran en empresas del rubro.

Si bien por aquel entonces la exportación de productos considerados “no tradicionales” como textiles o agroindustriales, era minoritaria y no representaba un porcentaje significativo de las exportaciones nacionales (17% del total), en la actualidad representa alrededor de la tercera parte de los productos exportados. Este tipo de contratos temporales en el sector de exportaciones no tradicionales, impide que se cumpla el derecho a la estabilidad laboral o la posibilidad de sindicalizarse y negociar colectivamente condiciones mínimas de seguridad. Esta es una de las razones por las que las remuneraciones se mantienen bajas pese a las crecientes ganancias obtenidas por estas empresas.

Por otro lado, la alta rotación laboral y la temporalidad de los contratos afecta el acceso efectivo a la seguridad social y a una pensión jubilatoria. La eliminación de este régimen laboral (Decreto Ley N° 22342) forma parte de las recomendaciones planteadas al Estado peruano por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, en el marco del seguimiento que se realiza a los compromisos laborales contenidos en el capítulo 17 del TLC entre ambos países.

En cuanto a las exportaciones industriales hacia Estados Unidos estas han registrado una caída desde la vigencia del TLC, al pasar de 2,911 millones de dólares en 2010 a 2,183 millones de dólares en 2016. Ni siquiera el sector textil, cuyos representantes apostaron e impulsaron decididamente el TLC para mantener las preferencias de la ATPDEA, ha podido resistir esta tendencia. (ver gráfico 7)



**Gráfico Nº 7: Principales mercados de destino de las exportaciones industriales de Perú: 2010 y 2016.**

(en millones de dólares)



La industria textil, una de las ramas más fuertes y prometedoras con este tratado, no crece desde hace siete años “La competencia china en el mercado local, así como en el de Estados Unidos, a lo que se añade la competencia en dicho mercado con los textiles procedentes de Centroamérica y países asiáticos con los cuales Estados Unidos ha suscrito TLC, así como la falta de una política sectorial de parte del gobierno que apoye este rubro, constituyen la principal causa de esta debacle”. (Seminario, 2018)

(Tello, 2010) explica la caída de las exportaciones del sector textil al mercado norteamericano debido a la presencia de textiles procedentes de China, India y Vietnam, “que entraban a captar parte de ese mercado. La caída se debió a una pérdida de competitividad de la producción peruana debido al ingreso de textiles provenientes de esos países a Estados Unidos, el principal mercado para las exportaciones peruanas de este sector, “con precios bastante más bajos que los nuestros. [...] La industria peruana perdió competitividad frente a otros países.”

De esta manera, el impulso al proceso de industrialización que ocurriría con el TLC, según argumentaban las autoridades para justificar su firma, se convirtió en un factor de su extinción. El modelo de desarrollo basado en la apertura generalizada de la

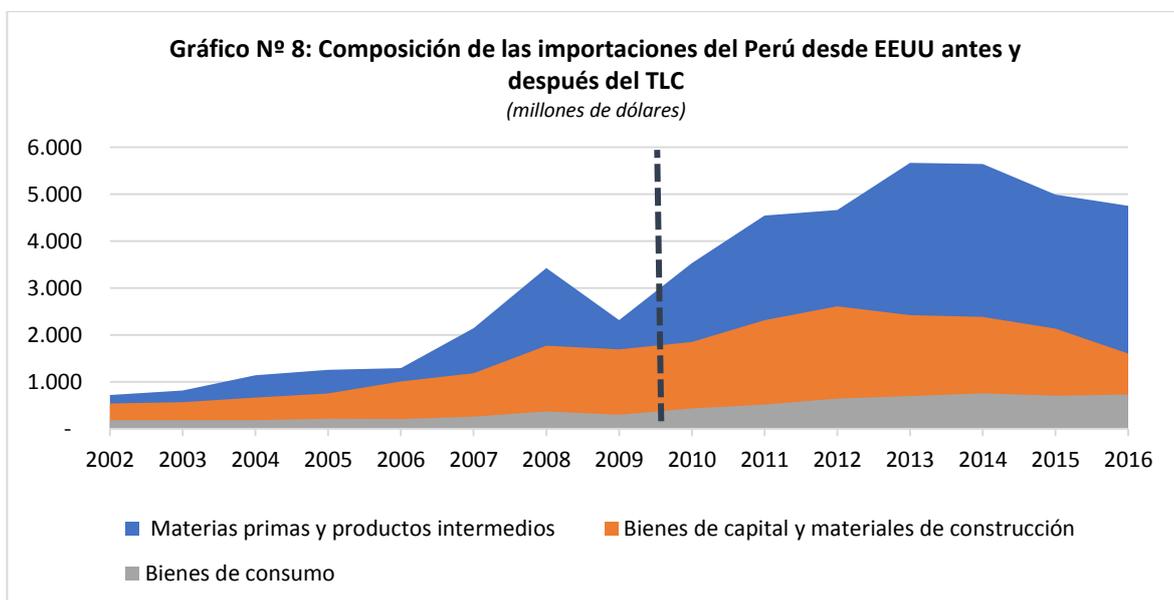


economía, que data de los noventa, al cual la firma de TLC con la mayoría de mercados importantes del mundo, les pone un candado para evitar cambios en el modelo económico, ha demostrado su inviabilidad en la industrialización del país si no existe un estado presente que apoye al sector. La realidad ha demostrado que carece de todo asidero la afirmación del gobierno de que “el comercio internacional definitivamente está contribuyendo a industrializar el país, tendencia que sería significativamente reforzada por el TLC”. (Mincetur, 2002, p.8)

En el Perú se ha producido una caída generalizada de la producción industrial acentuada con la vigencia de los TLC, lo que se explica fundamentalmente por los altos contenidos importados del gasto público, así como de la inversión, los cuales producen una ruptura de los encadenamientos productivos internos. Es así que las exportaciones industriales pasaron de representar el 33,8% de las exportaciones totales, en 2010, a 28,2% en el 2016. El número de empresas industriales pasó de 5,326 en 2010, a 5,043 en 2016. Esta caída no sólo se debe al TLC con Estados Unidos, sino al proceso generalizado y sostenido de apertura de la economía peruana desde principios de la década de los noventa. Perú ha suscrito TLC con Canadá, China, Japón, Singapur, Unión Europea, Corea del Sur, Australia, entre otros.

En cuanto a la naturaleza de las importaciones, desde la vigencia del TLC, las compras de bienes de consumo son las que han aumentado a mayor ritmo al registrar una tasa de crecimiento promedio anual de 9% desde la entrada en vigor del TLC, hasta 2016. En ese mismo período, el crecimiento de materias primas y productos intermedios, registro una tasa de crecimiento de 5%, mientras que las de bienes de capital y materiales de construcción registraron una caída promedio anual del 2,5%.

El incremento de importaciones en bienes de consumo ha beneficiado especialmente a los sectores de comercio, en donde las grandes cadenas se apropian de amplios márgenes de comercialización. Por otro lado, no fueron las pequeñas empresas las que accedieron a la compra de bienes de capital, de tal forma de promover el aparato productivo, sino las grandes corporaciones, que acceden fácilmente a líneas de financiamiento, inclusive locales, las que importaron bienes de capital e insumos liberados. (Ver gráfico 8)



Fuente: MINCETUR. Elaboración propia.

El TLC con Estados Unidos tampoco ha dado lugar a una diversificación de las exportaciones, ni a un aumento de bienes con mayor componente de tecnología incorporada. Los quince principales productos de exportación siguen concentrando 60% del total de las exportaciones totales a Estados Unidos, especialmente el oro. El mismo fenómeno de concentración tiene lugar con las importaciones de productos norteamericanos, aunque en menor escala, pues los quince principales productos importados representan 45% de compras que el Perú realiza de dicho mercado.

### 2.1.2. La balanza comercial de Colombia con Estados Unidos

En 2002, cuando entró en vigencia la ATPDEA, Estados Unidos era el principal mercado para las exportaciones colombianas, destino hacia donde se dirigía el 43% del total. En cuanto a las importaciones, un 31,7% provenía de Estados Unidos y ocupaba también el primer lugar como origen de las compras colombianas.

Entre 2002 y 2012, período de vigencia de la ATPDEA en este país, las exportaciones tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual del orden del 9,5% al pasar de un nivel de 5.163 mil millones de dólares al inicio del período, a 12.879 mil millones de dólares en 2012. Por otro lado, durante este período, las importaciones tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual similar a la de las exportaciones, al pasar de 3.779 millones de

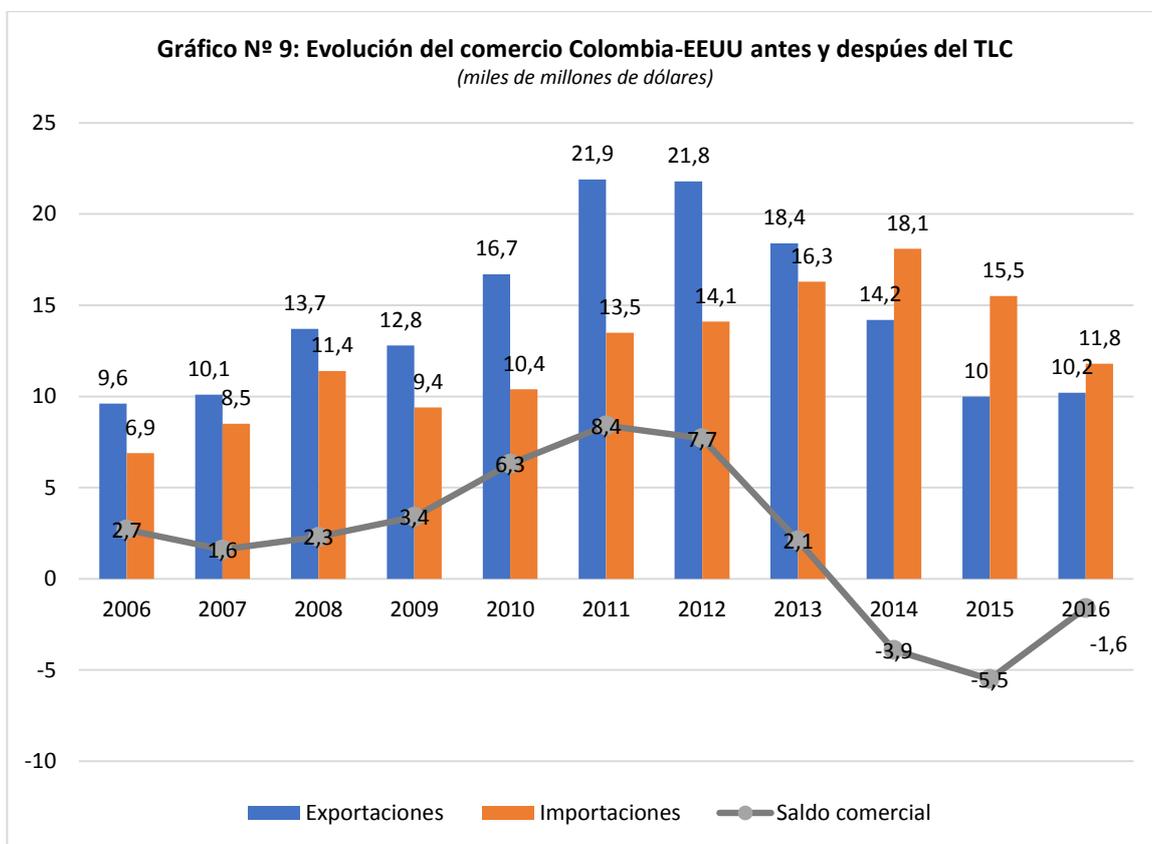


dólares, a 9.456 millones de dólares. Sin embargo, en el período analizado, el saldo de la balanza comercial entre ambos países fue, en todos los años, favorable a Colombia.

Desde que entró en vigencia el TLC con Estados Unidos, los resultados se han revertido y han sido contrarios a los esperados. Las exportaciones de ese país pasaron de un nivel de 21.8 mil millones de dólares en 2012 a 10 mil millones de dólares en 2016, registrando una caída en la tasa de crecimiento promedio anual del orden del 18% durante dicho período, en comparación a la tasa de crecimiento promedio anual mencionada de 9,5% durante el período de vigencia de la ATPDEA. Es decir, el comportamiento de las ventas al mercado norteamericano se puede examinar en dos periodos bien diferenciados: de 2002 a 2011, con tasas de crecimiento positivas, las cuales se perdieron entre 2012 y 2016 después de entrar en vigencia el TLC.

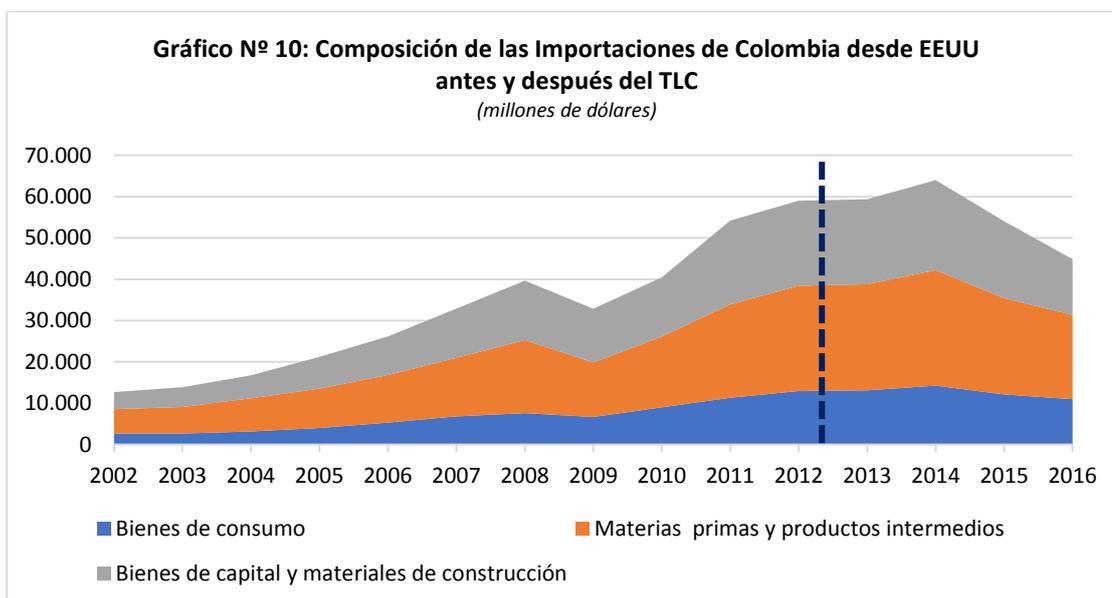
En 2016, cuatro años después de la vigencia del TLC con Estados Unidos, el mercado norteamericano representó el 32% como destino de sus exportaciones, menor al registrado antes de la vigencia del tratado. No obstante, continuaba siendo el mercado más importante de exportación para este país.

En el período de vigencia del TLC, las importaciones tuvieron una caída promedio anual de 4,6% a pesar de la eliminación de los aranceles a la mayoría de los bienes procedentes de Estados Unidos. Estas pasaron de un nivel de 13,6 millones de dólares en 2012 a 11,3 millones de dólares en 2016. Si bien las importaciones desde Estados Unidos registraron un descenso, este fue menor al que registraron las exportaciones, razón por la cual, a partir de la vigencia del TLC, el superávit comercial que registraba Colombia con Estados Unidos, se transforma en un déficit sistémico. (Ver gráfico 9)



Fuente: MINCIT. Elaboración propia.

En cuanto a la composición de las importaciones que realiza Colombia desde Estados Unidos, los bienes de consumo han sido también los que mayor crecimiento han registrado desde la vigencia del TLC con Estados Unidos en 2012, al pasar de una participación de 21,9% del total de las importaciones realizadas por Colombia a dicho país, al 24,5%, en 2016, en contraposición a las importaciones de bienes de capital y materiales de construcción que pasaron de tener una participación de 34,9% a 30,2%, durante el mismo período. Ver gráfico 10)



Fuente: MINCIT. Elaboración propia.

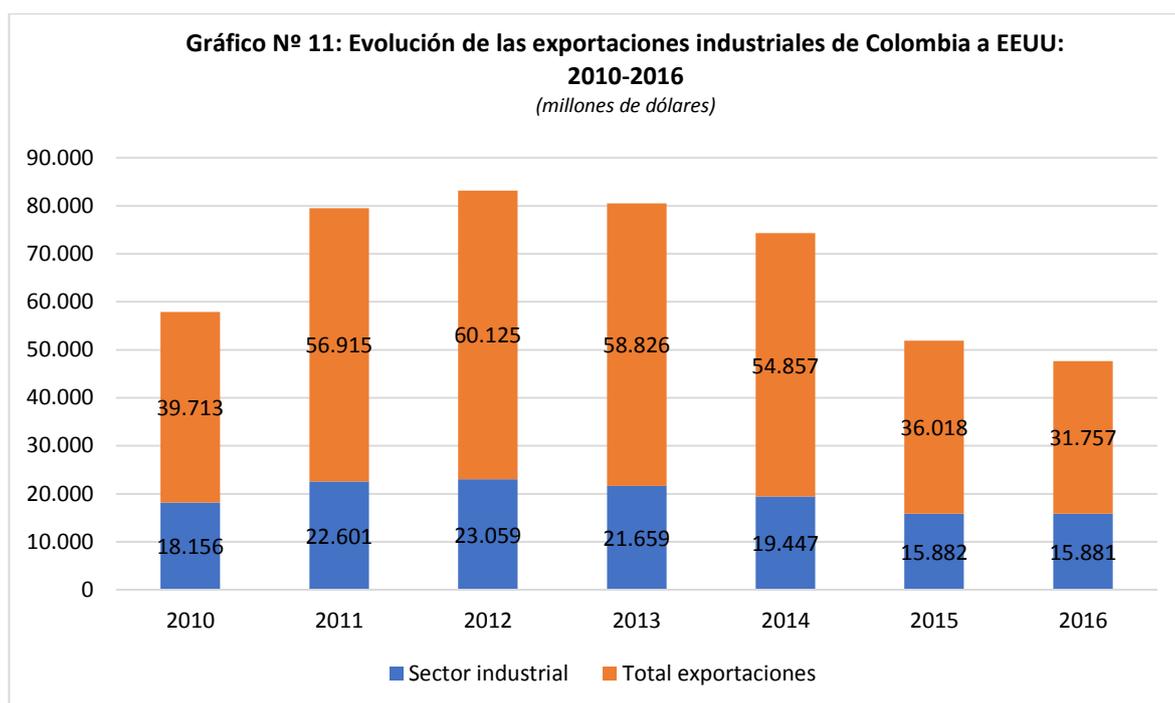
Es decir, la vigencia del TLC entre Colombia y Estados Unidos ha coincidido con una pérdida del dinamismo del intercambio comercial entre ambos países, en el que Colombia ha sido más afectado al convertir su saldo de la balanza comercial con ese país en un déficit sistémico.

En el informe de auditoría realizada por la Contraloría General de la República (CGR) de ese país sobre el desempeño de la estrategia de aprovechamiento de los TLC suscritos por Colombia con Estados Unidos, se señala que “los logros alcanzados son limitados e insuficientes, en la medida en que se evidencia un mínimo avance en materia de diversificación de la oferta exportable colombiana”. (CGR, 2017, p.44)

En el período 2012-2016, señala el informe, las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos se concentraron mayoritariamente en productos minero-energéticos, en desmedro de otros bienes exportables que conllevan mayor valor agregado y transformación productiva. Es decir, el número de empresas exportadoras no pertenecientes al sector minero-energético, ha permanecido estancado. Sólo el 0,4% del total de empresas del país exporta y solo cinco productos (aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso, café, flores y capullos, aceites de petróleo o de mineral bituminoso, y oro) concentran 77% de las exportaciones totales. (MINCOMERCIO, Industria y Turismo 2018, p.43)



Al igual que Perú, Colombia continúa exportando mayoritariamente productos primarios, que al final de 2016 representaron el 84.9% de las ventas hacia ese mercado. En cuanto a los productos industriales, (15,1% del total de las exportaciones) la mayor parte fue por cuenta de la industria liviana. (Ver gráfico 11)



Fuente: MINCYT. Elaboración propia.

En efecto, en el contexto de apertura económica iniciado en Colombia en la década de los noventa, ha tenido lugar una contracción generalizada del sector manufacturero. El informe de la Contraloría destaca que entre 2007 y 2016, 21 de los 33 subsectores de dicho sector mostraron crecimientos negativos. (CGR, 2017, p.140) Según dicho informe, uno de los factores que han contribuido al deterioro de sectores como el industrial, radica en el aumento de las importaciones de bienes que son producidos en Colombia, comportamiento que ha afectado a los sectores de mayor tradición del sector industrial. Así, “sectores que producen textiles, vestidos, cuero y calzado, asociados con tecnologías de baja intensidad y caucho y plásticos (clasificados en media-baja tecnología), señalan sustanciales disminuciones de sus exportaciones por efecto del incremento en importaciones en productos manufacturados por el aparato productivo local”. (CGR, 2017, p.145)



El informe continúa señalando que “los productos textiles se afectaron por un componente importado que generó una rápida caída de las exportaciones a partir de 2008. En sectores como prendas de vestir, las relaciones son inversas con un descenso abrupto de las exportaciones desde 2008, comercio que no había sido recuperado al finalizar 2016”. (CGR, 2017, p.145)

Al igual que en el caso del Perú, el impulso al proceso de industrialización que ocurriría con el TLC, según argumentaban las autoridades para justificar su firma, se convirtió en un factor de su debilitamiento.

Otro fracaso de los TLC y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, según la Contraloría, ha sido la promoción de empresas exportables de productos no tradicionales. La primera advertencia que hace la CGR es la alta proporción (31,7%) de empresas que no están plenamente identificadas, lo que crea serias dudas sobre el censo del empresariado exportador del país. En ese sentido, la CGR llama a la atención que “el Ministerio no cuenta con información adecuada, consistente y precisa sobre la estructura comercial del país, lo que con certeza dificulta cualquier evaluación y seguimiento de los verdaderos resultados de los TLC. (CGR, 2017, p.102)

Se estima que “en 2016 hubo 10.652 empresas exportadoras, menos que las existentes antes del proceso de apertura comercial, cuando eran 12.115 empresas. Inclusive, el número de empresas exportadoras ha disminuido de manera relativa si se compara con el universo empresarial colombiano que creció durante el periodo analizado”. (Sistema de Información Alternativo, 2017, p.8)

El informe señala que existe un escaso aprovechamiento de las preferencias arancelarias, las cuales fueron uno de los argumentos usados por los defensores de los TLC durante el proceso de discusión, debido a carencias en la admisibilidad sanitaria. “Desde la entrada en vigor del TLC con EEUU las exportaciones agropecuarias de maíz blanco y amarillo, arroz, granos y piensos, han crecido menos que las importaciones, lo que ha ampliado el déficit comercial [...] Se entregó el mercado interno sin exigir nada a cambio, aumentando la vulnerabilidad de la seguridad alimentaria.” (Sistema de Información Alternativo, 2017, p.7)

El Ministerio tampoco ha establecido durante los cinco años de los TLC un programa de acompañamiento a los empresarios nacionales para aprovechar los acuerdos suscritos



relacionados a las compras estatales. “Hasta la fecha no existe un caso de alguna empresa colombiana que haya vendido un producto en el mercado de compras públicas en Estados Unidos o algún país de la Unión Europea”. (CGR, 2017, p.103)

De acuerdo con el Centro de Estudios del Trabajo (Cedetrabajo), Colombia es el gran perdedor de los cinco años de vigencia del TLC. Las exportaciones nacionales a Estados Unidos, señala Cedetrabajo, cayeron 54 % de 2012 a 2016, período en el cual se perdieron 51 mil empleos en el sector agropecuario y 106 mil en la industria manufacturera. (Hernández, 2017)

## **2.2. La balanza comercial de los países de la CAN que no tienen TLC ni ATPDEA**

La vigencia de los TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos, y el fin de la ATPDEA para Bolivia –en diciembre de 2008– y para Ecuador –en junio de 2013– dio lugar a serios cuestionamientos de los sectores exportadores bolivianos y ecuatorianos, beneficiarios de dicha ley, a sus respectivos gobiernos. Al haber suscrito Perú y Colombia TLC con Estados Unidos, ambos países hicieron permanentes las preferencias arancelarias establecidas en la ATPDEA. En cambio, los sectores beneficiarios de esta ley en Bolivia y Ecuador tendrían que pagar aranceles de hasta el 20 por ciento para introducir sus mercaderías, debido a la suspensión de la ley.

A cambio de hacer permanentes las preferencias de la ATPDEA, Perú y Colombia no solo abrieron sus mercados a las importaciones de bienes provenientes de Estados Unidos, y posteriormente a las de otros países y bloques regionales como la Unión Europea, Japón, China, entre otros, sino que también lo hicieron con su mercado de servicios y compras públicas. Estas concesiones dieron lugar a que empresarios bolivianos y ecuatorianos expresaran, en repetidas oportunidades, su preocupación por el riesgo potencial de cambio de proveedor que podría tener lugar frente a la nueva situación de privilegio de exportaciones de países extraregionales.

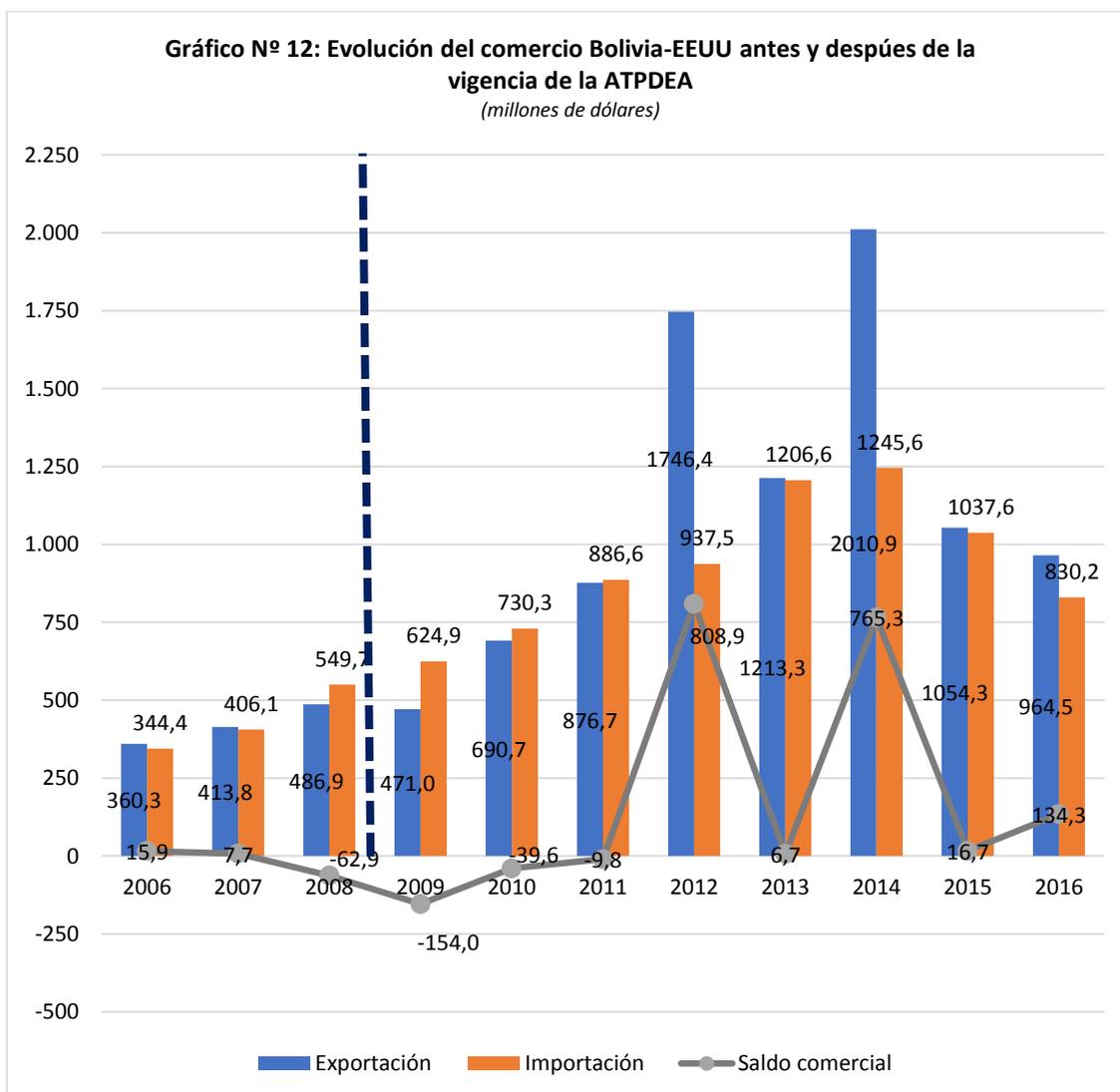
### **2.2.1. La balanza comercial de Bolivia con Estados Unidos**

Desde que Bolivia dejó de ser beneficiaria de la ATPDEA, y entraron en vigencia los TLC de Estados Unidos con Perú y Colombia, el país ha registrado una disminución de



la exportación de ciertos rubros a la CAN, como es el caso de la soja, debido a las mayores compras de este producto, de parte de ambos países a Estados Unidos. Las exportaciones totales de Bolivia hacia la CAN en su conjunto, han registrado una tasa de crecimiento promedio anual de 8,7% entre 2010 y 2016, algo menor a la del 9,4%, registrada en el período 2000-2010.

Con respecto a las exportaciones bolivianas hacia los Estados Unidos, estas han registrado incrementos importantes, a pesar de la suspensión de la ATPDEA en diciembre de 2008. Desde 2009 a 2016, las exportaciones a dicho destino superaron los 9 mil millones de dólares, mientras que en los ocho años anteriores a la suspensión de la ATPDEA (2001 al 2008), estas fueron de 2,5 mil millones de dólares. Por lo tanto, el valor de las exportaciones de Bolivia a Estados Unidos sin ATPDEA se triplicó (3,6 veces más) con relación al período en que dicha Ley estaba vigente. (Ministerio de Comunicación, 2017) Sin ATPDEA y sin TLC con Estados Unidos, las exportaciones hacia el país del norte se han incrementado a un mayor ritmo que las exportaciones de Perú y Colombia a ese destino, desde que entraron en vigencia los TLC que ambos suscribieron por separado con Estados Unidos. (Ver gráfico 12)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Elaboración propia.

Otro aspecto importante de señalar con relación al comercio bilateral entre Bolivia y Estados Unidos, es que no sólo se incrementaron las exportaciones a ese destino, sino que la balanza comercial tuvo resultados favorables. A partir de 2012, la balanza comercial fue siempre favorable a Bolivia.

Es cierto que este incremento de las exportaciones hacia Estados Unidos se vio impulsado principalmente por productos “tradicionales”, como minerales y otras materias primas, que registraron altos precios. Según el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) “los principales productos que se exportan a este mercado, corresponden al sector de productos tradicionales, que se quintuplicaron entre 2006 y 2015, debido a la bonanza



de precios altos que se dio en el mercado internacional, en tanto que, las ventas externas de productos no tradicionales crecieron, pero solamente un 17%”. (Ministerio de Comunicación, 2017) En efecto, desde la cancelación de la ATPDEA, en diciembre de 2008, los textiles, manufacturas de cuero y calzados, entre otros, sufrieron una reducción en sus ventas al mercado norteamericano. Se estimaba que el 70% de las exportaciones de prendas de vestir y el 60% de las exportaciones de cuero y madera se dirigían al mercado norteamericano. Esos sectores fueron los más perjudicados por la suspensión del ATPDEA. Sin embargo, es importante señalar que mientras estuvo vigente dicha ley, los exportadores nacionales no aprovecharon ni el 2% de las preferencias arancelarias vigentes para Bolivia. (Ajata, 2011)

Por otro lado, el resto de los productos se ampararon en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) ofrecido por Estados Unidos que otorga ventajas a productos industriales y agropecuarios al eximir de aranceles de importación a aproximadamente 5 mil ítems industriales y agropecuarios provenientes de Bolivia, así como de otros 130 países en desarrollo. Sin embargo, no incluye a textiles, ciertas maderas trabajadas ni manufacturas de cuero y calzados que, como se mencionó, fueron los *productos estrella* de este país hasta 2008.

Para evitar el impacto del fin de las preferencias arancelarias en el sector textil, el gobierno creó un fondo estatal de 18 millones de dólares para apoyar a los exportadores nacionales. No obstante, según el IBCE, los textiles registraron un pico máximo exportador de 40 millones de dólares a Estados Unidos el año 2004, en tanto que para el 2015 apenas sobrepasaron el millón. (Ministerio de Comunicación, 2011) Como resultado de esta situación, se produjo el cierre gradual de América Textil (Ametex), que en 2012 pasó a convertirse en la Empresa Pública Nacional Textil (Enatex), creada por el gobierno. Si bien no era la única empresa que se beneficiaba de la ATPDEA, era la industria bandera alrededor de la cual se nucleaban muchos talleres que se dedicaban al bordado, pintado, envejecido, entre otros, y contaba con contratos de marcas reconocidas que, en su mejor momento generaron al menos 5 mil empleos directos. A pesar que el Gobierno le asignó tres fideicomisos para su operación, no pudo generar ingresos ni utilidades y en mayo de 2016 cerró para transformarse en el Centro de Servicio Textil, que dio lugar a una reducción significativa del personal.



El exdirigente de la Confederación de Trabajadores Fabriles de Bolivia, José Coarita, señaló que si en 2006 se tenía 100 empresas, entre emprendimientos grandes, medianos y pequeños dedicados a la producción textil, en 2017 sólo el 30% de estas sobrevive debido a que tienen que competir con mercadería importada de China, Perú, Chile y otros. (Mamani, 2017)

Como se mencionó en el capítulo anterior, la exclusión de Bolivia como beneficiaria de la ATPDEA fue resultado del enfrentamiento político del gobierno del presidente Evo Morales con el de los Estados Unidos, George Bush. Por ello, la caída de las exportaciones no contempladas en el SGP, y sí en la ATPDEA, dieron lugar a que los exportadores de dichos rubros advirtieran reiteradamente al gobierno boliviano que los roces políticos derivarían en problemas comerciales con graves consecuencias.

La respuesta del presidente Evo Morales destacaba que la dignidad estaba por encima de las pérdidas económicas y el desempleo en el sector manufacturero exportador, que orientaba su producción a Estados Unidos bajo las preferencias de la ATPDEA. Asimismo, recordaba a los empresarios el inicio de negociaciones para consolidar mercados alternos para las exportaciones bolivianas tanto con Venezuela, como con los otros países del Mercosur, que lamentablemente no prosperaron. En particular, en el caso de Venezuela hubo problemas con el procedimiento de pagos.

Toda vez que no sería posible recuperar la ATPDEA, se utilizó el SGP, con el fin de seguir exportando al mercado norteamericano. El hecho de que el SGP venciera el 31 de diciembre de 2017 generó preocupación en los exportadores bolivianos, pero este fue renovado por el gobierno del presidente Trump en marzo de 2018, por un período de tres años, hasta el 31 de diciembre de 2020, con efecto retroactivo.

Existe un consenso de parte de los empresarios exportadores, nucleados en la Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia, que consideran que la reanudación de las relaciones diplomáticas es primordial para mejorar la relación comercial con Estados Unidos. Al respecto, se han producido algunos acercamientos como los expresados en el



Acuerdo Marco firmado entre ambos países, en Washington, en 2011, el cual abarca temas de cooperación, lucha antidrogas, comercio y extradición.<sup>18</sup>

Más recientemente, en marzo de 2017, ambos países retomaron la agenda de diálogo para restablecer las relaciones diplomáticas, a pesar de las críticas del gobierno norteamericano a la Ley de la Coca aprobada en Bolivia, por el hecho de que se autorizó aumentar la producción de esa hoja que, a juicio del gobierno norteamericano, tendería a estimular la actividad ilícita del narcotráfico en el país. En efecto, luego de una visita extraoficial realizada a La Paz por el subsecretario para Asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos, Michael Fitzpatrick, este declaró que uno de los objetivos de su gobierno es normalizar relaciones diplomáticas con Bolivia “más allá de las diferencias políticas”, por estimar que “cuando existen relaciones diplomáticas se puede avanzar”. (El Diario, 2017)

### **2.2.2. La balanza comercial de Ecuador con Estados Unidos**

Ecuador fue beneficiario del ATPDEA hasta junio de 2013. Desde entonces, los exportadores que se beneficiaron de él, se han visto perjudicados por la supresión de tales preferencias. El nivel del perjuicio varía según el gravamen del sector y el volumen exportado. No obstante, los principales productos beneficiarios de dicha ley han continuado exportándose, debido a un plan de compensación instrumentado por el gobierno.

Como se recordará, en octubre de 2011, la Cámara de Representantes y la del Senado de Estados Unidos prorrogaron la extensión de las preferencias arancelarias establecidas en la ATPDEA, hasta julio de 2013, hecho que incluyó a Ecuador y a Colombia. Perú ya no lo necesitaba, pues ya había entrado en vigencia el TLC con Estados Unidos en 2009. En esa oportunidad, se firmó también el TLC de Estados Unidos con Colombia, Panamá y Corea del Sur y se prorrogó el SGP para 130 países con efecto retroactivo. En el caso de la ATPDEA, el efecto retroactivo permitió que los empresarios norteamericanos que importaron productos ecuatorianos, así como colombianos, pudieran recuperar los aranceles que pagaron desde febrero de 2010.

---

<sup>18</sup> Este último punto es significativo debido a que Bolivia ha hecho intentos por reclamar que Estados Unidos entregue al expresidente Gonzalo Sánchez de Lozada, para que responda ante la justicia boliviana por las muertes registradas en el denominado octubre negro de 2003.



Al haberse vencido este beneficio para Ecuador, en julio de 2013, se estimó que el pago de aranceles sobre productos que estaban eximidos de ellos mediante el ATPDEA, erosionaría paulatinamente la participación ecuatoriana en el mercado norteamericano, en especial en sectores como el del cultivo de rosas. Según los sectores exportadores, “ello traería consecuencias negativas en la cuenta corriente de la balanza de pagos, en la liquidez interna, el empleo y el tejido empresarial involucrado. Se añadiría, asimismo, una razón adicional para profundizar el déficit de la balanza comercial, hecho que agrega otro factor contra la estabilidad de la dolarización”. (Falconí y Oleas, 2011, pag.2)

A pesar de la presión de estos sectores para que el gobierno ecuatoriano gestionara con el norteamericano la prórroga de la ley, éste no transmitió señales que pudieran permitir dicho objetivo. Por el contrario, acciones como las relacionadas a la denuncia de los tratados de protección de inversiones en 2017, el cambio de participación en las rentas petroleras a favor del Estado ecuatoriano en desmedro de las empresas norteamericanas (iniciado en 2006), la no renovación del acuerdo para utilizar la Base de Manta, la política ecuatoriana de mantener relaciones de cooperación con Rusia, la cercanía a Venezuela y Bolivia, la expulsión de funcionarios diplomáticos norteamericanos –acusados por el gobierno ecuatoriano de estar inmiscuidos en asuntos sensibles para la soberanía nacional– la adhesión al ALBA, y la sentencia contra Chevron-Texaco por daño ambiental y social en 2011, fueron acciones que propiciaron un escenario adverso para la prórroga de la ATPDEA. (Falconí y Oleas, 2011, p.4)

La situación se agravó cuando a fines de junio de 2013, Estados Unidos anunció que comenzaría una revisión para determinar si suspendía los beneficios comerciales que gozan los bienes de Ecuador, luego de que el gobierno ecuatoriano, informara que renunciaba a los beneficios del ATPDEA, que vencían el 31 de julio, “de manera unilateral e irrevocable” frente “a la amenaza, insolencia y prepotencia de ciertos sectores políticos, grupos mediáticos y poderes fácticos estadounidenses que han presionado para quitarlas”. (Diario El Mundo, 2013) Estas declaraciones tenían como trasfondo el conflicto diplomático entre ambos países sobre el pedido de asilo del ex contratista de inteligencia estadounidense Edward Snowden a Quito.

En este escenario, el gobierno ofreció compensaciones al sector exportador que se vería afectado por la finalización de la ATPDEA mediante el envío a la Asamblea



Nacional de un proyecto de ley con el carácter de urgente en materia económica. Las pérdidas para las exportaciones realizadas bajo dicha ley fueron estimadas en 23 millones de dólares anuales y se anunció, entre otras medidas, el Certificado de Abono Tributario (CAT). Ecuador exportaba, en aquel momento, 1,843 productos a Estados Unidos, de los cuales, 835 se realizaban en el marco de la ATPDEA. De este total, 588 productos listados en la ATPDEA, estaban cubiertos por el SGP. Es decir, 232 productos, entre ellos conservas de atún, rosas y brócoli, ingresaban a Estados Unidos bajo el régimen del ATPDEA sin SGP (El Universo, 2013)

A pesar de las críticas de los sectores exportadores ecuatorianos afectados por la medida, el gobierno señaló que “la soberanía del Ecuador, y de cualquier país, no tiene precio [...] El sector productivo no tiene que preocuparse pues se tiene lista la Ley de Abono Tributario que tiene como propósito permitir a través de certificados de abonos tributarios compensar los beneficios que se venían recibiendo a través del ATPDEA que se estiman eran aproximadamente de 23 millones de dólares”. (Espinosa y Rivadeneira, 2013 p.1)

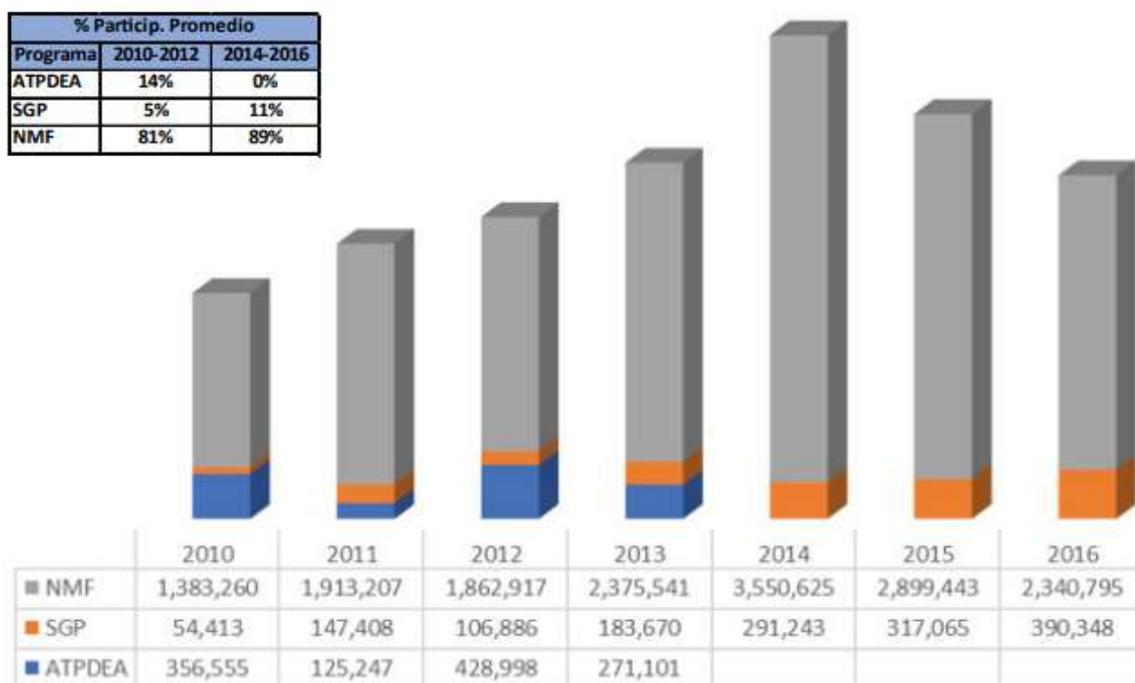
Efectivamente, la Ley de Abono Tributario fue el mecanismo de compensación, diseñado por el gobierno, que permitiría que los productos que se beneficiaban del mecanismo preferencial de aranceles bajo el sistema ATPDEA pudieran recibir un apoyo a través de la concesión de un certificado equivalente al monto pagado por concepto de aranceles cuando el sistema expirara.

Es importante destacar que, si bien hubo ciertos sectores afectados por esta decisión, la mayor parte de productos que ingresaban al mercado norteamericano no se vieron afectados por la suspensión de la ATPDEA, ya que la mayoría ingresa bajo las mismas condiciones arancelarias de acceso que se establecen a todos los miembros de la OMC en el marco de la cláusula de NMF, así como del SGP, en las que están incluidos los productos más importantes en valor y volumen que el Ecuador exporta a los Estados Unidos: café, cacao, banano, entre otros, exceptuando las rosas y el atún. (ver gráfico 13)



**Gráfico Nº 13: Exportaciones no petroleras de Ecuador a Estados Unidos según programa de preferencias: 2010-2016**

(miles de dólares)



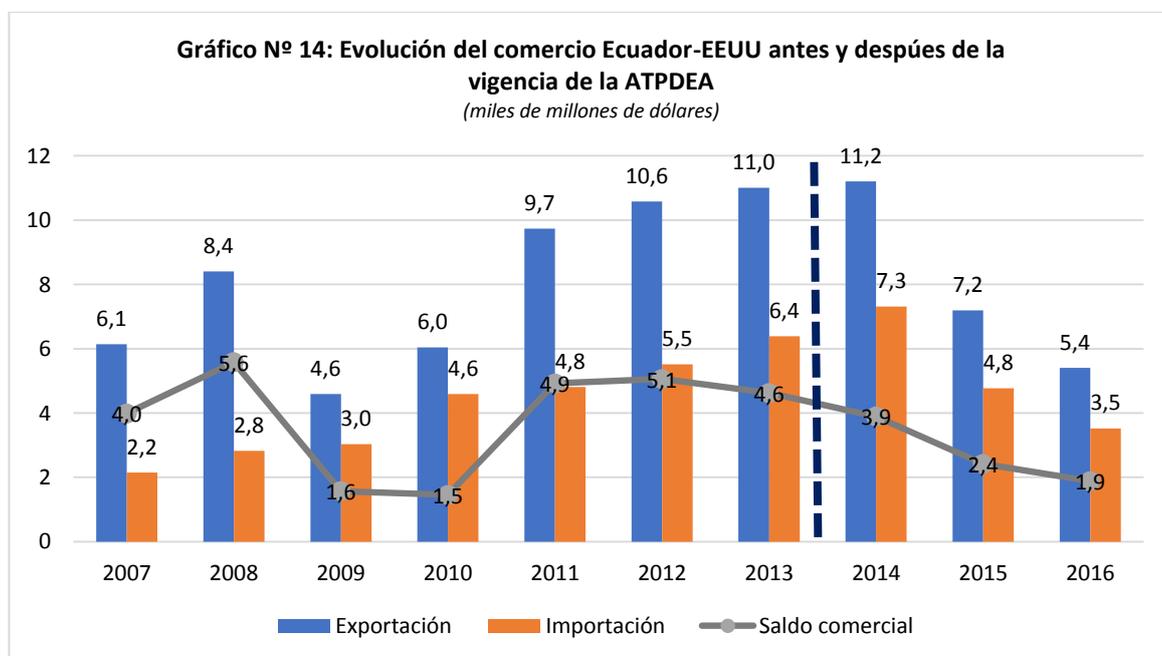
Fuente: El SGP de los Estados Unidos: relevancia para Ecuador. Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador. Quito, 2017.

En efecto, del total de las exportaciones no petroleras (2,7 mil millones de dólares en 2016) que realiza Ecuador a Estados Unidos, equivalentes a un 25% del total, 86% ingresó bajo la cláusula de NMF y el restante 14% por SGP. “En el período 2010 – 2012, la participación de las importaciones bajo el programa ATPDEA ascendieron al 14%, que concluyó el 31 de julio de 2013. Los productos que se importaban a través del ATPDEA pasaron entonces a ingresar bajo el Sistema General de Preferencias (SGP) y el arancel NMF definido por Estados Unidos. Así, para el período 2014 – 2016, el 11% de las importaciones desde Ecuador entraron bajo SGP y el 89% con arancel NMF”. ( Ministerio de Comercio Exterior, 2017, p.3)<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Sólo 12% de las exportaciones que se realizaron bajo NMF en 2016, tuvieron un arancel distinto de cero 0%. Contrariamente, 12% de las exportaciones realizadas en el marco del SGP tienen arancel 0.



A pesar de las dificultades surgidas para los mencionados sectores exportadores como consecuencia de la finalización de la ATPDEA, Estados Unidos continúa siendo el primer mercado de destino de las exportaciones y primer proveedor de las importaciones. No obstante, la participación del mercado norteamericano en las exportaciones ecuatorianas, en términos de valor, ha ido perdiendo importancia relativa al pasar de 44% en 2013, último año de vigencia de la ATPDEA, a 33% en 2016. Las exportaciones hacia ese país han registrado importantes caídas en términos de valor al pasar de 11 mil millones de dólares en 2013 a 5,4 millones de dólares en 2016. (Ver gráfico 14)



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior de Ecuador. .Elaboración propia.

Es importante destacar que este descenso en el valor de las exportaciones se explica por la caída en los precios del petróleo, rubro que representa tres cuartas partes de las exportaciones totales de Ecuador a Estados Unidos. En 2013, los aceites crudos de petróleo generaron exportaciones por 8,4 mil millones de dólares, los cuales pasaron a 2,8 mil millones de dólares en 2016, a pesar de que se mantuvo el volumen exportado.

Es asimismo importante señalar que las exportaciones de Ecuador a Estados Unidos están concentradas en tan solo nueve productos: petróleo, oro, camarones y langostinos, banano, rosas, oro en bruto, cacao en grano, flores y capullos, y atún en conserva, los



cuales representan 90% de las exportaciones ecuatorianas a ese país. Dos de ellos, las rosas y el atún, eran beneficiarios de la ATPDEA y no son beneficiarias de NMF ni de SGP. A pesar de ello, desde que se suspendió la ATPDEA, ambos han continuado incrementado sus exportaciones, si bien el atún tuvo una caída en 2016. (Ver gráfico 15)

**Gráfico N° 15: Principales productos exportados por Ecuador: 2007-2016.**

| Subpartida10 dig                             | Productos                  | 2007             | 2008             | 2009             | 2010             | 2011             | 2012             | 2013              | 2014              | 2015             | 2016             |
|--|----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| 2709000000                                   | Aceites crudos de petróleo | 4,542,354        | 6,600,504        | 2,899,623        | 4,306,273        | 7,525,587        | 8,069,600        | 8,406,404         | 7,729,990         | 4,037,761        | 2,812,816        |
| 0306179900                                   | Camarones, langostinos     | 265,304          | 286,606          | 286,719          | 340,867          | 486,318          | 511,033          | 619,647           | 805,225           | 580,221          | 549,310          |
| 0803901100                                   | Banano                     | 243,443          | 279,410          | 413,542          | 414,281          | 386,915          | 317,485          | 358,064           | 369,586           | 416,405          | 403,666          |
| 0603110000                                   | Rosas                      | 27,714           | 395,448          | 194,834          | 168,539          | 186,473          | 185,278          | 223,464           | 238,080           | 248,725          | 266,597          |
| 7108120000                                   | Oro en bruto               | 45,581           | 58,077           | 16,319           | 7,555            | 31,227           | 278,833          | 278,541           | 628,812           | 588,456          | 246,607          |
| 1801001900                                   | Cacao en grano             | 57,454           | 88,434           | 163,118          | 80,886           | 223,629          | 123,351          | 150,154           | 239,633           | 267,963          | 158,844          |
| 0603199090                                   | Flores y capullos          | 420              | 564              | 15,456           | 42,981           | 55,597           | 50,523           | 68,542            | 75,086            | 65,869           | 72,307           |
| 1604141000                                   | Atún en conserva           | 58,581           | 31,607           | 28,234           | 33,147           | 78,390           | 91,414           | 106,391           | 102,963           | 100,927          | 63,905           |
| 0803101000                                   | Plátanos frescos           | 22,830           | 30,890           | 42,737           | 37,228           | 50,527           | 47,191           | 55,883            | 57,829            | 56,073           | 56,579           |
| 0804502010                                   | Mangos                     |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                   |                   |                  | 37,791           |
| <b>Subtotal principales productos</b>        |                            | <b>5,263,683</b> | <b>7,771,539</b> | <b>4,060,584</b> | <b>5,431,756</b> | <b>9,024,665</b> | <b>9,674,708</b> | <b>10,267,089</b> | <b>10,247,204</b> | <b>6,362,400</b> | <b>4,668,423</b> |
| <b>Resto de productos</b>                    |                            | <b>878,367</b>   | <b>633,647</b>   | <b>540,330</b>   | <b>614,275</b>   | <b>717,702</b>   | <b>911,595</b>   | <b>746,167</b>    | <b>964,524</b>    | <b>834,872</b>   | <b>742,497</b>   |
| <b>% Participación principales productos</b> |                            | <b>86%</b>       | <b>92%</b>       | <b>88%</b>       | <b>90%</b>       | <b>93%</b>       | <b>91%</b>       | <b>93%</b>        | <b>91%</b>        | <b>88%</b>       | <b>86%</b>       |

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior: (2017) El Comercio bilateral Ecuador Estados Unidos. Quito

Por su parte, las importaciones han disminuido al pasar de 6,3 mil millones de dólares en 2013 a 3,5 mil millones de dólares en 2016, evolución determinada, en parte, por la vigencia del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), vigente desde 2008 con el fin de evitar la fuga de capitales al exterior y mantener la liquidez interna. La tarifa del ISD es de 5%, y es el tercer tributo con mayor participación en la recaudación de Ecuador, solo detrás del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta (IR). El actual gobierno está considerando eliminarlo de forma progresiva, lo cual se ha planteado como una condición para negociar un TLC con Estados Unidos, tema que está en la agenda de discusión por el nuevo gobierno.<sup>20</sup>

Por otro lado, desde que entraron en vigencia los TLC de Estados Unidos con Perú y Colombia, Ecuador ha registrado una disminución de sus exportaciones a la CAN en su conjunto. Durante el período 2010-2016, la tasa de crecimiento promedio anual de

<sup>20</sup> Este impuesto está constituido por la transferencia, envío o traslado de divisas que se efectúen al exterior, sea en efectivo o a través del giro de cheques, transferencias, retiros o pagos de cualquier naturaleza, inclusive compensaciones internacionales, sea que dicha operación se realice o no con la intervención de las instituciones que integran el sistema financiero.



exportaciones al mundo tuvo una caída de 0,4%, mientras que la caída de las mismas a la subregión andina tuvo una caída del 3%. Estas fueron particularmente severas en las exportaciones hacia el Perú, que registraron una caída promedio anual de 5,7%, mientras que con Colombia se registró apenas un crecimiento promedio anual de 0,5% durante el mismo lapso. Las exportaciones a Bolivia, en cambio, registraron una tasa de crecimiento promedio anual, durante el período, de 15,2%.

Si comparamos el crecimiento promedio anual de las exportaciones hacia la CAN durante el período 2000-2010 estas tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual del orden del 14,4%. Los mayores crecimientos se dieron con Perú, con una tasa de crecimiento promedio anual del 16,5%, seguido por Colombia y Bolivia, con tasas de crecimiento promedio de 11,7% y de 8,3%, respectivamente. Es cierto que este período fue bueno para el crecimiento de las exportaciones al mundo que registraron una tasa de crecimiento promedio anual de 13,6%. No obstante, la tasa de crecimiento de las exportaciones hacia la subregión fue superior, en sentido inverso a la caída promedio de las exportaciones de Ecuador hacia la CAN durante 2010-2016, que fueron mayores a las registradas al resto del mundo. Este cierre de los mercados andinos a las exportaciones ecuatorianas en Colombia y Perú, tiene una correlación directa con el ingreso de bienes industriales sin aranceles provenientes de Estados Unidos, y un desvío de comercio o cambio de proveedores en perjuicio de los empresarios andinos.

El nuevo gobierno ecuatoriano está considerando la posibilidad de suscribir un TLC con Estados Unidos. Por su parte, las autoridades norteamericanas han señalado que “es el momento para la creación de oportunidades” y que “el TLC es una relación de ganar-ganar”. “Estamos abiertos a acuerdos comerciales, pero necesitamos que sean justos y recíprocos” (Chapman, 2018)

#### **D. Relación entre el TLC y la inversión extranjera directa (IED) en los países andinos**

Este capítulo tiene como objetivo demostrar, conceptualmente, porqué la firma de un TLC no necesariamente genera un mayor flujo de inversiones y, aunque ello se produjera, no impulsa el desarrollo de los países que los suscriben. La IED tiene una lógica



de comportamiento que trasciende las garantías que los países les otorgan en estos tratados y depende, en mayor medida, de su propia dinámica y de las condiciones internacionales.

### **1. Liberalización y desregulación de la IED antes del TLC**

El capítulo de inversión extranjera en los TLC no fue un tema conflictivo en las negociaciones del TLC, pues los países andinos tenían ya incorporada en sus legislaciones nacionales, la Decisión 291 de la CAN sobre Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías.<sup>21</sup> Esta Decisión, aprobada en 1991, desreguló y liberalizó el tratamiento común a las inversiones extranjeras que establecía la anterior Decisión 220, aprobada en 1987 que fue dejada sin efecto. Al contrario de la liberalizadora Decisión 291, la Decisión 220 buscaba hacer posible una participación creciente del capital nacional en las empresas extranjeras interesadas en el mercado andino; que los intereses nacionales tuvieran capacidad para participar en forma determinante en las decisiones fundamentales de dichas empresas; fortalecer la capacidad de negociación de los países miembros frente a terceros Estados, a las empresas proveedoras de capital y de tecnología y a los organismos internacionales involucrados en estas materias; e impulsar las empresas nacionales, con el fin de habilitarlas para participar activamente en el mercado subregional. (CAN, 1987)

Asimismo, durante la década de los noventa, los países andinos adecuaron su legislación interna a los principios del Consenso de Washington, y suscribieron numerosos tratados de Promoción y Protección de Inversiones, comúnmente llamados tratados bilaterales de inversión (TBI). Tal como se verá más adelante, estos TBI, que en la práctica son incorporados a los TLC, contienen cláusulas que protegen a la inversión extranjera de diferentes formas, tales como la eliminación de los requisitos de desempeño, trato nacional, la autorización para que los estados puedan ser sometidos por inversionistas extranjeros a tribunales internacionales para la solución de controversias, entre otros.

---

<sup>21</sup> En noviembre de 1990 los presidentes andinos, reunidos en La Paz, expresaron su interés por instaurar una racionalidad económica fundada en la iniciativa privada, en la disciplina fiscal y en un estado redimensionado y eficaz". Por lo tanto, se comprometieron a remover los obstáculos a la inversión extranjera con el fin de incentivar la libre circulación de capitales y la transferencia de tecnologías extranjeras hacia las economías andinas.



Dichas cláusulas fueron diseñadas por las corporaciones transnacionales e impulsadas por los países desarrollados en el frustrado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), rechazado en el marco de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay. Por ello, en 1995 se intentó nuevamente su negociación, esta vez, en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).<sup>22</sup>

Según la OECD (1997), “el AMI es más avanzado que los TBI porque ofrece un conjunto uniforme de reglas de la más alta calidad sobre protección de los inversionistas y reglas sobre establecimiento (acceso al mercado) que no están cubiertas por la mayoría de los tratados bilaterales [...] El AMI es más avanzado que el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) porque establece compromisos amplios de acceso al mercado sobre inversiones en manufacturas y recursos naturales, así como en servicios; ofrece protección de inversiones para las empresas establecidas, reglas sobre expropiación y compensación; y un sistema de solución de disputas que incluye los derechos privados a través del régimen entre inversionista y estado” (Ver Anexo 4)

Sin embargo, las negociaciones quedaron suspendidas a fines de 1998 por la presión de grupos opositores y de la sociedad civil, toda vez estas se realizaron de forma reservada y hubo pocos debates e información pública. (Ruiz Caro, 2006a) Sin embargo, la mayoría de las medidas propuestas en el AMI fueron incorporados a la legislación de los países andinos, vía la Decisión 291, que inició el proceso de apertura a la IED en los países andinos y, sobre todo, mediante la firma de los TBI.

Es decir, al momento de iniciar las negociaciones del TLC en 2004, los países andinos ya habían incorporado en sus legislaciones internas, aquellas exigidas por los inversionistas extranjeros. Inclusive, habían modificado sus constituciones para poder adecuar la nueva legislación sobre inversiones extranjeras.

## **Cuadro 2: Legislación sobre Inversión Extranjera Directa en los países andinos**

**En Bolivia** se aprobó la Ley 1770 de Conciliación y Arbitraje en marzo de 1997, y la Ley 1082 de Inversiones de septiembre de 1990. Bolivia fue uno de los primeros países

<sup>22</sup> Los entonces países miembros de la OCDE: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Holanda, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Suiza, Suecia y Turquía.



de la región en los que se sentó las bases para implementar un modelo de libre mercado a partir de 1985.

**En Ecuador** se aprobó la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones (Ley No. 46. RO/219) en diciembre de 1997 y en ese mismo año el gobierno ecuatoriano modificó su Constitución Nacional, la cual entró en vigencia en 1998. Ambos marcos jurídicos otorgaron un conjunto importante de derechos para los inversores extranjeros.

**En Colombia**, la apertura económica de principios de los años noventa se inició con la modificación del régimen de inversión extranjera, a través de la ley 9 de 1991, como parte del paquete de reformas en las que se fundamentó el proceso de internacionalización de la economía. Adicionalmente, se derogó la expropiación sin indemnización prevista en el artículo 58 de la Constitución Nacional y se inició la negociación de TBI.

**En Perú**, la liberalización del tratamiento a la inversión extranjera se dio mediante la ley marco para el crecimiento de la inversión privada (Decreto Legislativo N° 757) aprobada en noviembre de 1991 y algunos artículos de la Constitución del Perú, modificada en 1993, que consagra, entre otros, el rol subsidiario del Estado en la economía.

En general, todas coincidían en otorgar trato nacional a la inversión extranjera; en eliminar los límites a la participación de los inversionistas extranjeros en la propiedad de las empresas nacionales; en simplificar los registros de las IED; garantizar la libre transferencia al exterior de utilidades en divisas; el libre acceso al mercado de divisas, al sistema financiero nacional y al mercado de valores, así como a los mecanismos de promoción, asistencia técnica y cooperación en las mismas condiciones previstas para las empresas nacionales.

Con respecto a la autorización para que los estados se sometieran al arbitraje internacional para la resolución de controversias, las legislaciones determinaron que podía acudir a los tribunales arbitrales constituidos en el marco de tratados internacionales de los cuales fueran parte los países, o bien de lo acordado en los convenios bilaterales firmados y ratificados por el país. Durante la década de los noventa cada uno de los países andinos firmó al menos veinte TBI.



Si bien el capítulo de inversiones del TLC acordado por el Perú y Colombia con Estados Unidos no implicó cambios importantes en el marco legal vigente para la inversión extranjera, su firma implicó convertir esa legislación en parte de un tratado internacional, que impide modificarla. Esta es la opción que tomaron Perú y Colombia, mientras que Ecuador y Bolivia, luego de abandonar las negociaciones del TLC en 2006, optaron por un camino con mayor presencia del estado en la gestión de la economía y, por lo tanto, en la orientación de las inversiones extranjeras. Así, Ecuador denunció sus TBI en 2017 mientras que Bolivia lo hizo a partir de 2008, tal como lo señalaban sus respectivas constituciones políticas.

## **2. Aspectos críticos del tratamiento a las inversiones extranjeras en los TLC de Perú y Colombia**

El tratamiento a las inversiones es quizás uno de los aspectos más sensibles para los países subdesarrollados que suscriben estos tratados, dado que limitan la capacidad de gestión del Estado, en un escenario en el que existen evidencias, y la creciente convicción, de que el mercado solo, no puede ser gestor de la política económica de un país.

Esta limitación se debe a varios aspectos. Uno de ellos es la introducción del concepto de “expropiación indirecta y medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización”. Así, el capítulo de inversiones del tratado prohíbe que los estados firmantes puedan nacionalizar o expropiar, directa o indirectamente –mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización–.<sup>23</sup> La falta de precisión de las normas que describen los derechos de los inversionistas en el tratado cuando se refieren a las nacionalizaciones o expropiaciones indirectas deja abierta la posibilidad para que las empresas puedan reclamar una indemnización ante tribunales internacionales frente a medidas que en un futuro pudiera adoptar un estado y que pudieran afectar sus expectativas de ganancias.

---

<sup>23</sup> En el Anexo 10-B del Capítulo 10 del TLC con Perú, por ejemplo, se definen una serie de actos del estado que pudieran tener un efecto equivalente al de una expropiación directa, sin necesidad que haya habido transferencia formal del derecho de dominio. En dicho Anexo se considera que “salvo en circunstancias excepcionales, no constituyen expropiaciones indirectas los actos regulatorios no discriminatorios de una Parte que son diseñados y aplicados para proteger objetivos legítimos de bienestar público, tales como la salud pública, la seguridad y el medio ambiente.” Los textos son similares para todos los TLC suscritos por Estados Unidos con países latinoamericanos.



Este mecanismo mediante el cual empresas extranjeras demandan al estado ante tribunales internacionales ha sido utilizado especialmente en países como México, Uruguay, Ecuador, Bolivia, Estados Unidos y Canadá. En ese sentido, acciones del estado para intentar redistribuir las ganancias provenientes del petróleo, el gas o la minería podrían ser demandadas ante cortes internacionales. Lo mismo podría suceder si se quisiera establecer condiciones más favorables a los consumidores frente a empresas de servicios públicos, como las corporaciones que operan la telefonía y la electricidad o si se intentara modificar la legislación tributaria nacional. Así, por ejemplo, si una medida tributaria fuera considerada por un inversionista como expropiatoria o violatoria de un convenio o autorización sobre inversión, éste podrá exigir compensaciones y entablar su demanda en arbitrajes internacionales.<sup>24</sup>

A través del mecanismo de solución de controversias se otorgan facultades sin precedentes a los inversionistas extranjeros –esto no es válido para las nacionales– para entablar demandas a los estados. Los inversionistas extranjeros tienen el derecho de ignorar la jurisdicción de tribunales locales y acudir directamente a arbitrajes internacionales. (Rodas, 2003, p.10) considera que estos procesos, por estar enfocados al ámbito privado, “no ofrecen las características de publicidad y demás garantías procesales tan importantes para el tratamiento de conflictos en que el interés público está en juego. [...] Lo que en un inicio fue concebido como un mecanismo mediante el cual los inversionistas pudieran defender el cumplimiento de sus derechos consagrados en el tratado, se ha convertido en una carta abierta para disputar la ejecución de medidas públicas que de alguna manera sean contrarias a sus intereses”.

Otro de los elementos críticos en el tratamiento a las inversiones extranjeras en los TLC, es que producen ruptura de los eslabonamientos productivos internos. Los gobiernos andinos y todos aquellos que negocian un TLC con Estados Unidos difunden que éste “generará un futuro promisorio para las regiones, empleo para el campo y crecimiento para la pequeña empresa porque se fortalecerán las cadenas exportadoras.” (Mincetur, 2015, p.5) El problema para el logro de estos objetivos radica en la propia esencia de los TLC.

---

<sup>24</sup> Artículo 10.7 (Inversión- Expropiación y Compensación) y el artículo 10.16 (Inversión-Sometimiento de la Reclamación al Arbitraje) TLC Perú Estados Unidos.



Según el Foro de Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (UNCTAD) “la proliferación de acuerdos bilaterales de comercio y protección de inversiones está reduciendo la capacidad de los países subdesarrollados para adoptar políticas industriales capaces de coordinar mejor la actuación de las empresas extranjeras en sus territorios”. Dicho organismo considera que esto se debe a que las reglamentaciones a la inversión extranjera eliminan los requisitos de desempeño, tal como se establece en los TLC. (Folha de Sao Paulo, 2004)

En efecto, en los TLC se estipula claramente que el estado no puede exigir a los inversionistas extranjeros requisitos de desempeño. Es decir, que su producción tenga un determinado grado de contenidos nacionales; poner un límite a la exportación de bienes o servicios; utilizar preferentemente bienes producidos en su territorio; relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones (o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión); exigencias de transferencias de tecnología, entre otras.

Estas reglamentaciones tienden a destruir la industria nacional, así como a las pequeñas empresas, las más importantes generadoras de empleo. Ello se debe fundamentalmente a que estas prohibiciones tienden a favorecer la compra de productos importados, a la vez que se elimina la posibilidad de articular la inversión extranjera con el aparato productivo nacional. En ese sentido, el caso de la ruptura de los encadenamientos productivos internos en México resulta interesante, pues si bien es cierto que las exportaciones en México han aumentado en más de tres veces desde que entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las inversiones extranjeras se han incrementado exponencialmente, las exportaciones mexicanas están altamente concentradas en un pequeño grupo de empresas nacionales y extranjeras, que son las que representan este aumento de las exportaciones en su conjunto. Una de las principales características de estas exportaciones –compuestas en casi 90% por manufacturas– es su alta dependencia de las importaciones, lo cual limita la posibilidad de subcontratación en el país, la difusión tecnológica, de conocimiento y aprendizaje, y tienen poca repercusión en la generación de empleo.

En el caso del Perú, un ejemplo de cómo se ha profundizado la ruptura de los encadenamientos productivos internos es el caso del auge de la industria textil y la



producción algodonera local. “El algodón es un producto que ha sido totalmente abandonado por las políticas y por la propia industria nacional en los últimos 30 años, reduciéndose las siembras de más de 250,000 hectáreas a unas 60,000 hectáreas en valles de la costa central y norte. El auge de la industria textil en los últimos años por el ATPDEA no está teniendo mayor efecto de arrastre en la producción nacional de algodón, y la industria local ha adoptado un modelo básicamente de maquila del subsidiado algodón norteamericano. (Zegarra, 2005, p.104)

Otro aspecto negativo del tratamiento a las inversiones extranjeras en los TLC son las implicancias que tiene la aplicación de los principios de trato nacional y de trato de nación más favorecida. Según estos tratados, (nos referimos al TLC con Estados Unidos, pero en su esencia son todos similares) las inversiones norteamericanas recibirán un trato no menos favorable que el que los países suscriptores (en este caso Perú y Colombia) concedan a sus propios inversionistas y, en el futuro, a otros países, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra disposición de las inversiones en su territorio. Estas normas se aplican inclusive al ámbito de los municipios o gobiernos regionales. Es decir, las inversiones norteamericanas recibirán un trato no menos favorable que el trato más favorable que ese gobierno de nivel regional conceda a los inversionistas locales.<sup>25</sup>

En cuanto al tratamiento de los capitales financieros en los TLC, se exige la eliminación de mecanismos de regulación como los encajes a los capitales golondrina, en un contexto internacional en el que las operaciones especulativas han demostrado tener un enorme poder desestabilizador a través de los ingentes y veloces ingresos de capitales de corto plazo en las economías emergentes, que son abruptamente retirados de acuerdo a la percepción de los inversionistas. Dichos mecanismos de regulación permiten que las inversiones en los mercados de capital permanezcan cierto tiempo en la plaza local. Sin embargo, para poder suscribir un TLC, los países deben renunciar al uso discrecional de estos mecanismos de regulación.

Finalmente, el tratamiento a las inversiones extranjeras en los TLC afecta también el desarrollo sostenible de los recursos naturales. El hecho que las exportaciones de

---

<sup>25</sup> Inciso 3 del Artículo 10.3 del Capítulo de Inversiones del TLC Perú-Estados Unidos



recursos naturales ingresen a los mercados de los países industrializados con aranceles muy reducidos y, en muchos casos, exentos de ellos, da lugar a pensar que su gestión no es tema de negociación en los TLC. Todo lo contrario, pues hay una vinculación muy estrecha con su desarrollo sostenible. A través de los capítulos de inversión extranjera, servicios, propiedad intelectual y medio ambiente tienen una vinculación muy estrecha en la gestión de los recursos naturales y consolidan el modelo productivo primario exportador al propiciar medidas que determinan su uso intensivo.

Los TLC constituyen un medio uniforme que facilita el comercio y, en el ámbito de los recursos naturales, se busca evitar todo tipo de restricciones a su acceso y promover la participación de las empresas transnacionales en todas las fases del proceso productivo de las industrias extractivas, independientemente de su condición de estatales o extranjeras. Por eso se exige que los países otorguen trato nacional a los proveedores norteamericanos en las compras que realizan las empresas estatales, especialmente las petroleras, que aún mantienen algunos países latinoamericanos (Ruiz Caro, 2005)

### **3. El camino seguido por Ecuador y Bolivia: denuncia del CIADI y de los TBI**

Tal como ha sido mencionado, al momento de iniciar las negociaciones del TLC en 2004, tanto Ecuador como Bolivia ya habían incorporado en sus legislaciones la Decisión 291 de la CAN y adecuado sus legislaciones nacionales sobre trato a la inversión extranjera a los principios del Consenso de Washington. Sin embargo, en ambos países, especialmente en Bolivia, luego de la denominada “guerra del agua” en 2000, surgió un movimiento nacional que empezó a cuestionar las políticas neoliberales y buscó recuperar sus recursos naturales y empresas privatizadas.

Al no haber suscrito el TLC con Estados Unidos, Bolivia y Ecuador pudieron realizar modificaciones a sus respectivas legislaciones de tratamiento a la inversión extranjera. Asimismo, reformaron sus constituciones y denunciaron al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), así como los TBI. Ambos gobiernos iniciaron una etapa de recuperación de sus empresas y recursos naturales, basada en los mandatos de sus respectivas constituciones, pero han tenido que enfrentar, en el camino, importantes demandas en los mencionados tribunales internacionales.



## ***Bolivia***

Al asumir el gobierno en enero de 2006, el presidente Evo Morales rechazó los términos del tratamiento a la inversión extranjera estipulados en la legislación hasta entonces vigente en el país, así como el sistema de resolución de controversias establecidos en los TBI. Concomitante a ello, descartó el TLC con Estados Unidos para evitar que dichas normas se convirtieran en parte de un tratado internacional del cual sería aún más difícil desligarse.

Desde finales de la década de los ochenta, Bolivia comenzó a adherirse a los TBI, en los cuales, además de incorporar las garantías y facilidades otorgadas en la Ley 1082 de Inversiones de septiembre de 1990, se aceptaba que el gobierno pudiera ser demandado por inversionistas extranjeros en tribunales internacionales. Desde entonces, se firmaron 22 TBI. La vigencia de estos dio lugar a un hecho significativo como consecuencia de la demanda de la corporación norteamericana Bechtel al estado boliviano, luego de ser expulsada como resultado de la denominada “guerra del agua”, en Cochabamba, en el año 2000.<sup>26</sup>

En septiembre de 1999, el presidente Hugo Banzer firmó un acuerdo impulsado por el Banco Mundial con Bechtel mediante el cual se privatizó el servicio de agua potable de esa ciudad. Tres meses después, la empresa decidió incrementar las tarifas entre un 30 y 350 por ciento, hecho que generó una serie de protestas y enfrentamientos que, en abril de 2000, llegaron a su punto más elevado, a pesar del estado de sitio decretado por el gobierno. La ciudadanía, nucleada en la Coordinadora del Agua, logró frenar la medida, luego de tres meses de protestas, y la empresa tuvo que abandonar el país. En 2002, Bechtel demandó al estado en el CIADI, por la suma de 50 millones de dólares.<sup>27</sup>

En vísperas de la posesión del gobierno de Evo Morales, en enero de 2006, representantes de “Aguas del Tunari” (encabezados por la corporación Bechtel) vendieron sus acciones al gobierno boliviano, con el objetivo de poner fin a la demanda que este grupo corporativo había iniciado en contra del país el 2002 en el CIADI. El pago realizado por el gobierno fue por la ínfima suma de dos *bolivianos*, equivalentes a 0,30 dólares. Este

---

<sup>26</sup> En septiembre de 1999, el presidente Hugo Banzer firmó un acuerdo impulsado por el Banco Mundial con la multinacional Bechtel mediante el cual se privatizó el servicio de agua potable de Cochabamba.

<sup>27</sup> La titular del contrato era Aguas del Tunari, un consorcio integrado por varias empresas multinacionales y nacionales, liderados por la norteamericana Bechtel.



hecho fue considerado histórico en su momento, al ser la primera vez que un grupo corporativo abandonaba un caso de arbitraje internacional como resultado directo de la presión pública internacional. (Orellana, 2014, p.2) señala que “Bechtel estaba inventando un caso y quiso hacer negocio con él (como muchas corporaciones lo hacen), pues exigía 50 millones de dólares en compensación cuando en la realidad había invertido menos de un millón en los cinco meses que estuvo en Cochabamba”.

El espíritu nacionalista y antiprivatista que imprimieron dichos actos en la ciudadanía boliviana, determinaron que el gobierno presidido por Evo Morales, diera prioridad a la construcción de un marco jurídico legal y constitucional, además de un aparato institucional para hacer frente a los TBI, así como al sistema de arbitraje internacional incluidos en estos. Así, en mayo de 2007 empezó por denunciar al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias (CIADI). En 2008 se creó una nueva constitución política del estado (CPE) que le prohibió explícitamente al estado dirimir disputas con inversionistas extranjeros en tribunales internacionales en temas relativos a las inversiones. Asimismo, la nueva constitución ordenó denunciar y renegociar todos los tratados internacionales contrarios al texto constitucional, es decir, los TBI que, en última instancia, sustentan legalmente el poder que tienen las corporaciones para su actuación en los países donde invierten.

La nueva CPE estableció nuevos parámetros para el trato a la inversión extranjera en el país, los cuales se sustentaron en tres pilares: “El primero tiene que ver con la recuperación de todos los recursos naturales estratégicos para el país, que es lo que llevó a las nacionalizaciones de las diferentes empresas [...] El segundo pilar tiene que ver con la revisión y denuncia de todos los TBI contrarios a la nueva CPE [...] El tercer pilar tiene que ver con la prohibición de cualquier arbitraje internacional respecto a cualquier controversia entre un inversionista privado y el estado boliviano [...] es decir, que cualquier controversia que pudiera surgir entre un inversionista privado y el estado, tiene que resolverse en jurisdicción nacional, esto implica una renuncia explícita a cualquier foro internacional en el cual podrían resolverse las controversias” (Endara, 2014, p.4)

Con relación a los tratados internacionales anteriores a la nueva CPE, se estableció lo siguiente: “Los tratados internacionales anteriores a la Constitución, y que no la contradigan, se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. En el



plazo de cuatro años desde la elección del nuevo Órgano Ejecutivo, éste denunciará y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución”.<sup>28</sup> Tomando en cuenta que las elecciones convocadas por la nueva CPE se realizaron en diciembre de 2009 y que el gobierno del presidente Morales inició su nuevo mandato en enero de 2010, el plazo que dio la CPE para denunciar y adecuar los tratados ilaterales al nuevo texto constitucional finalizó en 2014. (Orellana, 2014, p. 4)

Si bien todos los TBI cuyas fechas vencían a partir de 2006 –ocho en total– se denunciaron sistemáticamente, en mayo de 2013 se hizo una denuncia colectiva de los 13 TBI que restaban. A través de las notas de denuncia, se invitó a los países correspondientes a renegociar nuevos acuerdos bajo el nuevo marco legal de la ley de inversiones de 2014.<sup>29</sup>

Con respecto a la reacción de los países contraparte, el viceministro de Comercio Exterior e Integración, Clarems Endara señaló que “obviamente hubo preocupación por parte de los países europeos y de Estados Unidos, que forman el grupo de países que más invierten en el exterior y con quienes Bolivia suscribió la mayoría de sus TBI pero no hubo respuestas negativas [...] Muchos países están interesados en suscribir un nuevo acuerdo de inversiones con el país” (Orellana, 2014, p.5) Ello se explica debido a que “ahora la historia está pasando la cuenta a ambos lados, ya que los países promotores de los TBI, ahora son demandados en el CIADI y en otros foros, incluso por sus propios inversionistas. Lamentablemente la crisis económica en Europa ha hecho que algunos países adopten medidas que han afectado inversiones extranjeras y ahora están siendo demandados. Esto hace que la conversación con algunos países europeos sea distinta, ya se puede hablar de igual a igual porque están sufriendo los mismos problemas que nosotros hemos sufrido [...] Es decir, en este momento podemos ver a grandes defensores del mecanismo de solución de controversias queriendo defender a sus propios países de este tipo de demandas. Entonces es verdaderamente otra realidad”. (Orellana, 2014, p.5)

Los nuevos acuerdos de inversiones que ofrece Bolivia tienen como marco la constitución y la nueva ley de promoción de inversiones, aprobada en abril de 2014, que en

---

<sup>28</sup> Constitución Política del Estado en su disposición transitoria novena

<sup>29</sup> Dentro de ese grupo se encontraban los TBI con Bélgica y Luxemburgo, Ecuador, Perú, Chile, Francia, Rumania, Alemania, Argentina, China, Dinamarca y Gran Bretaña. Entre los que fueron denunciados en sus fechas de vencimiento están los TBI con Países Bajos (2009) y Estados Unidos (2011)



una de sus disposiciones establece que todos los acuerdos internacionales que tienen que ver con inversiones extranjeras deben ser renegociados y adecuados a la constitución para después formalizarse en Acuerdos Marco de Inversión. La ley también establece que cualquier tipo de controversia debe ser resuelto bajo las leyes bolivianas, en particular por la Ley de Arbitraje y Conciliación aprobada por la Procuraduría General del Estado en 2015. Esta desconoce los mecanismos de controversia externos y sustituye a la ley 1770 que contemplaba el Sistema de Resolución de Controversias Inversionista Estado. (Art. 71, 72 y 79)

### ***Ecuador***

A partir de 2007, año en el que asume el gobierno el presidente Rafael Correa, se realizaron enmiendas constitucionales e institucionales con miras a aumentar la participación y el control del estado en sectores económicos considerados estratégicos. Es decir, contrariamente a la estrategia que adoptaron Perú y Colombia cuando firmaron los TLC, el gobierno ecuatoriano adoptó una más activa en el tratamiento a la inversión extranjera. El fin último consistía en impulsar la transición de la economía ecuatoriana desde un patrón de especialización primario exportador y extractivo, a uno que privilegiara la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad.

Con ese objetivo, se reformó la Constitución Nacional en 2008 y, en 2010, se aprobó el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), que sustituyó a la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones de 1997 así como a otras 13 leyes que hasta entonces regulaban la inversión extranjera. Asimismo, se elaboró un “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”, que fue sucedido por el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” y, luego, por el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (García, 2016 p.29) Los preceptos esbozados en estos planes determinaron la forma de regular la IED en el país, la cual se subordinó a los objetivos nacionales de desarrollo establecidos en dichos planes.

En contraposición con lo que señalan las constituciones de Colombia y Perú sobre el rol subsidiario del estado en la actividad económica, la nueva constitución de 2008 estableció en su Art. 339 que: “El estado promoverá las inversiones nacionales y



extranjeras y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica y generación de equilibrios regionales y sectoriales. La IED será complementaria a la nacional, estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales, a la aplicación de los derechos y se orientará según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los diversos planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados”.(García, 2016, p.29)

El Art. 314 de la Constitución establece que el estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad e infraestructuras portuarias y aeroportuarias. Por su parte, el COPCI establece en su Art. 17 que “las inversiones extranjeras tendrán un rol de complementación directa en los sectores estratégicos de la economía, que requieran inversión y financiamiento, para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y con sujeción a la legislación aplicable. En los demás sectores de la economía, los inversionistas extranjeros podrán participar directamente sin necesidad de autorización adicional a las previstas para los inversionistas nacionales [...]. Ecuador mantiene un trato no discriminatorio con los inversores extranjeros y garantiza tanto la libre remisión de utilidades como la repatriación de capitales con excepción de las inversiones orientadas hacia los sectores sobre los cuales el estado mantiene derechos exclusivos”. (García, 2016, p.9)

En junio de 2009 Ecuador denunció el Convenio de Washington por el que se creó el CIADI. Desde entonces, Ecuador ya no se somete al arbitraje de esta institución por las controversias jurídicas que se registren en los contratos firmados con entidades privadas internacionales. El gobierno solo reconoce los laudos emitidos por los tribunales arbitrales con sede en Latinoamérica aceptando que estos se realicen siguiendo las normas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (UNCITRAL) o bien de la Cámara de Comercio Internacional con sede en París. Tanto Bolivia, como Ecuador, fueron impulsores de la creación de un Centro de Solución de Controversias en el marco de UNASUR.



La decisión de denunciar al CIADI obedeció al mandato constitucional establecido en su artículo 422 que señala que “no se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el estado y personas naturales o jurídicas privadas”. Este fue un primer paso para avanzar en la construcción de tratados bilaterales de inversión de nueva generación en la que los derechos de inversores y estados estén más balanceados, tanto en lo que se refiere al denominado espacio de políticas, como en lo referente al funcionamiento de los mecanismos de solución de controversias. Este aspecto representa uno de los aspectos más controversiales de la definición de nuevos esquemas de garantías para los inversores externos que resulten aceptables para estos últimos.

El CIADI ha juzgado entre el 60 al 65% de los casos de arbitraje internacional, incluido el más grande en la historia que ha sido la demanda de OXY al Ecuador por 1,700 millones de dólares más los respectivos intereses. Se trata de un laudo controvertido, toda vez que una parte del mismo tribunal reconoció que la empresa violó su contrato cuando operó en el país. En efecto, cuando los países deciden tomar decisiones soberanas en defensa de sus leyes, de sus habitantes o medio ambiente, y las transnacionales se sienten afectadas, éstas entablan millonarias demandas de arbitraje, con la cooperación de firmas como Freshfields (de Reino Unido), White & Case (EEUU) y King & Spalding (EEUU) que acaparan la mayoría de los casos. Se estima que 15 árbitros han resuelto el 55% de los arbitrajes internacionales. (Olivet, 2013) Ecuador enfrenta demandas por 14,500 millones de dólares, las cuales corresponden a inversores que reclaman por el incumplimiento de disposiciones existentes en los TBI. Hay 27 demandas presentadas, de las cuales 16 fueron al CIADI y otras 10 a UNCITRAL.

La dificultad en lograr un esquema de solución de controversias que resulte satisfactorio a los inversionistas dio lugar a que recién en mayo de 2017, faltando pocos meses para que venciera su mandato, el gobierno presidido por Rafael Correa denunciara 16 TBI firmados por este país entre principios de los noventa y 2001. En tal oportunidad, la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje en Materia de Inversiones (Caitisa) entregó al presidente Correa el informe final de los 27 TBI y determinó que estos no habían sido



determinantes en la atracción de la inversión extranjera al país. (Caitisa, 2017, p.95) El nuevo gobierno ha anunciado en marzo del presente año el nuevo Convenio Bilateral de Inversiones (CBI) que reemplazará a los TBI argumentando que existe conflicto de intereses a favor de las grandes transnacionales y con los nuevos convenios se busca reducir el abuso de los sistemas de arbitraje. (Telesur, 2017)

Las medidas adoptadas por Ecuador y por Bolivia en el tratamiento a la inversión extranjera le han valido a ambos países una mala reputación en algunos rankings que evalúan el clima de negocios en los distintos países, tal como el conocido *Doing Business* del Banco Mundial.

#### **4. Factores que impiden que el TLC incremente la IED y generen crecimiento económico**

Uno de los argumentos para suscribir “hoy y no después” el TLC, es que “se llegaría tarde al reparto de la escasa inversión internacional.” (Mincetur, 2005, p.10) Al respecto, Joseph Stiglitz advirtió a los países andinos que “ningún acuerdo es mejor que un mal acuerdo y, que no piensen que luego de lograrlo, “de alguna forma mística”, el capital fluirá a los países llevándolos a la prosperidad. (Stiglitz, 2004)

Las razones que explican la presencia de las inversiones no dependen de un TLC sino de factores más complejos como el auge o agotamiento de los programas de privatización, la reducción del proceso de fusión y adquisición de empresas, así como la dinámica de los requerimientos de inversión de la tecnología digital que marcan las nuevas tendencias de locación de las inversiones extranjeras directas. La CEPAL señala que “en 2016 las economías desarrolladas retomaron el protagonismo y recibieron el 59% de los flujos de IED (que aumentaron un 5%), mientras que las economías en desarrollo recibieron el 37% del total de la IED (que disminuyó un 14%). Esta coyuntura ha dificultado el arribo de inversiones a América Latina y el Caribe. Estas han caído por segundo año consecutivo, llegando a niveles similares a los de hace seis años” (CEPAL, 2017, p.12)

El mismo informe, (CEPAL, 2017, p.26) destaca con claridad los factores que actualmente atraen a la IED en el contexto de rápida transición tecnológica y mayor preocupación por la localización nacional de la producción. “La intensificación de las presiones competitivas empuja a reestructurar el universo empresarial hacia mercados más



concentrados en actividades con un alto componente tecnológico. A medida que se acentúan la competencia y la presión por innovar, aumenta la inversión extranjera que busca activos de calidad (patentes y recursos humanos altamente calificados), que se encuentran en mayor grado en la tríada conformada por los Estados Unidos y las regiones avanzadas de Europa occidental y del este de Asia, donde se generan los productos y procesos productivos y se establecen los estándares que luego se masifican. Este es un factor más que demuestra que la firma de un TLC no es el factor determinante para atraer la IED.

Además, la inversión extranjera directa no trae beneficios automáticos con su sola presencia. Su incremento durante los años noventa no se ha traducido necesariamente en la ampliación de la capacidad productiva de la región. Por esta razón, no se trata de atraerla mediante políticas pasivas que dejan solamente al mercado la asignación de recursos, y con ello parte fundamental de las estrategias de desarrollo, sino de asegurar que la inversión tenga efectos en la generación de empleo. Esto se logra mediante la orientación política y un rol promotor del estado, que el capítulo de inversiones del TLC restringe.

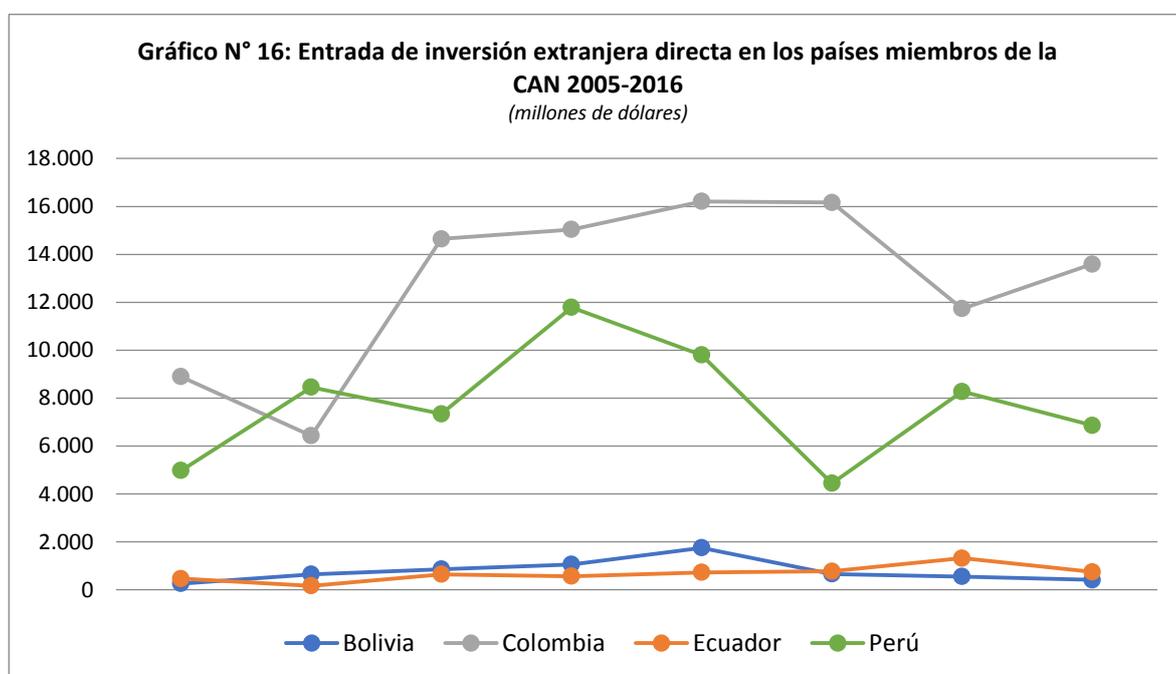
Al respecto, (Machinea y Vera 2006, p.5) sostienen que “no existe un vínculo inequívocamente positivo entre IED y crecimiento debido a que éste depende del tipo de inversión que se trate, de los intereses que persiga donde se instala y de los sectores donde se lleva a cabo. “En un contexto de una actitud amistosa a la IED, los países de la región debieran preocuparse en atraer dicha inversión con mayores impactos en términos de encadenamientos y de recursos destinados a la investigación y el desarrollo [...] Los acuerdos multilaterales (OMC), para no mencionar los acuerdos bilaterales, dejan cada vez menos margen para la implementación de políticas de desarrollo productivo.”

Tampoco los TLC aseguran el aumento de la competitividad de las empresas locales mediante la transferencia de tecnologías que supuestamente trasladan las IED. Para que ello ocurra hace falta recursos humanos altamente calificados, que puedan incorporar y manejar dichos conocimientos, sin ser únicamente espectadores; acceso al financiamiento; y desarrollo de la infraestructura física e institucional. Como el TLC no aborda estos aspectos, es el estado el que está obligado a diseñar mecanismos para que los productores locales accedan a estos recursos.



Por otro lado, se suponía que la protección de la IED, considerada como uno de los motores fundamentales del desarrollo, garantizaría su llegada. Sin embargo, numerosos estudios han demostrado que existen países que a pesar de no haber firmado ni ratificado ningún TBI, atraen inversiones extranjeras incluso más que aquellos que sí lo hicieron, y citan como ejemplo en la región, a Brasil. Orellana, señala que la excesiva protección de inversiones de los TBI es frecuentemente utilizada por las corporaciones para destruir el medio ambiente y poner en jaque decisiones soberanas de los países que los firmaron. (2014, p.1)

El hecho que Perú y Colombia hayan suscrito TLC no solo con Estados Unidos sino con la Unión Europea, Japón, Canadá China, así como con numerosos países industrializados, no determina necesariamente una mejora en la entrada de IED, tal como puede apreciarse en el gráfico 16. Ecuador y Bolivia que no suscribieron TLC, denunciaron al CIADI y los TBI, tuvieron una evolución de la tendencia de la entrada de IED similar a la que tuvieron Perú y Colombia, y la región en general. Más bien, en el caso de Perú se registra una caída a partir de 2012.



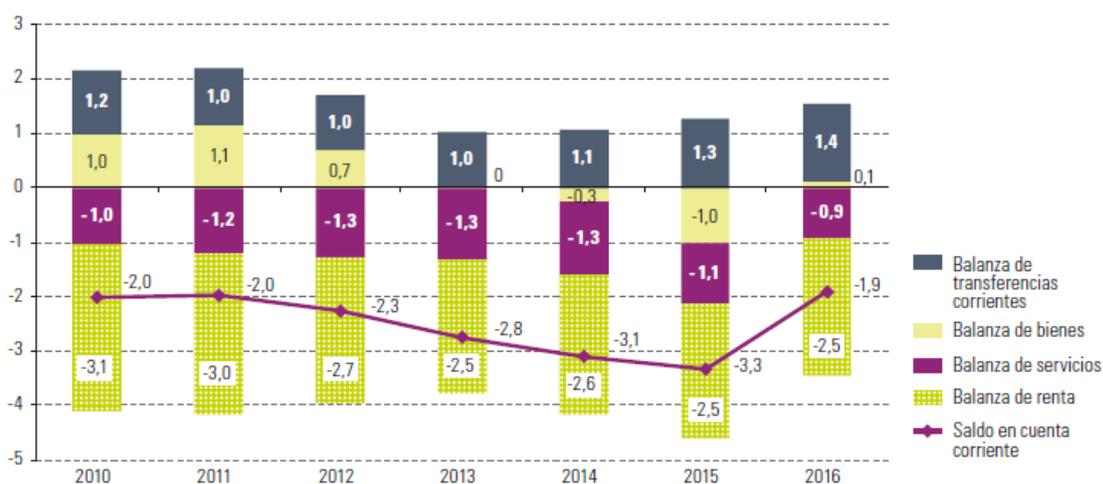
Fuente: Comisión Económica para América Latina. Elaboración propia



Por otro lado, los países pueden recibir fuertes impactos en su balanza en cuenta corriente, determinados fundamentalmente por la relación entre la entrada de IED y las remesas de utilidades de las empresas extranjeras a sus casas matrices. Sobre este comportamiento, los gobiernos que han suscrito TLC no tienen ninguna capacidad de injerencia, por las razones mencionadas. Es decir, la afluencia de IED no solo no garantiza el desarrollo de un país, sino que su presencia puede convertirse en un serio factor de desequilibrio externo.

(CEPAL, 2017, p.48) afirma que durante toda la década de los noventa, y desde 2006 a 2017, la balanza en cuenta corriente de la región registró déficits y que el factor que más influyó en dicho deterioro de la balanza en cuenta corriente fue el crecimiento de la remisión de utilidades de la IED de las transnacionales a sus matrices, tal como puede observarse en la parte correspondiente a la balanza de renta en el gráfico siguiente. (Ver Gráfico 17)

**Gráfico Nº 17: América Latina y el Caribe: cuenta corriente de la balanza de pagos según componentes: 2010-2016.** (en porcentajes del PBI).



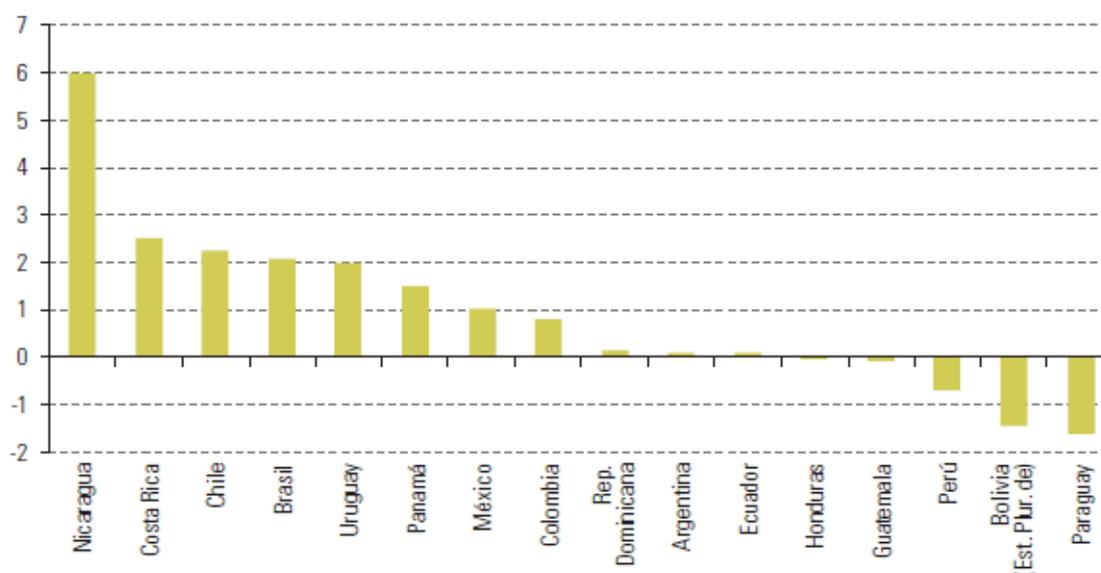
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Se observa que la balanza de renta es el componente más deficitario de la cuenta corriente de la balanza de pagos y determina las mayores salidas de fondos netos hacia el exterior. Sin embargo, este comportamiento no es igual en todos los países y el resultado no tiene ninguna relación con la vigencia o no de los TLC.



Esta afirmación se sustenta en el mismo documento (CEPAL, 2017, p.89) en el que se señala que “en Nicaragua, Costa Rica, Chile, Brasil, Uruguay, Panamá, México y **Colombia**, el impacto de la IED en la balanza de pagos fue positivo en el período comprendido entre 2010 y 2016, mientras que en la República Dominicana, Argentina, **Ecuador**, Honduras y Guatemala, el saldo neto fue cercano a cero. En contraste, en el **Perú**, **Bolivia** y el Paraguay la renta que generó el acervo de IED fue mayor que las nuevas entradas de capital”. (Ver gráfico 18)

**Gráfico Nº 18: América Latina y el Caribe (países seleccionados): Balance entre la IED y la salida de rentas de la IED promedio del período 2010-2016**  
(en porcentaje del PBI)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 15 de junio de 2017.

Asimismo, se advierte que “en la medida en que las entradas de IED se estancan o se reduzan, el aumento del acervo de capital y de la renta que genera (incluso con caídas de la rentabilidad) podrá traducirse en resultados más negativos en la balanza de pagos [...] Un déficit por cuenta corriente elevado podría poner en peligro el crecimiento económico si no se puede financiar en el mercado internacional, pues como se sabe, la capacidad de un país de financiar su déficit por cuenta corriente depende de sus reservas, fondos soberanos (si los tiene) y el grado de acceso a los mercados internacionales, determinado



principalmente por su historial de crédito”. (CEPAL, 2015, p.52) La tendencia a una política monetaria más restrictiva en Estados Unidos, vía el recurrente incremento en las tasas de interés por parte de la FED, las posibilidades de financiamiento adquieren mayores grados de complejidad.

(Ver en Anexo 5 los saldos en cuenta corriente como porcentaje del PBI: 1990-2017 de los cuatro países andinos)

## **6. Conclusiones/reflexiones finales**

Las negociaciones del TLC con la CAN fueron impulsadas por el gobierno norteamericano ante el fracaso de construir el ALCA, debido a la oposición de países de la región, liderados por Venezuela y los miembros del Mercosur, que en su momento no aceptaron la inclusión de la liberalización de los servicios y compras públicas, así como mayor protección a los derechos de propiedad intelectual, si Estados Unidos no aceptaba incluir en dichas negociaciones el tema de los subsidios agrícolas y las prácticas antidumping.

El objetivo del gobierno norteamericano respondía a una política de estado consistente en profundizar las reformas instrumentadas en el marco del Consenso de Washington en América Latina y convertirlas en un tratado internacional, para facilitar el libre flujo de bienes, servicios y capitales financieros en la región y, a través de ello, fortalecer su hegemonía respecto a la creciente influencia de la Unión Europea, Japón y China en el contexto mundial.

Ante el fracaso del ALCA, Estados Unidos optó por negociar TLC con grupos subregionales. Las negociaciones del TLC con la CAN se iniciaron en mayo de 2004 y participaron solo los cuatro países miembros de la ATPDEA, pero en el transcurso de las negociaciones ocurrieron hechos políticos en Bolivia y Ecuador, que llevaron a sus gobiernos a abandonar las negociaciones y a que el TLC se suscribiera bilateralmente: primero por Perú (vigente desde 2009), y luego por Colombia (vigente desde 2012).

El inicio de las negociaciones marcó el fin de la capacidad de propuesta del organismo de integración andino. La Secretaría General de la CAN, por exigencia de Estados Unidos, no participó de estas y se estableció que, cuando estas concluyeran, sería informada, pero no podría objetarlo. A diferencia de Centro América, que suscribió



conjuntamente TLC tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea, en la CAN se produjo una fractura de orden político que determinó, en la práctica, su fragmentación. Los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador presentaban denominadores comunes en su concepción política, tanto interna como de inserción en la economía internacional, que se erigieron como una línea divisoria con relación a las de Perú y Colombia.

Estos acontecimientos políticos, sumados al hecho de eliminar los aranceles a las importaciones de Estados Unidos por parte de los dos países que sí suscribieron el TLC, derivaron en la ruptura del organismo de integración andino. No solo se puso fin a la construcción de una unión aduanera, vía un arancel externo común diferenciado en cuatro niveles, sino que Venezuela se retiró de la CAN en 2006. Así, el antiguo proyecto de integración andino quedó convertido en uno de cooperación, en el que conviven dos proyectos políticos diametralmente opuestos. La firma del TLC con Estados Unidos tuvo un impacto en la disminución del comercio intrarregional debido al desvío de comercio en favor de Estados Unidos y en perjuicio de los socios andinos que no suscribieron el tratado.

Las negociaciones fueron apoyadas por grupos de poder económico locales, beneficiarios de la ATPDEA, y se dispuso de una millonaria campaña de publicidad financiada por la AID. Dichas campañas prometían una revolución exportadora hacia el mercado más grande del mundo y una mayor diversificación de las mismas; una profundización del proceso de industrialización como resultado del incremento del comercio; una mayor atracción de IED que generaría más empleos y, consecuentemente, mejores condiciones laborales. Pero nada de esto ocurrió.

Perú y Colombia convirtieron en déficit, lo que antes de la vigencia del TLC fue un superávit comercial. Este comportamiento se explica fundamentalmente porque su firma no significó una mayor apertura del mercado norteamericano, sino la permanencia de las preferencias arancelarias que ya tenían los países andinos por la ATPDEA. Así, con la vigencia del TLC, Estados Unidos dejó de ser, para el caso del Perú, el principal mercado de las exportaciones peruanas, siendo precedido, en algunos años, por China y Suiza.

Si bien las exportaciones de ambos países entran liberadas de impuestos al mercado norteamericano, estas se encuentran limitadas por una serie de barreras no arancelarias (BNA), especialmente referidas a normas sanitarias y fitosanitarias, cuya existencia



implica costos adicionales para los exportadores. Como es sabido, la OMC estima que el 16.7% de todas las importaciones estadounidenses se ve afectado por BNA.

A pesar de la tasa de crecimiento que sí tuvieron las exportaciones hacia Estados Unidos, como al resto del mundo, esta se vio neutralizada por la creciente entrada de importaciones, resultado de la abrupta desgravación a los bienes provenientes de este país. Los mayores incrementos han tenido lugar en las importaciones de bienes de consumo no duradero que no solo impactan la balanza comercial, sino a la incipiente industria de Perú y Colombia.

En ninguno de los dos países se han diversificado las exportaciones, ni se ha añadido valor a estas. El 70% de las exportaciones de Perú y el 85% de las de Colombia siguen conformadas por recursos naturales, básicamente del sector minero energético. Esto responde a la lógica del modelo neoliberal, que busca consolidar una especialización de la economía asociada al aprovechamiento intensivo de sus recursos naturales y de la mano de obra barata. Las exportaciones de ambos países hacia el mercado norteamericano están concentradas en pocos productos. En Colombia, sólo cinco productos concentran 77% de las exportaciones totales a Estados Unidos, mientras en Perú, quince principales productos representan el 60% de las mismas.

Por otro lado, el TLC tampoco ha generado un boom de IED y, la que ha aparecido, no ha generado encadenamientos productivos internos. Ello se debe fundamentalmente a la eliminación de los requisitos de desempeño a la IED, que imposibilita cualquier acción del estado para orientar dichas inversiones. La educación, la innovación y la tecnología no han sido consideradas por los gobiernos como la clave para absorber con éxito estas inversiones. A ello se añade el hecho que las utilidades remitidas al exterior han ido incrementándose, lo cual ha tenido un impacto negativo en la balanza de cuenta corriente, que se ha constituido en un factor de déficits crecientes.

Se anunciaba también que el TLC conllevaría un aumento de la productividad de las industrias nacionales al poderse adquirir insumos, maquinaria y equipos no producidos en los países andinos, a precios más bajos. La realidad es que no fueron las pequeñas empresas las que accedieron a la compra de bienes de capital e insumos, de tal forma de promover el aparato productivo, sino las grandes corporaciones, mediante su comercio intra firma, que acceden fácilmente a líneas de financiamiento, inclusive locales. Además,



no hacía falta suscribir un TLC para tener una política arancelaria discrecional en la que los impuestos para bienes de capital o tecnologías importadas fueran reducidos, e inclusive eliminados, con miras a favorecer el objetivo mencionado. De hecho, el arancel externo común que proponía la CAN para bienes de capital y materias primas no producidas en la subregión, era de 0%.

Por otro lado, la liberalización de aranceles a bienes de capital o insumos no genera automáticamente un aumento de la productividad, y tampoco de las exportaciones. Es necesaria la discrecionalidad en el uso de un conjunto de medidas de política económica e incentivos dirigidos a industrias y sectores específicos para lograr una oferta exportadora competitiva. Ello requiere grados de autonomía en el manejo de la política económica que el TLC con Estados Unidos restringe, pues convierte a los estados subdesarrollados en simples facilitadores del capital, restándole atribuciones en algunas decisiones de política económica que son fundamentales para lograr una oferta exportadora competitiva en industrias y sectores específicos. Los criterios que se imponen en los TLC, a través de un conjunto homogéneo de normas que liberalizan y desregularizan el mercado, tratan de convertirlo en el único gestor de la distribución de los recursos de la economía.

Así, en el contexto de apertura económica iniciado en Perú y Colombia en la década de los noventa, y consolidada por el TLC, ha tenido lugar una contracción generalizada del sector industrial, resultado contrario a lo anunciado por los respectivos gobiernos durante las negociaciones. En ambos países el sector industrial ha registrado continuas caídas, habiéndose identificado al aumento de las importaciones de bienes producidos en ambos países, como el factor principal que ha afectado a este sector. Ni siquiera el sector textil de ambos países, una de las ramas más fuertes y prometedoras con este tratado, ha podido resistir esta debacle. La competencia china en el mercado local, así como en el de Estados Unidos, a lo que se añade la competencia en dicho mercado con los textiles procedentes de Centroamérica y países asiáticos con los cuales Estados Unidos ha suscrito TLC y la falta de una política sectorial de parte de los gobiernos para apoyar este rubro, son factores que determinan estos resultados.

Otro efecto contrario a los beneficios que se decía traería el TLC, es la reducción del número de empresas exportadoras de ambos países hacia Estados Unidos. En ninguno de los dos países se han establecido programas de apoyo a los empresarios nacionales para



aprovechar los TLC y poder participar, por ejemplo, en las licitaciones de compras estatales en Estados Unidos. No se conoce de ventas de empresas peruanas ni colombianas a los estados norteamericanos que sí liberalizaron las compras públicas. Se anunciaba, asimismo, que se elevaría la productividad de las empresas andinas y que ello permitiría a los consumidores acceder a más productos, de mejor calidad y a mejores precios, sin tomar en cuenta que la mayor parte de las ganancias derivadas de la reducción de aranceles se quedan en las grandes cadenas comercializadoras.

En todos los países andinos se publicitaba que el TLC elevaría la competitividad frente a otros países que no contaban con este, sin considerar que en la medida que otros países suscribieran un TLC, los países andinos irían perdiendo las preferencias arancelarias negociadas, a cambio de haber aceptado un cuerpo de normas legales que determinan una estrategia de desarrollo favorable y funcional a las grandes corporaciones, las que imprimen un modelo de desarrollo caracterizado por la modernización de algunos sectores de la economía, acompañada de la exclusión de amplios sectores de la población.

Tampoco han tenido lugar las mejores condiciones laborales que el TLC prometía, y, por el contrario, la informalidad del empleo en ambos países se mantiene en niveles altos y no se ha reducido. En el caso del Perú, son las propias autoridades norteamericanas quienes señalan deficiencias en la contratación de trabajo temporal en el sector agroexportador.

En cuanto a Ecuador y Bolivia, cuyos gobiernos optaron por abandonar las negociaciones e instrumentar políticas económicas con mayor presencia del estado, la vigencia de los TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos, y el fin de la ATPDEA (para Bolivia, en diciembre de 2008, y para Ecuador, en junio de 2013), perjudicó a los sectores exportadores de ambos países, beneficiarios de esta ley. Suspendida la ATPDEA, debía pagarse aranceles de hasta el 20 por ciento para exportar al mercado norteamericano. Sin embargo, la mayor parte de las exportaciones, recursos naturales, por ejemplo, entran liberados de aranceles, y partidas correspondientes a productos manufacturados, o de poco valor agregado, entran también liberados bajo el SGP.

A pesar de ello el valor de las exportaciones de Bolivia hacia Estados Unidos, sin ATPDEA y sin TLC, se triplicó (3,6 veces más) con relación al período en que dicha ley estaba vigente. El crecimiento de las mismas tuvo, inclusive, un mayor ritmo que las



exportaciones de Perú y Colombia a ese destino, desde que entraron en vigencia los TLC que ambos suscribieron por separado con Estados Unidos. Sin embargo, los principales productos que se exportan a este mercado, corresponden al sector tradicional, el cual se quintuplicó entre 2006 y 2015, debido a la bonanza de precios altos que se dio en el mercado internacional, en tanto que, las ventas externas de productos no tradicionales crecieron, pero solamente un 17%. Cabe señalar que el sector textil no pudo resistir la suspensión de la ATPDEA, el cual registró un pico máximo exportador de 40 millones de dólares a Estados Unidos el año 2004, mientras que para el 2015 apenas se sobrepasó un millón de dólares. Al no haberse desgravado las importaciones provenientes de Estados Unidos, la balanza comercial tuvo resultados positivos, favorable a Bolivia, a partir de 2012.

En el caso de Ecuador, el gobierno ofreció compensaciones al sector exportador que se vería afectado por la finalización de la ATPDEA mediante un Certificado de Abono Tributario (CAT) por 23 millones de dólares, cifra que compensaba las pérdidas estimadas por el pago de aranceles que tendría que realizarse por las exportaciones hacia Estados Unidos, en cuanto expirara la ATPDEA. La medida ha permitido que los principales productos de exportación (rosas y atún), en el marco de dicha ley, continúen incrementándose a pesar de haber expirado en junio de 2013.

Por su parte, las importaciones disminuyeron al pasar de 6,3 mil millones de dólares en 2013 a 3,5 mil millones de dólares en 2016, evolución determinada, en parte, por la vigencia del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) del 5%, vigente desde 2008, con el fin de evitar la fuga de capitales al exterior y mantener la liquidez interna, lo cual le ha permitido generar un superávit en la balanza comercial con Estados Unidos.

Las exportaciones de Bolivia y Ecuador, al igual que las de los otros países andinos, presentan características similares, altamente concentradas en los recursos naturales. A pesar de la voluntad del gobierno por establecer medidas que involucren un mayor valor agregado a las mismas, estas no han prosperado.

En cuanto a las IED, estas han fluido a los sectores de recursos naturales, a pesar de que ambos países denunciaron el CIADI, los TBI, y tomaron medidas para tener una mayor participación en la renta de las inversiones concentradas en los recursos naturales. Las IED han seguido en estos países la tendencia ocurrida en América Latina que se ha visto



reducida en los últimos tres años. Las razones que explican la presencia de las inversiones no dependen de un TLC sino de factores más complejos como el auge o agotamiento de los programas de privatización, los procesos de fusión y adquisición de empresas, así como la dinámica de los requerimientos de inversión de la tecnología digital que marcan las nuevas tendencias de locación de las inversiones extranjeras directas. Estas buscan mercados más concentrados en actividades con un alto componente tecnológico.

Además, la inversión extranjera directa no trae beneficios automáticos con su sola presencia. Su incremento durante los años noventa no se ha traducido necesariamente en la ampliación de la capacidad productiva de la región. Por esta razón, no se trata de atraerla mediante políticas pasivas que dejan solamente al mercado la asignación de recursos, y con ello parte fundamental de las estrategias de desarrollo, sino de asegurar que la inversión tenga efectos en la generación de empleo. Esto se logra mediante la orientación política y un rol promotor del estado, que el capítulo de inversiones del TLC restringe.

Es indudable la importancia que tiene el mercado norteamericano para los países andinos, pero el problema radica en la moneda de cambio que hay que entregar para ello. En un mundo donde la generación de la riqueza se sustenta cada vez más en la tecnología y el conocimiento, la apertura del mercado norteamericano a estos productos de poco valor agregado, a cambio de aceptar un cuerpo de normas legales que consolidan la estrategia de desarrollo aplicada durante las últimas dos décadas, profundizará inexorablemente la brecha de ingresos y marcará la pauta de desarrollo de Perú y Colombia, restándoles márgenes de acción en la política económica.

Para Estados Unidos no significaba nada mantener la ley de ATPDEA pues las importaciones en el marco de ese programa, solo representaba 0,7% del total de importaciones realizadas por ese país. Contrariamente, la eliminación de dichas preferencias arancelarias sí afectaría significativamente a los productos andinos exportados bajo este programa: espárragos, flores, textiles, calzado, atún, camarones, cueros, productos con bajo valor agregado. A cambio de hacer los beneficios arancelarios permanentes, Perú y Colombia abrieron sus mercados, con la consiguiente pérdida de ingresos tributarios al eliminar los aranceles.

Finalmente, la firma de TLC por separado, le ha restado capacidad negociadora a la región. La historia de las relaciones internacionales demuestra que los cambios en las



relaciones de poder se producen bajo presión. Para un país pequeño, ello sólo es posible si construye alianzas. Sin presión conjunta, era imposible que Estados Unidos incluyera en las negociaciones temas como los subsidios agrícolas, la legislación antidumping, entre otros. Por el contrario, impondría los temas de interés de las grandes corporaciones como la profundización del ámbito de aplicación de los aspectos de propiedad intelectual establecidos multilateralmente en los ADPIC; la desregulación y liberalización del sector servicios, bajo listas negativas, así como de compras gubernamentales, y el otorgamiento de toda clase de garantías e incentivos ilimitados a la inversión extranjera.

## 7. Referencias bibliográficas

- Acosta, A., Falconí, F., Jácome, H., y Ramírez, R. (2004). *El rostro oculto del TLC*. Quito: Editorial Abya Yala. Recuperado de <https://books.google.com.pe/books?isbn=9978226109>
- Acosta, J. (2006). La desintegración andina. *Nueva Sociedad*, (204), 3-13. Recuperado de <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/12606.pdf>
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (2003). Inventario de la normativa vigente en materia de promoción y protección de inversiones en la región. Montevideo. ALADI/SEC/di1797
- Alarco, G. (2017). Tratados de libre comercio, crecimiento y producto potencial en Chile, México y Perú. *Economía Unam*. 14(42), 24-46.
- Alarco, G., Bedoya C., Gamero, J., y Llamoza, J. (2015). *A cinco años del TLC con Estados Unidos: ¿Quién va ganando?* (Cuaderno Globalización con Equidad, 7). Lima: Red Peruana por una Globalización con Equidad.
- Andean Trade Preference Act (ATPA). Title 19, Section 3201. Diciembre de 1991.
- Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA). División C of the Trade Act of 2002. Agosto de 2002.
- Así fue la negociación de nueve años del TLC entre Colombia y Estados Unidos, (12 de octubre de 2011). *Radio Caracol*. Bogotá Recuperado de [http://caracol.com.co/radio/2011/10/12/economia/1318437000\\_561437.html](http://caracol.com.co/radio/2011/10/12/economia/1318437000_561437.html)



BBC Mundo. (5 de agosto de 2017). Mercosur suspende a Venezuela por tiempo indefinido y exige a Maduro que desmantele la Asamblea Constituyente. Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40839629>

Bertoni, R. (Noviembre de 2007). Regionalismo y Multilateralismo ¿Qué tienen para ganar los Países en Desarrollo? *Síntesis de la Economía Real*, (2)55, 81-107.

Castro Bernieri, J. (2003) El comercio intracomunitario y el mercado común andino, Derecho Comunitario Andino, Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de [https://books.google.com.pe/books?id=6dMq934-cpsC&pg=PA122&lpg=PA122&dq=naci%C3%B3n+m%C3%A1s+favorecida+acuerdo+de+cartagena&source=bl&ots=tWvynt\\_Zrv&sig=sI7F26x0QCNIwzLLphjStXA8cKo&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwjvkeXx3pzeAhWO1VkkHdo2CTAQ6AEwBHoECAUQAQ#v=onepage&q=naci%C3%B3n%20m%C3%A1s%20favorecida%20acuerdo%20de%20cartagena&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=6dMq934-cpsC&pg=PA122&lpg=PA122&dq=naci%C3%B3n+m%C3%A1s+favorecida+acuerdo+de+cartagena&source=bl&ots=tWvynt_Zrv&sig=sI7F26x0QCNIwzLLphjStXA8cKo&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwjvkeXx3pzeAhWO1VkkHdo2CTAQ6AEwBHoECAUQAQ#v=onepage&q=naci%C3%B3n%20m%C3%A1s%20favorecida%20acuerdo%20de%20cartagena&f=false)

Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje en Materia de Inversiones. (Mayo de 2017). Informe Ejecutivo. Quito: CAITISA. Recuperado de <http://www.caitisa.org/index.php/home/enlaces-de-interes>

Castrillón, J. (2007). Ecuador y la extensión de la ley de preferencias arancelarias andinas y erradicación de la droga - ATPDEA. *Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano*. (46) 125-149. Recuperado de <https://afese.com/img/revistas/revista46/atpdea.pdf>

Colombia sale del G-21. (3 de octubre de 2004). *El Tiempo*. Bogotá Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1038622>

Comisión Económica para América Latina. (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina. (2017). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2017. Santiago de Chile: CEPAL.

Comunidad Andina. Decisión 291. (21 de marzo de 1991) Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/DEC291S.ASP>

Comunidad Andina. (2003). *Acuerdo de Libre Comercio de las Américas: Impactos Económicos en la CAN*, Lima: CAN.



Comunidad Andina. Decisión 220. (11 de mayo de 1987) Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías. Recuperado de

[https://www.google.com.pe/search?rlz=1C1OKWM\\_esPE810PE810&ei=CDXPW97MEIT85gLiganoDQ&q=decision+220+comunidad+andina&oq=decisi%C3%B3n+220&gs\\_l=psy-](https://www.google.com.pe/search?rlz=1C1OKWM_esPE810PE810&ei=CDXPW97MEIT85gLiganoDQ&q=decision+220+comunidad+andina&oq=decisi%C3%B3n+220&gs_l=psy-)

ab.1.1.0i22i30k1110.3023.3851.0.7023.4.4.0.0.0.187.701.0j4.4.0...0...1.1.64.psy-ab..0.4.698...0j35i39k1j0i67k1.0.6ZWRPqhCAIA

Comunidad Andina. (11 de junio de 1998). Decisión 439: Marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios de la Comunidad Andina. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec439s.asp>

Comunidad Andina. (2006). Consideraciones sobre los efectos en el comercio intracomunitario de los acuerdos comerciales suscritos por los países andinos con terceros. Documento de trabajo. SG/dt 338/Rev. 1. Recuperado de [http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/anuario/CD%20Anuario%202007/Amlat/COMUNIDAD%20ANDINA%20DE%20NACIONES%20-%20Consideraciones%20sobre%20comercio%20intracomunitario%202006.pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202007/Amlat/COMUNIDAD%20ANDINA%20DE%20NACIONES%20-%20Consideraciones%20sobre%20comercio%20intracomunitario%202006.pdf)

Comunidad Andina. Decisión 669. (11 de mayo de 2007) Política Arancelaria de la Comunidad Andina. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/trade/JUNAC/junaind.asp>

Contraloría General de la República. (2017). Auditoría de desempeño a la estrategia de aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio-TLC suscritos por Colombia con Estados Unidos y la Unión Europea. Bogotá: CGR. CGR-CDIFCEDR-N°019

Departamento Nacional de Planeación. (2003). Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos. (Archivos de Economía, Documento 229). Bogotá: Dirección de Estudios Económicos. Recuperado de [http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_USA/Studies/COLImpacto\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/COLImpacto_s.pdf)

Diez Canseco, R. (14 de octubre de 2003). Lula pide a Toledo no irse del G21, *La República*. Lima. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/345805-lula-pide-a-toledo-no-irse-del-g21>

Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2017). United States- Latin America and the Caribbean Trade Developments 2016-2017. Washington, D.C.: ECLAC.

Ecuador da por culminados 16 tratados bilaterales de inversión, (18 de mayo de 2017). *Telesur*. Quito. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/Ecuador-da-por-culminados-16-tratados-bilaterales-de-inversion-20170518-0015.html>



Ecuador 'no acepta amenazas' y renuncia a sus preferencias arancelarias con EEUU. (27 de junio de 2013). *El Mundo*. Madrid Recuperado de <http://www.elmundo.es/america/2013/06/27/noticias/1372338243.html>

Embajada en Argentina de la República Bolivariana de Venezuela. (31 de julio de 2012). Chávez: Mercosur impulsa construcción de la patria grande. Recuperado de [http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1447%3Achavez-mercotur-impulsa-construccion-de-la-patria-grande&catid=4%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en](http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1447%3Achavez-mercotur-impulsa-construccion-de-la-patria-grande&catid=4%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en)

Estados Unidos antepuso el ALCA a la firma de nuevos acuerdos bilaterales. (24 de octubre de 2003). *Semanario Búsqueda*. Montevideo.

Estados Unidos presionó salida de Colombia del G-21. (4 de octubre de 2003). *El Tiempo*. Bogotá. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1040733>

Estados Unidos analiza revocar beneficios tras renuncia del país al ATPDEA. (28 de junio de 2013). *El Universo*. Guayaquil. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/28/nota/1084701/eeuu-analiza-revocar-beneficios-tras-renuncia-pais-atpdea>

Extractos del discurso de posesión de mando de Evo Morales. (22 de enero de 2006). Recuperado de <https://www.servindi.org/actualidad/273>

Falconí, F. y Oleas, J. (2 de marzo de 2011). No es una mala noticia. Adiós ATPDEA (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas). *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=123460>

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. (2007). Impacto de la inversión extranjera en Colombia: situación actual y perspectivas. (Informe final). Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/979/Repore\\_Diciembre\\_2007\\_Fedesarrollo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/979/Repore_Diciembre_2007_Fedesarrollo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ferrero, A. (2010). Historia de un desafío: a la conquista de Estados Unidos y el mundo. Lima: Editorial Planeta.

García, D. (2 de diciembre de 2016). Qué consecuencias reales tiene para Venezuela la suspensión de Mercosur, BBC Mundo, Caracas, Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38190988>

García M., P, coordinador (2016). Análisis de los mecanismos de regulación y promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Integración y Comercio, Washington D.C.

Guzmán, G. (2014). Evolución de la Comunidad Andina, Secretaría Permanente del SELA



Caracas, Venezuela Agosto SP/Di No. 7-14

Ha-Joon Chang (abril/junio de 2004) Entrevista publicada en Punto de Equilibrio Año 13 Número: 85, Universidad del Pacífico, Lima

Lucier, J. (2000). Documento Santa Fe IV titulado “Latinoamérica hoy” Washington. Recuperado de [http://www.oocities.org/proyectoemancipacion/documentossantafe/documentos\\_santa\\_fe.htm](http://www.oocities.org/proyectoemancipacion/documentossantafe/documentos_santa_fe.htm)

Jiménez de Sandi, A. (2010) El papel del estado en el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Estudios Políticos, México, (19) ene/abril. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162010000100006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000100006)

Lamy, P. (17 de septiembre de 2003). A OMC é medieval e precisa se tratar. Estado de São Paulo.

Machinea, J. y Vera, C. (2006). Comercio, inversión directa y políticas productivas (Serie Informes y Estudios Especiales, 16). Santiago de Chile: CEPAL.

Maduro sobre Mercosur: Si nos sacan por la puerta, nos metemos por la ventana. (20 septiembre de 2016). Últimas Noticias. Caracas. Recuperado de <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/politica/maduro-mercosur-nos-sacan-la-puerta-nos-metemos-la-ventana/>

Mamani, L. (30 de octubre de 2017). Después de la ATPDEA, la venta de textiles de Bolivia a EEUU cayó en 99%, *Página Siete*, La Paz. Recuperado de <http://eju.tv/2017/10/despues-de-la-atpdea-la-venta-de-textiles-de-bolivia-a-eeuu-cayo-en-99/>

Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones del Ecuador. (2013). Declaraciones del Ministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, Richard Espinosa, junto con el Ministro de Comercio, Francisco Rivadeneira en rueda de prensa referente a las compensaciones que se darán a los exportadores tras la renuncia al ATPDEA. Recuperado de <http://www.comercioexterior.gob.ec/noticia-4/>

Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones del Ecuador. (2017). Comercio Bilateral con Estados Unidos. Quito. Recuperado de <https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/2017/11/comercio-bilateral-con-Estados-Unidos.pdf>

Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones del Ecuador. (2017). El SGP de los Estados Unidos: relevancia para el Ecuador. Quito. Recuperado de <https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/2017/10/Informe-SGP-con-Estados-Unidos-20-oct-final.pdf>



- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Oficina de Comunicaciones. (2004). Las 100 preguntas del TLC. Recuperado de [http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=60491&name=LAS\\_100\\_PREGUNTAS\\_DEL\\_TLC.pdf&prefijo=file](http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=60491&name=LAS_100_PREGUNTAS_DEL_TLC.pdf&prefijo=file)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo República de Colombia. (2004). Las 100 preguntas del TLC. Más empleos y mejor calidad de vida Recuperado de [http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=60491&name=LAS\\_100\\_PREGUNTAS\\_DEL\\_TLC.pdf&prefijo=file](http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=60491&name=LAS_100_PREGUNTAS_DEL_TLC.pdf&prefijo=file)
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2006). El TLC y el campo en Colombia, Bogotá Recuperado de [http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=68752&name=Cartilla El TLC y el campo en Colombia.pdf&prefijo=file](http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=68752&name=Cartilla_El_TLC_y_el_campo_en_Colombia.pdf&prefijo=file)
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo, República de Colombia. (2006). TLC: Principales Logros. Recuperado de [http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=60494&name=TLC LOGROS.pdf&prefijo=file](http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=60494&name=TLC_LOGROS.pdf&prefijo=file)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, República de Colombia. (2015). Las 19 preguntas del Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y Estados Unidos.
- MINCOMERCIO, Industria y Turismo, República de Colombia. (2018) Estadísticas de comercio exterior de Colombia.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú. (2005). Preguntas y respuestas sobre el TLC Perú-Estados Unidos.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú. (2005). Nociones Clave para entender el TLC con Estados Unidos Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú (2005) TLC y Agro; Todo lo que el productor y trabajador agrario debe saber sobre el TLC. Recuperado de [http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_USA/Studies/Peruagro\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/Peruagro_s.pdf)
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú. (2005). La oportunidad de hoy: Tratado de Libre Comercio entre el Perú y Estados Unidos, Lima. Recuperado de [http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_USA/Studies/Peruoportunidad\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/Peruoportunidad_s.pdf)
- Ministerio de Comunicación de Bolivia. (2017). Tras ocho años de la suspensión del ATPDEA, el valor de las exportaciones a Estados Unidos aumentó significativamente, La Paz, Nota de prensa del 29 de [junio](http://enlace.comunicacion.gob.bo/index.php/2017/06/29/tras-ochos-anos-de-la-suspension-del-atpdea-el-valor-de-las-exportaciones-a-estados-unidos-aumento-significativamente/). Recuperado de <http://enlace.comunicacion.gob.bo/index.php/2017/06/29/tras-ochos-anos-de-la-suspension-del-atpdea-el-valor-de-las-exportaciones-a-estados-unidos-aumento-significativamente/>



- Olivet, C. (16 de marzo de 2013). Bufetes jurídicos acaparan casos, *diario El Telegrafo*, Quito, Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion/1/bufetes-juridicos-acaparan-casos>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD). (1997). Acuerdo Multilateral de Inversiones, Hoja Informativa, Publicación electrónica de USIS,2(2), abril.
- Orellana, A. (4 de julio de 2014). Bolivia denuncia sus Tratados Bilaterales de Inversión, ALAINET, 4 de julio. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/active/75150>
- Orellana, A. (15 de agosto de 2014). Bolivia: El chantaje de la inversión extranjera, *Red del Tercer Mundo*, Bogotá, No. 176.
- Países del Mercosur suspenden a Venezuela del bloque por incumplimiento de requisitos. (2 de diciembre de 2016). *Reuters Brasilia*. Recuperado de <https://lta.reuters.com/article/topNews/idLTAKBN13R24X>
- Perú participó pero no firmó la Declaración de Buenos Aires (10 de octubre de 2003) La República. (2003). *La República*. Lima, Recuperado de <https://larepublica.pe/economia/346226-peru-participo-pero-no-firmo-declaracion-de-buenos-aires>
- Porta, F., Gutti, P. y Bertoni, R. (2012). “La Experiencia de la Integración en la Unión Europea”. En *Integración Económica*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes, Colección Economía y Sociedad.
- Prebisch, R. (1950). *El Desarrollo Económico de América Latina y sus problemas principales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ramírez, J. M. Banco de la República (2004). Efectos de un TLC Colombia – Estados Unidos, presentación en Seminario CEPAL – Ministerio de Comercio. Recuperado de [http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=62228&name=Efectos de un TLC Colombia - Estados Unidos. Seminario CEPAL - Ministerio de Comercio.pdf&prefijo=file](http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=62228&name=Efectos%20de%20un%20TLC%20Colombia%20-%20Estados%20Unidos.%20Seminario%20CEPAL%20-%20Ministerio%20de%20Comercio.pdf&prefijo=file)
- Redacción Bolpress (9 de noviembre de 2011). Bolivia duplicó sus exportaciones a EE.UU. sin TLC ni ATPDEA. *Bolpress*. Recuperado de <https://www.bolpress.com/?Cod=2011110906>
- Redacción Guayaquil. (6 de febrero de 2018). Embajador de EE.UU., Todd Chapman: Sistema Generalizado de Preferencias con Ecuador no está en la agenda. *El Comercio*. Quito. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/embajador-estadosunidos-renovacion-preferencias-ecuador.html>



- Relaciones con Estados Unidos. (28 de marzo de 2017). *El Diario*. (Editorial). Recuperado de [http://www.eldiario.net/noticias/2017/2017\\_03/nt170328/editorial.php?n=14&-relaciones-con-eeuu](http://www.eldiario.net/noticias/2017/2017_03/nt170328/editorial.php?n=14&-relaciones-con-eeuu)
- Rodas, M. (2013). Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N. 78, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Rodríguez, A. (2006). Texto de la carta de denuncia de Venezuela al Acuerdo de Cartagena, Prensa, Vicepresidencia. Caracas. Recuperado de <https://www.aporrea.org/actualidad/n76531.html>
- Rubio, L. (2007). Historia del ATPDEA Capítulo II Flacso Andes, Ecuador. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=18187>
- Ruiz Caro, A. (2008). Riesgos de las negociaciones del TLC entre la Comunidad Andina y Estados Unidos, Ciclos, Año XVIII, Vol. XVII, N° 38/34.
- Ruiz Caro, A. (2006a). Riesgos del TLC Perú-Estados Unidos. Lima: Oxfam Internacional.
- Ruiz Caro, A. (2006b). Los recursos naturales en los Tratados de Libre Comercio, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 92, Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6288/S055371\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6288/S055371_es.pdf?sequence=1&isAllowed=)
- Ruiz Caro, A. (24 de abril de 2018). ¿Adiós a la Unasur? Washington D.C.: Programa de las Américas. Recuperado de <https://www.americas.org/es/adios-a-la-unasur/>
- Schuldt, J. (7 de noviembre de 2004) Entrevista a propósito de la presentación de su libro *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*, Universidad del Pacífico, *La República*, Lima.
- Sistema de Información Alternativo. (2017). Análisis informe de la Contraloría: “Balance de los TLC con Estados Unidos y la Unión Europea, Informe SIA 44, Bogotá. Recuperado de <https://www.google.com.pe/search?q=informe+sia+44+observatorio+tlc&oq=informe+sia+44+observatorio+tlc&aqs=chrome..69i57j11438j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
- Stiglitz, J. (17 de junio de 2004). Los ecuatorianos deberían estar muy preocupados. *El Universo*. Guayaquil, Recuperado de <https://www.eluniverso.com/2004/06/27/0001/21/6F98D1A64A9B48F999BE0B84363DB533.html>



Tello, C. (18 de mayo de 2018), ADEX: Estos factores afectaron a las exportaciones del sector textil en los últimos años *Gestión*. Lima. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/adex-factores-afectaron-exportaciones-sector-textil-ultimos-anos-233896>

TLC con Estados Unidos, un balance agrídulce, (14 de mayo de 2005. *El Espectador*. Bogotá, recuperado de <https://www.elespectador.com/economia/tlc-con-ee-uu-un-balance-agridulce-articulo-693784>

Trade Promotion Authority. (2002). División B, Título XX, Washington D.C.

UNCTAD: Tratados bilaterales de inversión limitan políticas industriales (13 de octubre de 2004). *Folha de Sao Paulo*

United States Trade Representative (USTR). (18 de noviembre de 2003). Comunicado de prensa Recuperado de [http://www.ustr.gov/Document\\_Library/Press\\_Releases/2003/November/USTR\\_Notifies\\_Congress\\_of\\_...\\_8/28/2006](http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/November/USTR_Notifies_Congress_of_..._8/28/2006) Accessibility

United States International Trade Commission (USITC). (2005). The Impact of the Andean Trade Preference Act, Twelfth Report. Recuperado de [http://www.mincit.gov.co/tlc/publicaciones/33180/19\\_preguntas\\_del\\_acuerdo](http://www.mincit.gov.co/tlc/publicaciones/33180/19_preguntas_del_acuerdo)

United States Trade Representative (USTR) Trade Promotion Authority. (2006). Recuperado de <https://ustr.gov/trade-agreements/other-initiatives/Trade-Promotion-Authority>

Zegarra, E. (Abril de 2005). El TLC con Estados Unidos y la agricultura peruana: los peligros de negociar sin proyecto nacional. *Revista Quehacer*, (153), 100-107.

## 8. Anexos

### **Anexo 1: Notificación de la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos al Congreso para iniciar negociaciones del TLC con los países andinos**

U.S. Trade Representative Robert B. Zoellick today formally notified Congress, on behalf of President Bush, of the Administration's intent to initiate negotiations for a free trade agreement (FTA) with Colombia, Peru, Ecuador, and Bolivia. The Administration plans to structure the negotiations to begin in the second quarter of 2004, initially with Colombia and Peru. The United States is prepared to work intensively with Ecuador and Bolivia with a view to including them in the agreement as well.



"This step is a vote of confidence in these Andean countries," Zoellick said. "We recognize they each face special challenges, but the United States is committed to their success."

"Given Congress' legislative expression of interest - in 1991 and again in 2002 - for trade and economic opportunities with these four Andean countries as a group, the President directed me to initiate free trade possibilities with the region," wrote Zoellick in the letter to Congressional leaders. "An FTA with Colombia, Peru, Ecuador and Bolivia ("the Andean countries") will help foster economic growth and create higher paying jobs in the United States by reducing and eliminating barriers to trade and investment between the Andean countries and the United States."

The four countries combined have a population of about 93 million people and a GDP of about \$463 billion on a purchasing power parity basis. As a destination for U.S. exports, the Andeans collectively represented a market of \$7 billion in 2002, while the U.S. imported \$9.8 billion from the region. The stock of U.S. foreign direct investment in the four countries was \$4.5 billion in 2002. The four are the beneficiary countries of the Andean Trade Preference Act as Amended (ATPA), which expires at the end of 2006. The Administration has taken an aggressive approach to trade liberalization throughout the hemisphere, and an FTA with the Andean countries would serve to further such integration by lending additional momentum to concluding the Free Trade Area of the Americas by January 2005. "Negotiating an FTA with the Andean countries is a logical step under the Administration's promotion of competitive liberalization in the Hemisphere," affirmed Zoellick in his letter to Congress.

Zoellick also noted in the letter that there are important trade policy and foreign policy reasons for the negotiation of all four Andean countries in an FTA. "For over a decade, under different Administrations and Congresses, U.S. policy has recognized that a regional strategy will successfully advance our goals of helping the Andean countries to combat narcotrafficking, build democratic institutions and promote socio-economic development," he wrote.

Currently, the trade relationship between the U.S. and the Andean countries is conducted under the framework of the unilateral trade preferences of the ATPA, which was enacted by Congress in 1991 and renewed and expanded in 2002. Zoellick explained that, "An FTA with the Andean countries will help promote economic integration among the four Andean countries. At the same time, it would provide export opportunities for U.S. agriculture, industry and service providers."

As USTR, Zoellick has visited all four Andean countries. In the letter to Congress, Ambassador Zoellick also acknowledged the need to make progress with individual Andean countries on a number of issues of concern to the United States. Such issues include protection of worker rights and disputes involving U.S. investors.

Zoellick also noted that initial consultations with the Congressional Oversight Group and other Members of Congress regarding the prospects of moving toward a free trade agreement with the Andean countries have been positive, and we have received bipartisan letters of support that have encouraged us to pursue such an agreement."



## Anexo 2: Rondas de negociaciones del TLC entre EEUU y la CAN

| Documentos relacionados con las rondas de negociación entre Estados Unidos y los países andinos |  |  |
|---|--|--|
|   | <a href="#">Información adicional sobre las rondas de negociación XI-XIV de Colombia, Ecuador y Perú</a> |  |
| 14-22 noviembre 2005  | Washington, D.C.: <a href="#">XIII ronda de negociaciones</a>  |  |
| 17-21 octubre 2005  | Washington, D.C.: <a href="#">reunión de negociación</a>   |  |
| 19-23 setiembre 2005  | Cartagena, Colombia: <a href="#">XII ronda de negociaciones</a>  |  |
| 18-22 julio 2005  | Miami, EE.UU.: <a href="#">XI ronda de negociaciones</a>   |  |
| 6-10 junio 2005   | Guayaquil, Ecuador: <a href="#">X ronda de negociaciones</a>   |  |
| 18-22 abril 2005  | Lima, Perú: <a href="#">IX ronda de negociaciones</a>  |  |
|   | <a href="#">Información adicional sobre las rondas de negociación VI-X de Colombia, Ecuador y Perú</a>   |  |
| 14-18 marzo 2005  | Washington, D.C.: <a href="#">VIII ronda de negociaciones</a>  |  |
| 7-11 febrero 2005   | Cartagena, Colombia: <a href="#">VII ronda de negociaciones</a>  |  |
| 29 noviembre-5 diciembre 2004   | Tucson, EE.UU.: <a href="#">VI ronda de negociaciones</a>  |  |
|   | <a href="#">Información adicional sobre las rondas I a IV de Colombia, Ecuador y Perú</a>                |  |
| 25-29 octubre 2004  | Guayaquil, Ecuador: <a href="#">V ronda de negociaciones</a>   |  |
| 13-17 setiembre 2004  | San Juan, Puerto Rico: <a href="#">IV ronda de negociaciones</a>   |  |
| 26-30 julio 2004  | Lima, Perú: <a href="#">III ronda de negociaciones</a>   |  |
| 14-18 junio 2004  | Atlanta, EE.UU.: <a href="#">II ronda de negociaciones</a>   |  |



|                 |   |
|-----------------|---|
| 18-20 mayo 2004 | Cartagena, Colombia: <a href="#">I ronda de negociaciones</a>  |
|-----------------|---|

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) de Perú; Secretaría General de la Comunidad Andina.

### Anexo 3: Extensiones de plazos de la ATPDEA concedidas por el gobierno de Estados Unidos

- **Primera extensión:** El Congreso de Estados Unidos renovó el APTDEA —que expiraba el 31 de diciembre de 2006— por seis meses hasta el 30 de junio de 2007. ([Ley del 3 de enero de 2006](#))
- **Segunda extensión:** Se aprobó una nueva extensión el 30 de junio de 2007, en esta oportunidad por ocho meses, con vigencia hasta el 29 de febrero de 2008. La prórroga fue producto de un sorpresivo acuerdo bipartidista y bicameral. ([Ley 2007](#))
- **Tercera extensión:** El 29 de febrero de 2008, el Comité de Medios y Arbitrios del Congreso de Estados Unidos aprobó por ampliar por diez meses, hasta el 31 de diciembre de 2008, la vigencia de este programa, que benefició también a Perú, Bolivia y Ecuador. ([Ley 2008](#))
- **Cuarta extensión:** En octubre de 2008, el presidente George W. Bush solicitó al Congreso que se suprimiera a Bolivia del acuerdo debido a inconvenientes en la lucha contra el narcotráfico. Las preferencias se extendieron para Colombia, Perú y Ecuador hasta el 31 de diciembre de 2009. ([Ley 2008](#))
- **Quinta extensión:** El 14 de diciembre de 2009, la Cámara de Representantes aprobó la prórroga hasta el 31 de diciembre de 2010 para Colombia, Ecuador y Perú. El Senado la aprobó por unanimidad el 22 de diciembre de 2010. El presidente Barack Obama firmó el proyecto de ley que prolongó las preferencias hasta finales de 2010. ([Ley 2009](#))
- **Sexta extensión:** El 31 de diciembre de 2010, poco antes de que culminara este último plazo, el Congreso lo prorrogó hasta el 15 de febrero de 2011. ([Ley 2010](#))
- **Séptima extensión:** El 12 de octubre de 2011 se aprobó la extensión de la ATPDEA a favor de Ecuador y Colombia y del SGP para otros 130 países hasta el 31 de julio de 2013, con efecto retroactivo. (El carácter retroactivo significa que los empresarios estadounidenses que importaron productos ecuatorianos podían recuperar los aranceles que pagaron desde febrero).



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Comercio de Colombia. Recuperado de [http://www.mincit.gov.co/publicaciones/18054/prorrogas - atpdea](http://www.mincit.gov.co/publicaciones/18054/prorrogas_-_atpdea) y diario *Hoy* del 13.10.2011.



#### **Anexo 4: El Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) según la OCDE**

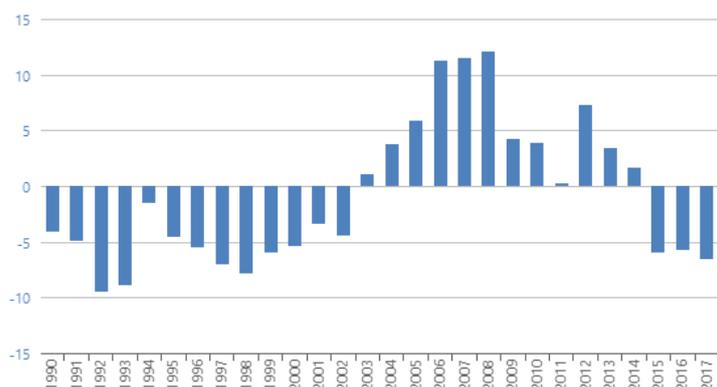
- El AMI creará una estructura multilateral amplia para las inversiones internacionales con normas elevadas para la liberalización y protección de los regímenes de inversiones con procedimientos eficaces para la solución de las disputas. Será un tratado internacional abierto a todos los miembros de la OCDE así como a países que no sean miembros.
- El propósito del AMI es crear un "campo de juego parejo" con normas uniformes sobre acceso al mercado y seguridad jurídica, dejando sin efecto medidas que todavía discriminan contra los inversionistas extranjeros.
- Las negociaciones se efectúan en el ámbito de la OCDE porque sus miembros constituyen la mayoría de los flujos de inversiones extranjeras directas (IED), probablemente el 85 por ciento de las salidas y el 65 por ciento de las entradas.
- Por "normas elevadas" se entiende aquellas reglas que proveerán el grado más alto de acceso al mercado y de seguridad legal a los inversionistas y a sus inversiones. Eso se aplica a cada uno de los aspectos principales de las reglas que se debaten: liberalización de los regímenes de inversiones para inversiones nuevas (establecimiento), tratamiento nacional y tratamiento de nación más favorecida (NMF) para las empresas establecidas bajo control extranjero, protección de las inversiones (en particular, compensación en el caso de expropiación, transferencia libre de ganancias y dividendos y de otros rendimientos de las inversiones), y solución de disputas (entre estados y entre inversionistas y estados).
- El AMI es más avanzado que los acuerdos bilaterales sobre inversiones porque ofrecería un conjunto uniforme de reglas de la más alta calidad sobre protección de los inversionistas y reglas sobre establecimiento (acceso al mercado) que no están cubiertas por la mayoría de los tratados bilaterales. El AMI es más avanzado que el GATS (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios) porque establece compromisos amplios de acceso al mercado sobre inversiones en manufacturas y recursos naturales, así como en servicios; ofrece protección de inversiones para las empresas establecidas, incluso una norma general mínima de tratamiento imparcial y equitativo, y reglas sobre expropiación y compensación; y un sistema de solución de disputas que incluye los derechos privados a través del régimen entre inversionista y estado.
- Se espera que los países en desarrollo signatarios acepten la estructura de reglas del AMI. En el proceso de adhesión, sin embargo, se negociarán excepciones o reservas específicas de los países. Podrían también incluirse períodos de transición, así como las reservas temporales que serán dejadas sin efecto gradualmente con el correr del tiempo.
- Los países de la OCDE han destacado que las reglas del AMI deberían funcionar armoniosamente con las de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se ha dado al secretariado de la OMC la condición de observador permanente en el grupo de negociación. La cuestión de un acuerdo de inversiones dentro de la OMC debe ser considerada por las partes contratantes de la OMC. No debería haber cuestiones acerca de una transferencia del AMI a la OMC para su adopción bajo la condición de que lo tome o lo deje. El AMI podría ser sin duda una referencia importante para las negociaciones de la OMC.

Fuente: Hoja informativa preparada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Publicación Electrónica de USIS, Vol. 2, No. 2, abril de 1997.

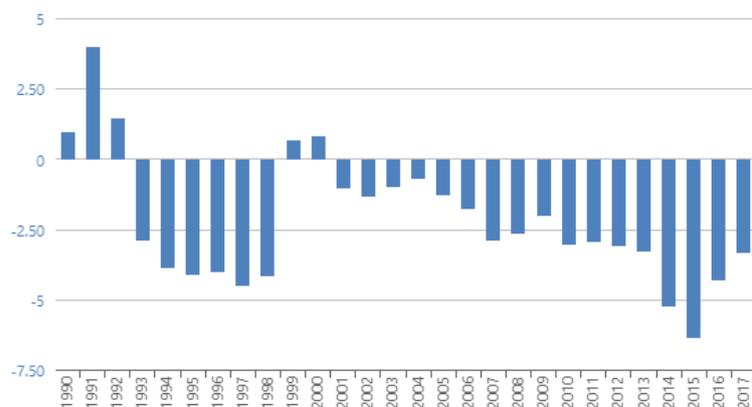


**Anexo 5: Saldos en cuenta corriente como porcentaje del PBI: 1990-2017 de los cuatro países andinos: 1990-2017**

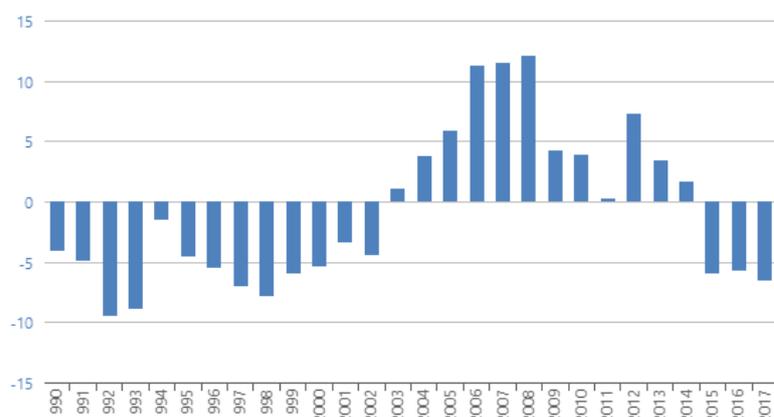
**Bolivia: Saldo en cuenta corriente como porcentaje del PBI (1990-2017)**



**Colombia: Saldo en cuenta corriente como porcentaje del PBI (1990-2017)**

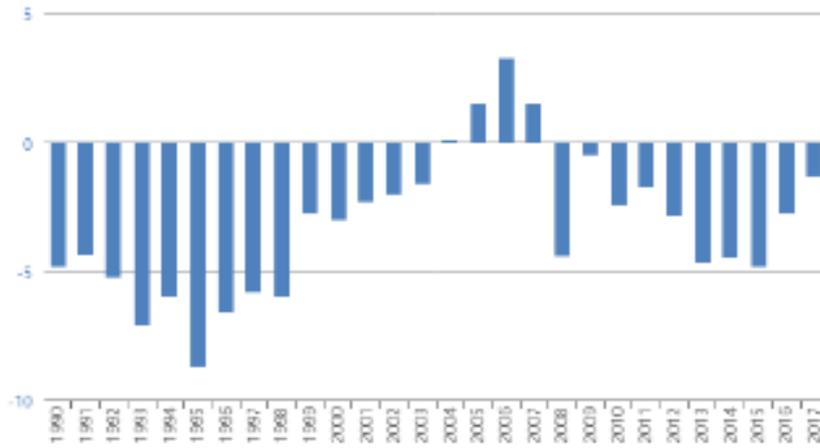


**Ecuador: Saldo en cuenta corriente como porcentaje del PBI (1990-2017)**





### Perú: Saldo en cuenta corriente como porcentaje del PBI (1990-2017)



Fuente: CEPAL