

Si Colombia fuera Jordania: Consideraciones para el TLC

Eduardo José Sánchez S.
Director de Investigaciones ICP

Resumen Ejecutivo

El análisis comparado del caso jordano durante la aprobación de su TLC con Estados Unidos y de la coyuntura que en el mismo aspecto vive Colombia, demuestra que los temas de actualidad política, más que la naturaleza del mismo acuerdo, son los factores determinantes para su aprobación.

El carácter estratégico que tiene Colombia no sólo por su situación interna, sino por su capacidad de estabilizar o desestabilizar la región, es sin duda el principal activo con el que se debe contar a la hora de buscar la aprobación del TLC en el Congreso de Estados Unidos.

El 24 de Octubre de 2000, los Estados Unidos y el Reino de Jordania concluyeron las negociaciones que llevaron al primer Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos y una nación árabe, el cual fue aprobado en tiempo record por el Senado el 7 de diciembre de 2001. Sin embargo, más allá del valor histórico, el Tratado tiene una característica que no se ha dado en ningún otro TLC en los Estados Unidos y que vale la pena ser analizada, este acuerdo fue aprobado por unanimidad tanto en la Cámara como en el Senado. Este documento analiza las particularidades de dicho Tratado y las condiciones que permitieron su exitosa aprobación.

TLC entre Jordania y Estados Unidos

En términos estructurales el TLC con Jordania marcó un precedente en cuanto a los contenidos de los tratados y la manera en la que éstos se adoptan. Por un lado, este TLC acumuló la experiencia ganada en los anteriores TLC (Israel y NAFTA), asumiendo un papel mucho más específico en aspectos como:

- Tarifas.
- Derechos de Propiedad Intelectual
- Comercio Electrónico.
- Servicios
- Medio Ambiente.

- Resolución de Controversias.
- Derechos para los trabajadores.

Y por otro, le dio al aspecto comercial un carácter humanista pues se profundizó mucho más en comparación con lo negociado con Israel y NAFTA, ya que no se trataba solamente de regular temas comerciales e incluir aspectos muy generales en materia laboral y medio ambiental, sino de ahondar en ellos con la idea de garantizar que ese intercambio se diera en términos más justos y equilibrados, de modo que las partes no ganen competitividad en virtud de las violaciones a derechos laborales y medio ambientales internacionalmente reconocidos.

Como en ningún otro tratado firmado hasta ese momento por los Estados Unidos, se asumieron provisiones tan estrictas en materia laboral y de medio ambiente, y si bien, a todas luces esto no significa que se haya avanzado lo suficiente, lo cierto es que los TLC firmados con posterioridad, están en gran medida basados en lo que allí se firmó.

Lugar y momento

Sumado a los innegables avances logrados en este tratado, lo que permitió que el TLC entre Jordania y Estados Unidos se desarrollara en esa forma, fue una irrepetible combinación de "lugar y momento correctos".

El TLC entre los dos países comenzó a ser discutido en 2000, tiempo después de que Jordania firmara un acuerdo de paz con Israel y se diera un período de transición política derivado de la muerte del Rey Hussein y la llegada de su hijo el Rey Abdullah II. Así las cosas, el saliente gobierno del Presidente Clinton, vio la necesidad de premiar al Estado árabe, y al tiempo garantizar su estabilidad y adhesión política y con ello, enviar también las señales políticas correctas a otros países del área, mostrando que la cooperación, el alineamiento y la no beligerancia, se premian.

Una vez finalizadas las negociaciones y ya durante el primer período del Presidente Bush, el tratado entró a ser considerado en una etapa que difícilmente se pueda repetir, la que sobrevino antes y después de los atentados de septiembre 11 de 2001, cuando se pensaba que Irak poseía armas de destrucción masiva, Irán ya contaba con capacidad nuclear y los Acuerdos de Oslo entre Israel y Palestina, pasaban por una fase crítica (de la cual no se han podido recuperar).

Ante este panorama y sin haberse producido todavía los atentados del 11 de septiembre, no es difícil dilucidar que con un clima de paranoia, una región inestable y donde los enemigos abundan y los aliados escasean, el TLC con Jordania fue la mejor respuesta. En consecuencia, el 31 de Julio de 2001, un mes y

una semana antes de los ataques, el TLC con Jordania fue aprobado por unanimidad en la Cámara de los Estados Unidos. Por su parte, el 7 de diciembre del mismo año y con un país todavía en *shock* por los atentados, el Senado votó también unánimemente a favor del Tratado, acallando las preocupaciones de algunos senadores que estaban en contra del acuerdo, por considerar que era excesivamente generoso en materia laboral.

Sumado a lo anterior, otro factor determinante fue el de la posición de la AFL-CIO (*American Federation of Labor - Council of Industrial Organizations*) el principal sindicato de los Estados Unidos y uno de los más notables opositores a la mayoría (sino la totalidad) de los TLC firmados por Estados Unidos, el cual a diferencia de su posición histórica, apoyó el TLC con Jordania por considerar que era un avance en materia laboral. Sin embargo y observando el caso de Colombia, si éste es el argumento, cabe preguntarse ¿por qué no apoyan el de Colombia, si este tratado es la evolución del que apoyaron con Jordania?

Aunque si bien es cierto que el capítulo laboral fue en su momento un paso adelante para los Estados Unidos, es evidente, que la posición de la AFL-CIO estuvo también influenciada por factores políticos e históricos que impidieron su oposición. Un país en guerra (como se percibía en la época) no podía darse el lujo de permitir el disenso, en especial sobre algo que en materia comercial no significaba mucho, pero en materia estratégica sí (Jordania limita con Israel por el Occidente y con Irak por el Oriente), en consecuencia, si la AFL-CIO no se pronunció en contra del Tratado, más que por consideraciones en materia laboral, lo hizo porque la relación costo-beneficio, en términos políticos, era muy alta. Apoyar a Jordania era de alguna manera apoyar a los Estados Unidos, no hacerlo era una traición a la patria. Situación diferente sucede con Colombia.

Las Consideraciones de un TLC exitoso

Evidentemente un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, más que un acuerdo comercial, es una lucha política. Si bien en términos de intercambio ni el acuerdo con Jordania, ni tampoco el acuerdo con Colombia o Perú, significan un aumento del déficit o una pérdida de trabajos sensible. Las discusiones que se presentan sobre los mismos, si son de gran envergadura y no por el acuerdo como tal, sino por los cambios que se derivan de ellos, tanto al interior de los Estados Unidos (aspectos legales), como en la escala de valores que a nivel de política exterior se quiere proyectar. Por ejemplo, en el caso del TLC con Colombia, la preocupación demócrata sobre la importancia de que en el Tratado se adhieran los acuerdos principales de la OIT, no tiene gran significado para Colombia, pues ya de hecho lo ha venido haciendo, el problema es de Estados Unidos, ya que entre otros, el trabajo en las cárceles, como requisito para obtener la libertad condicional, es considerado por la OIT como una de las modalidades de trabajo forzado. Esto

implica que si Estados Unidos adopta las disposiciones de la OIT sobre trabajo forzado, dejaría sin piso parte de la legislación laboral en más de 20 Estados de la Unión, pero paralelamente establece las bases para el efectivo cumplimiento de la normatividad internacional a escala local y sirve de ejemplo y guía para que otros países hagan lo mismo.

La constante lucha entre el ser y el deber ser, está poniendo en la cuerda floja los acuerdos comerciales pendientes por aprobación en el Congreso de los Estados Unidos, pues mientras los demócratas usen los TLC como excusa para hacer valer su poder al interior del Congreso, buscando por un lado revancha, y por otro, un cambio sensible en la agenda del Gobierno estadounidense, no se van a lograr grandes avances, y no por falta de interés de los demás países sino por la misma incapacidad de los Estados Unidos de cumplir.

En términos comparados y viendo el caso de Jordania, los aspectos coyunturales e históricos más que la misma naturaleza del tratado, son los factores determinantes para el apoyo irrestricto por parte del Congreso. En el caso de Colombia, si bien no implica que no haya que renegociar algunos temas referentes al contenido del Acuerdo, si le resta peso al aspecto de contenido y le asigna gran importancia al juego político y a las señales, que tanto el Gobierno estadounidense, como el colombiano envíen.

En consecuencia, si se quiere mejorar el clima en el Congreso de los Estados Unidos, para ampliar el margen para lograr la aprobación del TLC entre Estados Unidos y Colombia depende además de lo ya estudiado en documentos anteriores (TLC, Instituto de Ciencia Política, 2007), de tres factores:

- 1) La capacidad de los Gobiernos de Estados Unidos y de Colombia, de demostrar que más que un TLC, este tratado es tal como pasó con Jordania, un elemento estabilizador de carácter regional y estratégico, en vista del creciente actitud contestataria de algunos países de la región, especialmente Venezuela y Ecuador.
- 2) De la evolución del Plan Colombia y de la importancia de complementarlo con una relación comercial sólida que garantice crecimiento y estabilidad interna a largo plazo.
- 3) De la imagen del Presidente Uribe y de su capacidad de neutralizar a nivel internacional a sus opositores.

La importancia estratégica que Colombia viene adquiriendo en los últimos años, es una realidad evidente que no ha logrado ser comprendida en el Congreso de los Estados Unidos, y de acuerdo a los resultados del análisis en el caso jordano, esta es sin duda la variable por excelencia que garantiza la aprobación de un TLC en los Estados Unidos. De la capacidad del Gobierno estadounidense para mostrar esta

realidad a sus congresistas, depende más que de Colombia, el futuro no sólo del TLC sino también del Plan Colombia.



Conceptos ICP **Policy Reports**