



Diplomado en Negociación Internacional
Trabajo de Graduación

ATPDEA: ¿Última Renovación?

Perspectivas, retos y oportunidades
para el Ecuador en 2010

Por

Matías Abad Merchán, M.A.

Dirigido por

Ing. Pablo Rosales
Universidad del Azuay

Cuenca, mayo de 2010

RESUMEN

El trabajo de investigación realiza una contextualización de la situación actual de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Estados Unidos, precisando datos y estadísticas que, de una u otra forma, condicionan los acuerdos comerciales actuales y futuros. Acto seguido, presenta una esquematización general del ATPDEA, partiendo desde el acuerdo que lo antecede, el ATPA. El cuerpo central de la investigación determina la importancia que tiene el ATPDEA en la economía ecuatoriana, así como los efectos económicos y sociales que se desprenderían de una eventual no renovación; así, se concluye con el análisis de los distintos escenarios que enfrentará el Ecuador en 2010.

No se puede lograr la prosperidad desalentando una economía prudente.

No se puede fortalecer a los débiles, debilitando a los fuertes.

No se puede ayudar al asalariado, restringiendo al patrón.

No se puede llevar adelante la hermandad del hombre, alentando el odio de clases.

No se puede ayudar al pobre destruyendo al rico.

No se puede establecer una economía sana con empréstitos.

No se puede evitar una calamidad gastando más de lo que se gana.

No se puede forjar en el hombre carácter y valentía, quitándole iniciativa e independencia.

No se puede ayudar al hombre permanentemente,
haciendo por él lo que pudiera y debiera hacer por sí mismo.

Abraham Lincoln

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Resumen.....	II
Dedicatoria.....	III
Índice de contenidos	IV
Introducción: EEUU, nuestro principal socio comercial.....	5
I Antecedentes.....	8
1.1. ECUADOR – EEUU: TRES SIGLOS DE RELACIONES BILATERALES	8
1.2. ASIMETRÍA ENTRE LOS PAÍSES	9
1.3. ANÁLISIS DEL COMERCIO BILATERAL.....	12
1.4. LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN LAS RELACIONES CON LOS EEUU.....	18
II El ATPA y el ATPDEA	21
2.1. LEY DE PREFERENCIAS ARANCELARIAS ANDINAS, ATPA	21
2.2. LEY DE PROMOCIÓN COMERCIAL ANDINA Y ERRADICACIÓN DE DROGA, ATPDEA.	24
2.3. EVOLUCIÓN DEL ATPDEA, 1991 - 2006	26
2.4. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON LOS ESTADOS UNIDOS.....	28
III Importancia del ATPDEA para Ecuador.....	31
3.1. BARRERAS AL COMERCIO DENTRO DEL ATPDEA	31
3.2. IMPORTANCIA DEL ATPDEA PARA EL COMERCIO EXTERIOR ECUATORIANO.....	33
3.3. EL TLC DE PERÚ Y COLOMBIA, Y SU INCIDENCIA EN EL ECUADOR.....	37
IV ATPDEA, ¿última renovación?	39
4.1. POSICIÓN DEL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA FRENTE AL ATPDEA	39
4.2. POSICIÓN DEL GOBIERNO DE BARACK OBAMA FRENTE AL ATPDEA.....	41
4.3. ¿UNA PRÓRROGA MÁS PARA 2011?.....	43
4.4. EL ACUERDO COMERCIAL REGIONAL CAN – UE.....	46
4.5. ACUERDO BILATERAL PARA EL DESARROLLO ECUADOR - EEUU	48
V Conclusiones	50
Bibliografía.....	54

INTRODUCCIÓN:

EEUU, NUESTRO PRINCIPAL SOCIO COMERCIAL

Estados Unidos es el principal socio comercial del Ecuador. Si bien en este último año el porcentaje de las exportaciones ecuatorianas hacia este país ha disminuido significativamente respecto a años anteriores, Estados Unidos todavía capta un muy representativo 33,21% de las exportaciones ecuatorianas y, a la vez, provee el 24% de los productos importados por el Ecuador.

Sin embargo, es importante reconocer que el petróleo es el principal producto ecuatoriano que tiene como destino el mercado estadounidense, por lo que las variaciones en los ingresos están sujetas a los precios internacionales del crudo; pero también es indiscutible que, en la última década, la exportación ecuatoriana de productos no petroleros hacia los Estados Unidos se ha incrementado en volumen, número y tipos. Este incremento, cualitativo y cuantitativo, sin duda no hubiese sido posible de no haber un sistema de preferencias de por medio; en este caso, el *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*, ATPDEA.

El ATPDEA, grosso modo, es una continuación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, ATPA, que estuvo vigente entre 1991 y 2001. A través de esta Ley, el Congreso de los Estados Unidos concedió, para ciertos productos, la eliminación total de aranceles de manera unilateral; en compensación por los esfuerzos que realizaban los países andinos respecto a políticas y acciones orientadas hacia la erradicación de la producción y comercialización de drogas ilegales.

Si bien en principio el ATPDEA debió tener una vigencia hasta 2006, anualmente el gobierno ecuatoriano, apoyado por misiones empresariales, ha logrado extensiones sucesivas. A diciembre de 2009, la Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos aprobó una nueva extensión, con vigencia de un año.

Sin embargo, el no contar con una extensión de las preferencias definitiva -o de largo plazo- genera un clima de incertidumbre entre los empresarios que exportan bajo este sistema pues, en muchos de los casos, dependen del arancel cero para mantener sus productos con un precio lo suficientemente competitivo. Así, una eventual suspensión del ATPDEA pondría en riesgo muchos negocios, así como el empleo de alrededor de 400 mil trabajadores.

La posibilidad de una suspensión del sistema de preferencias se hace más latente en un momento en que tanto el Congreso como el Senado de los Estados Unidos sienten preocupación dado el actual clima de inversión y seguridad jurídica en el Ecuador. Incluso, medidas recientes como las licencias obligatorias para las patentes de medicamentos, así como la eventual denuncia de los Tratados Bilaterales de Inversión, complican aun más el panorama. Además, el hecho de que exista una hegemonía demócrata (partido tradicionalmente más proteccionista y cercano a los sindicatos) en el Ejecutivo y el Legislativo de los Estados Unidos podría dejar fuera de la agenda comercial a esta iniciativa.

Por lo expuesto, el tema del ATPDEA, y su incidencia económica en el Ecuador, es de especial actualidad y relevancia; tanto por su eventual no renovación en 2011, como por las acciones de cabildeo que podría impulsar el gobierno ecuatoriano para lograr una ampliación más extensa, o incluso, alcanzar compromisos más amplios como Acuerdos Comerciales Regionales, expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, o un Acuerdo Bilateral para el Desarrollo, como han mencionado la Ministra Coordinadora de la Producción, Nataly Celi.

Con estos antecedentes, el trabajo de investigación propuesto describe, en un primer capítulo, una contextualización de la situación actual de las relaciones bilaterales entre ambos países, precisando datos y estadísticas que, de una u otra forma, condicionan los acuerdos comerciales actuales y futuros. Acto seguido, en el segundo capítulo se presenta una esquematización general del ATPDEA, partiendo desde el acuerdo que lo antecede, el ATPA. Se ha considerado oportuno incluir en esta descripción aspectos como los criterios elegibilidad y no elegibilidad, como

referencia para el análisis de temas vinculantes como el TLC o acuerdos comerciales regionales futuros.

En el tercer capítulo, primero se precisa en las preferencias arancelarias que obtiene el Ecuador al formar parte de este sistema; así como las restricciones y barreras para la exportación, explícitas e implícitas, que enfrenta el país. De la sistematización de toda la información recopilada, a continuación se determinará la importancia que tiene el ATPDEA en la economía ecuatoriana, así como los efectos económicos y sociales que se desprenderían de una eventual no renovación.

En el cuarto capítulo, se realizará una valoración de los distintos escenarios que podría enfrentar el Ecuador en 2011 frente al ATPDEA, como pueden ser una nueva renovación del acuerdo, su definitiva suspensión u otras alternativas que han sido manifestadas: un acuerdo comercial regional o un acuerdo bilateral para el desarrollo. Para este cometido, se parte de una contextualización de las posiciones que han sido expuestas por las administraciones de Obama y Correa, para concluir con las estrategias que han sido planteadas por los actores público-privados encargados de las sucesivas negociaciones.

El trabajo de investigación se cierra con un apartado de conclusiones en el que se presentan los principales hallazgos que se desprenden de cada uno de los capítulos, amén de una serie de recomendaciones que deberían ser tomadas en cuenta por los sectores público y privado, para impulsar el desarrollo de las exportaciones ecuatorianas al mundo en los próximos años.

I

ANTECEDENTES

1.1. Ecuador – EEUU: tres siglos de relaciones bilaterales

Al analizar las relaciones bilaterales entre Ecuador y Estados Unidos el primer asunto que llega a la mente es el de la migración y las remesas. No es para menos. Cerca de tres millones de ecuatorianos residen en este país y los flujos de remesas enviadas desde Estados Unidos y España representan el segundo ingreso de divisas más importante para el Ecuador, después del petróleo.

Sin embargo, reducir las relaciones entre ambos países a un tema específico, como es el migratorio, sería desconocer tres siglos de amistad, cooperación y vínculos de diversa índole; no solo de carácter oficial, sino -y lo que es más importante- de relaciones pueblo a pueblo.

Basta con hacer una retrospectiva y recordar las investigaciones del Smithsonian Institute de Washington sobre la flora y fauna del Ecuador en el siglo XIX, las cuales concluyeron que el país tiene una de las zonas de mayor diversidad del planeta; o la valiosa contribución que realizó al país el ingeniero estadounidense Archer Harman al construir el ferrocarril entre Quito y Guayaquil, gracias a la visión progresista del presidente Eloy Alfaro¹. Incluso, el Consulado de los Estados Unidos en Guayaquil, abierto en 1824, es el más antiguo en América Latina, siendo el primer Cónsul el señor James Fisher.

Por otra parte, los Estados Unidos, principalmente a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional, USAID por sus siglas en inglés, siempre se ha destacado como el cooperante bilateral más importante del Ecuador, apoyando el desarrollo

¹ Para una referencia completa de la historia de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Estados Unidos, véase Embajada de los Estados Unidos en Quito (2007).

económico y social del Ecuador desde 1942. A la fecha, USAID impulsa diez programas² de cooperación en el Ecuador, los mismos que incluyen áreas como desarrollo local, fortalecimiento de la democracia, turismo, medio ambiente, discapacidades y tráfico de personas.

Respecto a la inversión extranjera directa, IED, desde hace algunos años Estados Unidos ha sido el mayor proveedor de inversiones. Solo durante el período 1990 – 2004, este país aportó, en promedio, con el 44% de la IED. (Fander Falconí, 2005) Por último, y como se verá más adelante, Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones ecuatorianas y uno de los proveedores más importantes de bienes y servicios del Ecuador.

Por lo expuesto, y como resultado de estos tres siglos de relaciones bilaterales en varios ámbitos, Estados Unidos es un país estratégico para el Ecuador.

1.2. Asimetría entre los países

Sin necesidad de profundizar en el estudio de los principales indicadores demográficos, económicos y sociales de ambos países, se puede evidenciar claramente una notable asimetría entre la principal potencia mundial, Estados Unidos, y un país en vías de desarrollo como es Ecuador. Sin embargo, y como referencia para posteriores análisis, es oportuno correlacionar algunos indicadores, especialmente aquellos que tendrían incidencia en el escenario del comercio bilateral. Se parte el análisis de la correlación de los datos básicos de ambos países (Tabla 1).

Tabla 1: Datos básicos de Ecuador y Estados Unidos

	Superficie kmc	Población	Densidad hab/kmc	PIB nominal mill. de USD	PIB per cápita (PPA) USD
Ecuador	283561	14573101	55,51	52572	7300
Estados Unidos	9826675	307212123	31	14264600	46400

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IMF (2009) y CIA (2009)

² Para un detalle completo de los programas en ejecución, véase USAID (Our programs, 2010)

De la tabla anterior se pueden extraer algunas conclusiones. Por una parte, Estados Unidos es el tercer país del mundo en superficie, por lo que su territorio es casi 35 veces mayor al de Ecuador. Además, ambos países poseen tierras ricas en recursos naturales y minerales. Asimismo, con respecto a la población, la diferencia es muy marcada: en Estados Unidos viven más de trescientos millones de personas, mientras que en Ecuador bordean los quince millones.

Este dato es de especial importancia al momento de analizar, desde ambas vías, los eventuales mercados potenciales para exportación; más aún si a este análisis se le añade la variable del PIB per cápita. Como se distingue en la tabla, el PIB per cápita estadounidense es seis veces el monto del ecuatoriano. En definitiva, Estados Unidos se presenta como el tercer mercado-país del mundo (después de China e India), con la característica de recibir el sexto PIB per cápita más alto del mundo. Con este antecedente, los Estados Unidos se presenta como el mercado más atractivo a nivel mundial y, en el caso de las exportaciones desde Ecuador, las condiciones son aún más favorables por la relativa cercanía y el desarrollado sistema logístico existente para comunicar ambas naciones.

Por otra parte, es oportuno también analizar otros índices que, directa o indirectamente, inciden en las relaciones económicas y comerciales entre los países. El Índice de Desarrollo Humano, IDH,³ elaborado anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, es una medición por país que de alguna forma intenta medir la “calidad de vida” de los ciudadanos, basándose en tres parámetros estadísticos: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

Dentro de esta suerte de *ranking*, mientras Estados Unidos ocupa el 13er lugar, dentro de la categoría de países con un *muy alto desarrollo humano*; el Ecuador ocupa el puesto 80, en el grupo de los países con *alto desarrollo humano*. En este sentido, acorde con los datos, el ciudadano estadounidense promedio tendría un abanico más amplio de opciones, medios y garantías para alcanzar sus objetivos y realizar sus aspiraciones.

³ Para más información, véase: PNUD. (2009).

Otro indicador relevante es el coeficiente de GINI, utilizado para medir la desigualdad en los ingresos de un país; así, mientras más se acerca el coeficiente a 0, el país se acercaría a la igualdad y todos tendrían los mismos ingresos; empero, si el coeficiente se acerca 100, el país estaría acercándose a la perfecta desigualdad, situación en la que una persona tendría todos los ingresos y los demás ninguno. Conforme a los últimos reportes disponibles⁴, Estados Unidos alcanza el puesto 42 en el *ranking*, con un coeficiente de 45; por su parte, Ecuador ocupa el 37mo lugar en la lista, con un coeficiente de 46. A partir de estos datos, se observa que el Ecuador es un país más igualitario al momento de distribuir sus rentas, mientras en Estados Unidos la riqueza está más concentrada. Por supuesto, este dato necesariamente tiene que ser confrontado con el tamaño del PIB nominal y per cápita.

Por último, en lo concerniente al comercio exterior, a 2009 Estados Unidos se ubica como el tercer mayor exportador a nivel mundial, con un monto de 994,7 billones de USD; mientras que Ecuador alcanzó los 13,72 billones, cifra que lo ubica como 73er exportador en el *ranking*. En el caso de las importaciones, Estados Unidos se mantiene como el primer país importador a nivel mundial, alcanzando el total de 1445 billones de USD por concepto de importaciones en 2009; por su parte, en 2009 Ecuador importó 14,06 billones, ubicándose como el 75to importador del mundo.

En conclusión, todos los indicadores económicos, sociales y comerciales evidencian las significativas diferencias entre ambos países. Los Estados Unidos, dada su ubicación, población e ingreso per cápita, se presenta como el mercado idóneo para la exportación de productos ecuatorianos. No obstante, y en aras de una eventual suscripción de un Tratado Comercial Bilateral, existen otras variables que tienen que ser consideradas y que se verán más adelante.

⁴ Datos obtenidos a través de NationMaster.com (2010)

1.3. Análisis del comercio bilateral

La apertura comercial entre los países inició con la creación del programa SGP (Sistema Generalizado de Preferencias), el cual estableció la exención de aranceles a 4.200 productos agrícolas, manufacturados y semimanufacturados. A partir de 1991, con el establecimiento del ATPA (Andean Trade Preference Act) se liberaron los aranceles de 5 697 productos. Diez años después, en 2001, se crea la Ley de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de Droga (ATPDEA), vigente hasta la actualidad, cuyo tratamiento preferencial cobija alrededor de 6 100 productos.

1.3.1. Balanza comercial

En los últimos años, el Ecuador ha mantenido una balanza comercial favorable con respecto a los Estados Unidos. A partir de la suscripción del ATPDEA el saldo positivo para Ecuador se ha incrementado de manera sostenida hasta 2008, ayudado además por factores como el repunte de los precios del petróleo, materias primas y demás productos de exportación a este país. Sin embargo, y como se puede apreciar en la Tabla 2, en 2009 la balanza comercial -aunque todavía positiva para Ecuador- registra una caída muy significativa, resultado de la disminución de las exportaciones (un 45% menos frente a 2008) y un ligero incremento de las importaciones.

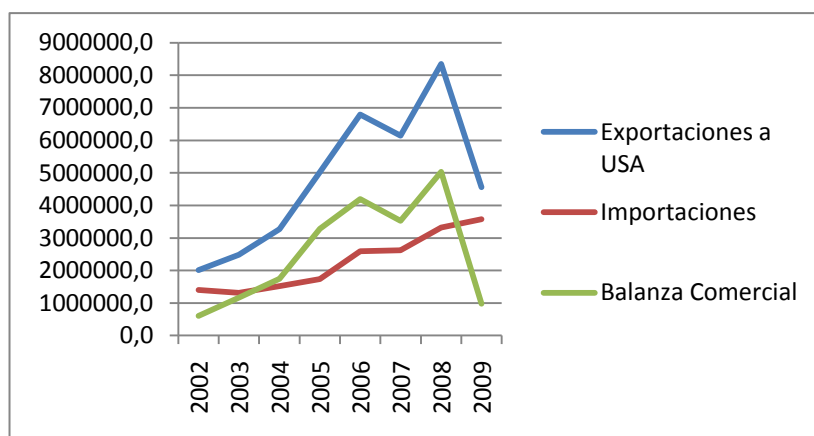
Tabla 2: Balanza Comercial Ecuador – Estados Unidos (miles de USD, FOB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Exportaciones a USA	2009030,0	2481914,1	3273742,5	5016890,4	6791463,7	6142065,7	8350193,5	4557986,4
Importaciones	1404695,0	1315497,5	1524277,0	1736767,2	2596237,1	2617248,3	3317821,6	3576915,1
Balanza Comercial	604335,0	1166416,6	1749465,5	3280123,2	4195226,6	3524817,4	5032371,8	981071,3

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos de *Herramientas Estadísticas* de CORPEI (2010).

Este hecho, sin duda, responde a la explosión de la crisis financiera en los Estados Unidos que, por una parte, repercutió en la demanda de productos ecuatorianos y, por otra, en los precios mundiales del petróleo.

Ilustración 1: Balanza Comercial Ecuador – Estados Unidos (miles de USD – FOB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Tabla 1.

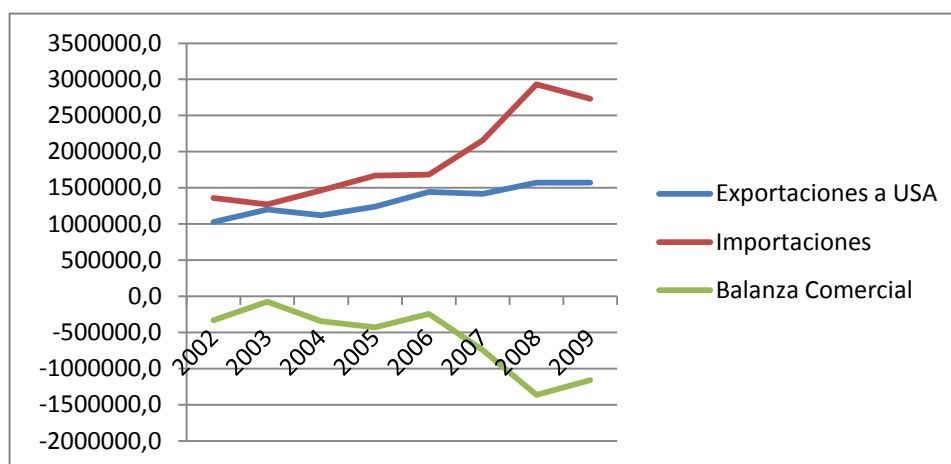
Por otra parte, es oportuno también analizar el comportamiento de la balanza comercial no petrolera. Como se observa en la tabla 3, durante lapso completo analizado el Ecuador ha mantenido resultados negativos, evidenciando la excesiva concentración del portafolio en este hidrocarburo que, en promedio para los ocho años, representa el 72% de las exportaciones ecuatorianas hacia los Estados Unidos.

Tabla 3: Balanza Comercial No Petrolera, Ecuador – EEUU (miles de USD – FOB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Exportaciones a USA	1028143,2	1198116,6	1121169,6	1239553,5	1442998,7	1415941,0	1570518,3	1573545,5
Importaciones	1361775,7	1270937,7	1467175,3	1669415,1	1685001,9	2157572,1	2932159,8	2731334,8
Balanza Comercial	-333632,4	-72821,1	-346005,7	-429861,6	-242003,2	-741631,1	-1361641,5	-1157789,4

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos de *Herramientas Estadísticas* de CORPEI (2010).

Ilustración 2: Balanza Comercial No Petrolera, Ecuador – EEUU (miles de USD – FOB)



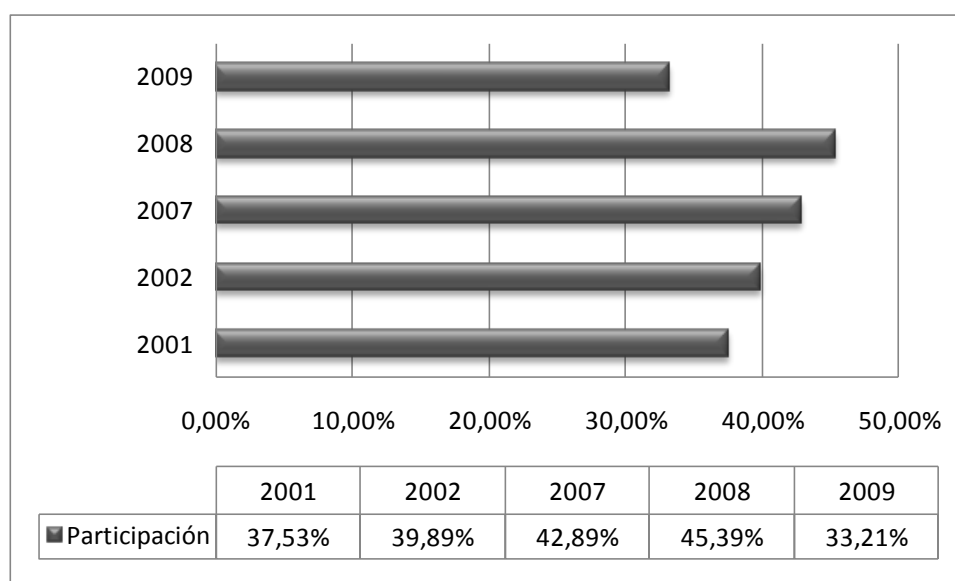
Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Tabla 2.

1.3.2. Exportaciones

Respecto al porcentaje de participación de los Estados Unidos en las exportaciones ecuatorianas, mientras en 2001 y 2002 representaban el 37,53% y el 39,89% respectivamente, a partir de la suscripción del ATPDEA las exportaciones se incrementaron notablemente, alcanzando una participación del 45,39% en 2008 (8.4 mil millones de USD). (cfr. CCEA, 2009, pág. 5) Empero, y como se detalló en el apartado anterior, el declive de las exportaciones ecuatorianas hacia Estados Unidos en 2009 ha generado que la participación de los Estados Unidos represente el 33,21%⁵; no obstante, y a pesar de esta reducción, el país norteamericano todavía se mantiene como el más fuerte cliente comercial.

⁵ Cálculos elaborados por el autor, a partir de datos obtenidos de *Herramientas Estadísticas* de CORPEI (2010)

Ilustración 3: Participación de los Estados Unidos en las exportaciones ecuatorianas (histórico)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de *Herramientas Estadísticas* de CORPEI (2010).

Bajo el esquema preferencial otorgado por el ATPDEA, el Ecuador además de exportar productos tradicionales como petróleo, banano, café y cacao; empezó a exportar nuevos productos como brócoli, flores, artículos de madera, frutos tropicales (mangos y piñas), atún y textiles. La Tabla 4 presenta los principales partidas exportadas a los Estados Unidos.

Tabla 4: Principales productos ecuatorianos exportados a Estados Unidos (en miles de USD – FOB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Petróleo y sus derivados	980887	1283797	2152573	3777337	5348465	4726125	6779675	2984441
Frutas y frutos comestibles	278128	272795	258638	281779	363793	312225	354375	506659
Pescado y crustaceos	232413	275697	254510	327565	393171	393731	387624	417807
Plantas vivas y flores	202501	207209	227719	240011	254345	288171	407293	212491
Cacao y sus preparaciones	34277	56478	53336	53459	34067	59339	94382	163356
Frutas procesadas	15201	16816	20490	22184	32592	31689	37637	46222
Madera y manufacturas	30541	49064	46900	43462	46520	53525	54276	44684
Atunes y sardinas	132786	145986	97804	97550	91857	66879	51217	41203
Hortalizas y tuberculos	8169	12245	16181	18979	21527	28146	34095	33001
Maquinas y artefactos mecanicos	7152	32340	12624	17575	19277	8234	10454	19282
Oro	10677	11579	13874	13305	26469	51405	52914	16046
Cafe te yerba mate y especias	6809	8215	11389	9428	18548	14322	6808	10022
Azucares y articulos de confiteria	3161	11293	2566	6435	11760	9571	9867	8359
Productos ceramicos	17060	17381	16886	16500	14374	11774	9732	7931
Textiles	4545	8941	12592	11635	4653	12662	8939	5757
Material electrico y sus partes	6744	9210	8176	13892	12925	6131	5644	4771
<i>Otras exportaciones</i>	<i>37980</i>	<i>62866</i>	<i>67484</i>	<i>65796</i>	<i>97120</i>	<i>68136</i>	<i>45262</i>	<i>35954</i>
Total	2009030	2481914	3273742	5016890	6791464	6142066	8350193	4557986

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de *Herramientas Estadísticas* de CORPEI (2010)

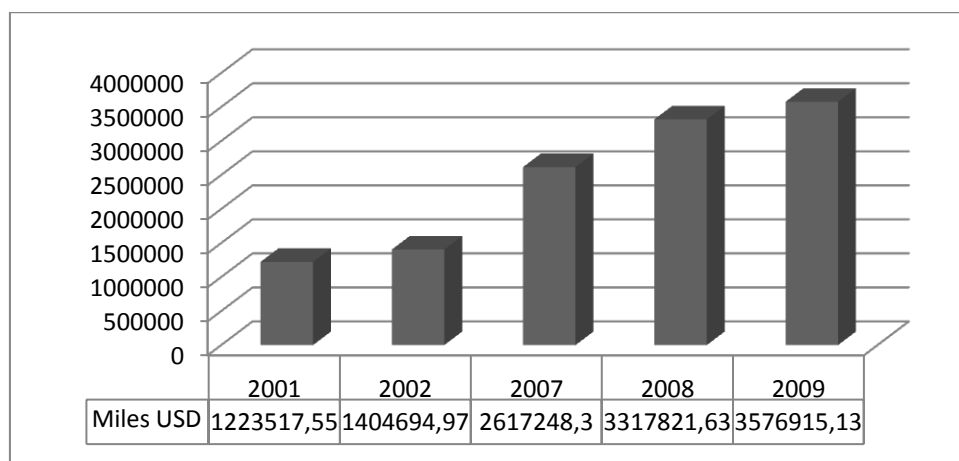
De la tabla anterior se pueden desprender algunas observaciones. Lo más evidente – y como ya ha sido tratado en puntos anteriores- es el pronunciado descenso de las exportaciones petroleras en 2009 frente a 2008 que, dada su alta participación, incide en una disminución de casi el 54% del total. Sin embargo, es importante destacar que gran parte de las principales partidas no petroleras han mantenido los montos de exportación e incluso algunas revelan un ligero incremento; como es el caso de las frutas, el pescado, el cacao, etc.

Por último, si bien el Ecuador exporta alrededor de 1100 partidas, la participación de mercado está altamente concentrada en pocos productos, principalmente agrícolas y materias primas; que ha sido la característica desde el inicio de las relaciones comerciales entre ambos países.

1.3.3. Importaciones

Por su parte, las importaciones ecuatorianas desde los Estados Unidos también han tenido un importante crecimiento; especialmente entre los años 2007 y 2008, período durante el cual se registró un incremento del 27%. Para 2009, y contrario a las exportaciones, el flujo de importación se mantuvo casi idéntico. Haciendo una valoración, en el lapso que se ha venido analizando, entre 2001 y 2009 las importaciones ecuatorianas desde los Estados Unidos se han incrementado en un 192%.

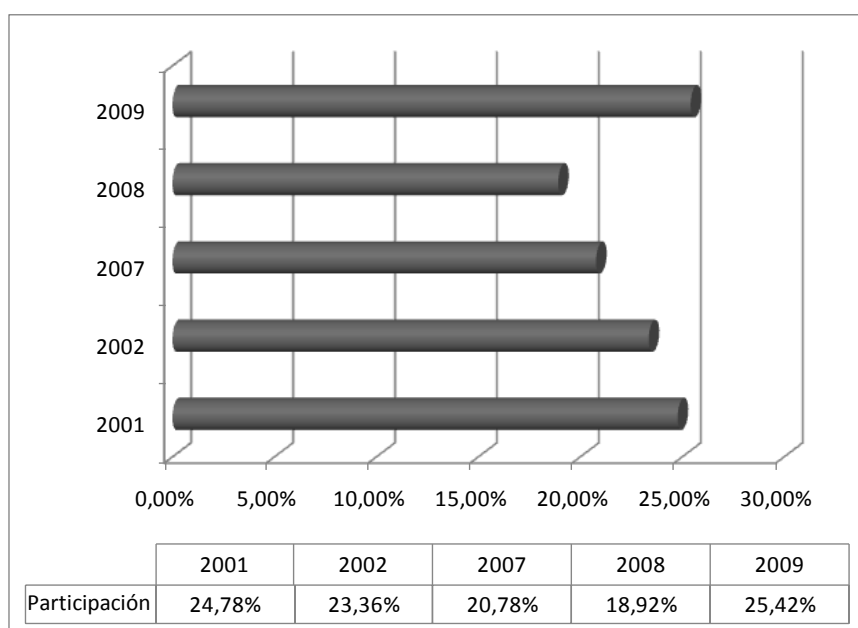
Ilustración 4: Importaciones ecuatorianas desde EEUU (en miles de USD – FOB)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de *Herramientas Estadísticas* de CORPEI (2010)

Respecto a la participación, en 2008, Estados Unidos captó una cuota cercana al 19% (5.86% menos que en el 2001) del total de las importaciones ecuatorianas; empero, dada la disminución de las importaciones totales y el mantenimiento de la cuota estadounidense, en 2009 la participación creció hasta el 25,42%. En otras palabras, la cuarta parte de las importaciones ecuatorianas provienen de este país. Con este antecedente, se puede afirmar que los Estados Unidos es la principal fuente de bienes del Ecuador.

Ilustración 5: Participación de los Estados Unidos en las importaciones ecuatorianas (histórico)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de *Herramientas Estadísticas* de CORPEI (2010).

Actualmente, el Ecuador importa más de 4500 productos estadounidenses; es decir, un 5% más que en 2001; empero -y aunque resulte irónico- el producto con mayor participación son los aceites de petróleo. A 2008 las importaciones petroleras desde los EEUU alcanzaron el 11% del total de esta partida. Por otra parte, los derivados del petróleo, sumado a equipos mecánicos y eléctricos, vehículos, instrumentos visuales y plásticos concentran casi el 75% del portafolio de importación.

1.4. La lucha contra el narcotráfico en las relaciones con los EEUU

En 1990, los presidentes de Bolivia, Colombia, Estados Unidos y Perú firmaron la Declaración de Cartagena, documento que compromete a los cuatro países a impulsar estrategias para erradicar las drogas ilícitas, a partir de la negociación de acuerdos bilaterales y multilaterales. Esta Declaración no fue firmada por el Ecuador en virtud de que el discurso que mantenía el país era el de no intervenir el problema

de las drogas, pues no era el responsable de su cultivo o procesamiento (Robayo, 2005, pág. 102).

No obstante, y frente al emergente problema del cultivo y procesamiento de drogas en Colombia y Perú, el Ecuador es declarado como país de tránsito y de lavado de narcodólares; así, en 1992, el entonces presidente Rodrigo Borja participa en la Cumbre Antidrogas en San Antonio Texas, y se compromete a participar en la estrategia norteamericana más intensivamente (cfr. Rubios, 2008), como lo expuso después de la cumbre.

Las drogas no son parte de nuestras exportaciones tampoco lo son de nuestra economía, pero naturalmente eso no nos excusa de nuestra responsabilidad conjunta contra esta moderna locura del tráfico y consumo de drogas, cerca de la cual existe un enorme poder económico, es una plaga que no bordea ninguna frontera y que por lo tanto debe recibir una concertada respuesta bilateral y multilateral para que esa lucha tenga éxito. (Robayo, 2005, pág. 104)

Posteriormente, el 7 de agosto de 1992, el Canciller Diego Cordovez firmó un acuerdo para combatir el lavado de dinero con el Encargado de Negocios de los Estados Unidos, con ello se muestra que el combate contra el narcotráfico se consideraba en ese momento una política de estado en Ecuador. (Rubios, 2008) Siete años más tarde, en 1999, el presidente Jamil Mahuad cedió el acceso y el uso de las instalaciones de la Base Militar Eloy Alfaro (Base de Manta), por el lapso de 10 años, a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, para el combate contra el narcotráfico en el noroeste de América del Sur. Cumplido este plazo, y acorde con su oferta de Campaña, el presidente Rafael Correa no renovó el convenio, por lo que las fuerzas estadounidenses abandonaron la Base en septiembre de 2009.

Por otra parte, a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, EE.UU. destaca la importancia de la seguridad en el tema de las drogas y la relevancia de su combate ya que, en su opinión, no solo constituye un problema de provisión de drogas para Estados Unidos, sino también una amenaza a la seguridad de su territorio y a la vida de sus ciudadanos, la nueva política norteamericana

establece que luchará con todos sus medios contra estos grupos. Si bien desde la perspectiva norteamericana el Ecuador sigue siendo considerado un país no productor, se lo ve potencialmente inestable al ser una ruta de tránsito y productor de crímenes (cfr. Rubios, 2008, pág. 38)

II

EL ATPA Y EL ATPDEA

2.1. Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, ATPA

La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, por sus siglas en inglés ATPA, es un sistema creado e impulsado por los Estados Unidos el 4 de diciembre de 1991, durante la presidencia de George Bush, con el propósito de brindar oportunidades al cultivo de narcóticos en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) a partir de conceder, de manera unilateral, el ingreso de productos al mercado estadounidense libres de aranceles, por el lapso de 10 años.

Si bien el Ecuador se beneficia del Sistema Generalizado de Preferencias (SPG)⁶ de los Estados Unidos desde 1976, el ATPA viene a ser una ampliación de este Sistema, por lo que en el marco de este acuerdo se obtuvo preferencias en flores, cárnicos, camarón, pescado, alimentos, bebidas, madera, papel, maquinaria y equipo, entre otros. Sin embargo, de estas rebajas arancelarias se excluyó un grupo de productos en los cuatro países andinos -algunos muy competitivos- como las confecciones y textiles, sujetos al Acuerdo Multifibras de la OMC; calzado, con excepción de los de caucho y plástico; atún en conserva; petróleo y sus derivados; relojes y sus partes; algunos azúcares; ron y tifa. (Umaña, 2004, pág. 33) Otros, como los artículos de cuero, recibieron una rebaja parcial de aranceles.

En el marco del ATPA, el Presidente de los Estados Unidos no podía designar como beneficiario a países con ciertas características que se detallan a continuación⁷:

⁶ El SGP ofrece preferencias en términos de franquicia aduanera para unos 4,200 productos provenientes de 149 países. El programa abarca una amplia gama de productos agrícolas, manufacturados y semi manufacturados, pero estipula que ciertos productos no podrán ser designados para ingresar exentos de aranceles dada la susceptibilidad de algunas industrias de los Estados Unidos. (MIPRO, 2009)

⁷ Véase Umaña (2004, págs. 35 y 36)

1. Países comunistas
2. Un país que hubiese expropiado a una persona jurídica o natural de los Estados Unidos por el 50% o más de la propiedad de estos últimos.
3. Un país que hubiese anulado cualquier contrato existente o cualquier patente, marca registrada u otra propiedad intelectual con una persona natural o jurídica de los Estados Unidos expropiando a estos en 50% o más de su propiedad.
4. Un país que contara con un tratamiento preferencial por parte de otro país desarrollado y dicho tratamiento afectara o pudiera llegar a afectar el comercio con los Estados Unidos.
5. Un país en el cual no se respetan los derechos de propiedad intelectual.
6. Que no autorizara la extradición
7. Un país que no garantizara los derechos laborales que establece la Ley de comercio de 1974.

Asimismo, para que un país pueda ser considerado *elegible*, también debía cumplir con algunos criterios, como son⁸:

1. Manifestar su deseo de designación
2. Tener condiciones económicas y un nivel de vida adecuado de los habitantes.
3. Garantizar el acceso a los productos estadounidenses
4. Respetar las reglas suscritas en la OMC
5. Si el país tenía medidas (subsidios) que podrían distorsionar el comercio.
6. Que el país cuente con políticas que contribuyan a su desarrollo económico y de la región.
7. Contar con medidas para reconocer los derechos laborales de sus trabajadores.
8. Que, dentro de su legislación, se reglamente lo concerniente a derechos de autor, propiedad intelectual e industrial.

⁸ *Ibíd.*, pág. 36

9. La medida en que el país haya cumplido con los criterios de certificación de narcóticos de la Ley de Ayuda al Exterior de 1961, para ser elegible a la asistencia de los Estados Unidos.

En concordancia con las listas presentadas, bajo este esquema el Presidente de los Estados Unidos tenía la facultad de suspender o limitar los beneficios otorgados al país signatario, en caso que las condiciones iniciales hubiesen cambiado. Además, de manera trianual, el Presidente debía presentar un informe respecto a los esfuerzos realizados por el país para la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos.

Respecto a la elegibilidad de los productos, estos gozaban de las preferencias arancelarias cuando, por una parte, provenían de un país beneficiario y, además, cuando la suma del valor de los insumos utilizados en su elaboración y los costos de transformación no era menor de 35% del valor del producto y, a su vez, eran originarios de uno o más países signatarios. Igualmente, el producto podría incorporar insumos de los Estados Unidos, siempre que estos no excedieran el 15% del valor del producto. (Umaña, 2004, pág. 37)

En total, la Ley de Preferencias Arancelarias incluyó 5437 partidas arancelarias (a 8 dígitos) con un arancel del 0% y 92 con aranceles especiales. Empero, el Presidente, asimismo, podía suspender los beneficios en el marco de lo establecido por la Ley de Comercio de 1974 o por la Ley de Expansión Comercial de 1962. (cfr. Ibíd.)

Por último, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos debía preparar un informe anual que mostrara el impacto económico de las preferencias sobre las industrias y los consumidores de Estados Unidos, así como el efecto anual sobre las industrias estadounidenses que producían artículos competidores de los productos importados de los países beneficiarios. Además, el informe incluía un detalle sobre el efecto futuro en la economía estadounidense de la aplicación del ATPA, amén de la medida en que estas preferencias han contribuido en la lucha contra las drogas. (cfr. Ibíd.)

2.2. Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Droga, ATPDEA.

El ATPDEA, *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*, renueva y amplía las preferencias comerciales otorgadas por el ATPA; y, asimismo, plantea exigencias adicionales. En principio, el Acta tuvo una vigencia retroactiva desde el 4 de diciembre de 2001 (fecha en que expiró el ATPA) hasta el 31 de diciembre de 2006; empero, y hasta la fecha, anualmente ha sido renovado.

En la exposición de motivos para la suscripción de esta Ley, se consideró que el ATPA, suscrito en 1991, ha tenido un impacto positivo en el comercio entre los países andinos y los Estados Unidos, convirtiéndose este país en el principal socio comercial de cada uno. Asimismo, se indicó que, gracias al ATPA, la lucha contra el narcotráfico en América Latina se ha consolidado “... en la medida que promueve la diversificación de las exportaciones creando nuevas alternativas para la sustitución de cultivos ilícitos.” (Umaña, 2004, pág. 39) Además, y debido a que los países andinos mantienen un estado de inestabilidad política, se consideró necesario mantener la Ley con el fin de promover la estabilidad y prosperidad de los países beneficiados, garantizando que la empresa privada legítima pueda ser un motor de desarrollo. (cfr. Ibíd.)

En el marco del ATPDEA, los Estados Unidos confieren preferencias, adicionales a las ya circunscritas en el ATPA, a 700 nuevos productos como calzado, petróleo y derivados (partidas 2709 y 2710), relojes; y productos de especial interés para el Ecuador como textiles, confecciones y el atún en *pouches* (envases flexibles). Es decir, a la fecha, 6137 partidas ecuatorianas se benefician de las preferencias.

Respecto a las exigencias, las secciones 203 (c) y 203 (d) y la Sección 204 (b) (6) (B) del ATPA, tal como fue enmendada por la ATPDEA, requieren que los países cumplan una serie de requisitos con el fin de beneficiarse de las preferencias, como son⁹:

⁹ Para el detalle completo de los requisitos, véase CORPEI (2003)

1. El grado de compromiso con sus obligaciones ante la Organización Mundial del Comercio (OMC)
2. Los niveles de protección establecidos para los derechos de propiedad intelectual, que deberán ser iguales o mayores a los garantizados por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados al Comercio.
3. La medida en que protegen los derechos laborales internacionalmente reconocidos.
4. El grado en que los países han avanzado en la eliminación del trabajo infantil
5. La medida en que los países han cumplido los criterios de certificación antidrogas.
6. La aplicación de procedimientos destinados a garantizar la transparencia, la no discriminación y la libre competencia en las compras del sector público.
7. Las medidas adoptadas en la lucha contra la corrupción.
8. Las medidas necesarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo.

Sin embargo, y aunque no es un requisito expreso, la protección de las inversiones estadounidenses, acorde a los estándares internacionales, son un criterio importante para la elegibilidad. Incluso, inconvenientes entre el gobierno ecuatoriano y empresas multinacionales de los Estados Unidos fueron tomados en cuenta en el último debate para la renovación de las preferencias en 2009. (*vide infra*)

Por otra parte, respecto a la Ley de 1991, se determinan algunas modificaciones. Con relación a las excepciones, se determina que el Presidente podrá extender el

tratamiento libre de impuestos a aquellos productos de países beneficiarios que no son sensibles a las importaciones, particularmente se habla de¹⁰:

- Calzado, no considerado elegible en el SPG dentro de la Ley de Comercio de 1974.
- Petróleo y derivados, incluidos en las partidas 2709 – 2710.
- Relojes de pulso, mecánicos o digitales, y sus partes.
- Carteras, maletas, artículos planos, guantes de trabajo y prendas de cuero que no hayan sido incluidas en el SPG.

Sin embargo, se mantiene la exclusión para:

- Textiles y prendas de vestir, no elegibles dentro de la Ley
- Ron, aguardiente de caña, clasificados en la posición 2208.4
- Azúcares, jarabes y productos que contengan azúcar, con sujeción a las tarifas de derechos de aduana que no exceden la cuota.
- Atún preparado y conservado.

En lo concerniente a los informes de desempeño del ATPDEA, el 30 de abril de 2003, y posteriormente cada dos años durante la vigencia de la Ley, el representante de comercio de los Estados Unidos debe presentar un informe ante el Congreso que incluya lo que se manda en la Ley.

2.3. Evolución del ATPDEA, 1991 - 2006

El 5 de octubre de 1990, el Presidente Bush, en una ceremonia en la Casa Blanca, suscribió la carta de pedido al Congreso norteamericano para aprobar el Andean Trade Preference Act (ATPA). Bush destacaba que las naciones andinas debían

¹⁰ Véase Umaña (2004, pág. 40)

comprometerse a un serio combate contra el tráfico ilegal de narcóticos, en este sentido Estados Unidos debe ayudar a los esfuerzos para establecer oportunidades de comercio legítimas. (Robayo, 2005, pág. 104)

Debido a que las ATPA vencía el 4 de diciembre del 2001, los países beneficiarios empezaron a realizar esfuerzos para poder obtener una renovación, dentro de la CAN (Comunidad Andina) se realizaron esfuerzos conjuntos como viajes a Estados Unidos, entrevistas de Ministros de Comercio y Cancilleres con las autoridades norteamericanas. (Barreiro, 2002, pág. 244) Gracias a esta labor de cabildeo, el 4 de octubre de 2001, los representantes Bill Thomas y Phillip Crane presentaron en la Cámara de Representantes el proyecto de ley Andean Trade Promotion and Drug Erradication Act (HR 3009), que ampliaba los beneficios andinos y los hacía extensivos a confecciones y productos de calzado. (Umaña, 2004, pág. 34) La Ley fue aprobada el 16 de noviembre de 2001 en el pleno de la Cámara.

Por otra parte, el 13 de marzo de 2001, el senador Bob Graham presentó un proyecto de Ley (S520) otorgando a los países andinos beneficios similares a los aprobados en Centroamérica y el Caribe.

De esta forma, desde el 1 de Octubre del 2002 Colombia, Perú y Bolivia se beneficiaron del ATPDEA, que se presentaba como una extensión de las ATPA. Ecuador al principio quedó excluido de este acuerdo, como aseguraba el Presidente del Ecuador de esa época, Gustavo Noboa, “esta exclusión solo se aplicaba a los bienes que se añadían a las ATPA”. (Spurrier, 2002, pág. 467)

Posteriormente, el 26 de abril de 2002, se presentó al Senado iniciativas como el TPA (Trade Promotion Authority), que otorgaba facultades especiales al Presidente para negociar directamente acuerdos comerciales; y el TAA (Trade Assistance Act), que otorgaba beneficios laborales y de salud a los trabajadores afectados por los acuerdos comerciales y el SPG. (cfr. Umaña, 2004) El paquete legislativo, que incluía el ATPDEA, finalmente fue aprobado por la Cámara de Representantes en julio de 2002 y por el Senado el 1 de agosto. Cinco días después, el 6 de agosto, el presidente Bush suscribió esta Ley Comercial, determinando una vigencia de seis años (hasta 2006).

En septiembre de 2002, el Ecuador fue el único país excluido de la extensión de la Ley de Preferencias Arancelarias (ATPDEA) en razón de que el Servicio de Rentas Internas, SRI, se negó a acceder a un pedido de las empresas petroleras estadounidenses radicadas en el país, que solicitaban la devolución del impuesto al valor agregado. Este hecho generó distintas reacciones entre las autoridades gubernamentales y varios sectores empresariales, para quienes la exclusión del Ecuador de este acuerdo unilateral podría tener consecuencias nefastas en la competitividad, las exportaciones y en general en el desempeño del sector externo ecuatoriano. (BAQUERO, 2002)

En mayo del 2006, Bolivia solicitó a la Comunidad Andina (CAN) se trate el tema de pedir a Estados Unidos la continuación de las ATPDEA. En Junio del 2006 se realizó una Cumbre Presidencial de la CAN en Quito donde se discutió la posible petición de una extensión de las ATPDEA. El mes siguiente, el 14 de junio del 2006 el Presidente Colombiano, Álvaro Uribe, se dirigió hacia Estados Unidos para reunirse con el Presidente George Bush. Entre otros tópicos se trató el tema de la ampliación de las ATPDEA, idea que fue acordada por los países andinos beneficiarios. El presidente Colombiano Uribe llevó una carta para el presidente Bush en nombre de los países andinos, por la que se pedía la continuidad de las ATPDEA.

2.4. El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos

En octubre de 2003, el entonces presidente, Lucio Gutiérrez, a través de una carta dirigida a su homólogo George W. Bush, formuló el interés del Ecuador de iniciar una rueda de negociaciones con el propósito de suscribir un Tratado de Libre Comercio Bilateral con los Estados Unidos.

En respuesta a esta solicitud, en noviembre del mismo año, el Representante Comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, envió un comunicado al Congreso notificando la intención del Presidente Bush de iniciar negociaciones con los cuatro

países beneficiarios del ATPDEA, incluyendo los objetivos específicos de la negociación.

Bajo este eventual acuerdo, ambos países conceden preferencias arancelarias y una reducción de las barreras paraarancelarias en favor del comercio mutuo. Para este cometido, las partes definen las reglas bajo las cuales se realizará el intercambio comercial, a partir de la definición de un marco jurídico estable y transparente. En principio, las áreas a ser consideradas para la negociación fueron (SICA, 2004):

1. Acceso a Mercados
2. Agricultura
3. Servicios
4. Inversiones
5. Propiedad Intelectual
6. Política de Competencia
7. Compras Gubernamentales
8. Solución de Diferencias
9. Temas Laborales
10. Temas Ambientales
11. Defensa Comercial (Salvaguardias, Antidumping y Subvenciones)
12. Régimen de Origen
13. Normas Técnicas
14. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

La primera ronda de negociación inició en mayo de 2004, en Cartagena, Colombia, a través de 19 mesas de negociación, con la expectativa de que el acuerdo se cerrara en abril de 2005. No obstante, hasta la XII Ronda de negociación, celebrada en Washington, no se alcanzaron acuerdos en las mesas de Propiedad Intelectual, Agricultura y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. (Acosta, Falconí, & Jácome, 2006) Si bien en principio Estados Unidos pretendía firmar un acuerdo con el bloque, los países andinos no pudieron consolidar una propuesta unificada y, más bien, las negociaciones han adquirido una dimensión bilateral.

A partir de la eventual suscripción del TLC, se pretendía elevar los niveles de competencia —a través de la reducción de barreras comerciales- y generar mayor productividad en la industria nacional; de esta forma se incrementarían los ingresos, con la consecuente mejora del estado de bienestar en el país. Asimismo, gracias a la apertura comercial y al incremento de las importaciones, los consumidores en ambos países podrían acceder a una amplia gama de productos, a precios más bajos y mejor calidad.

Sin embargo, la intención de suscribir este tratado —desde el inicio- ha generado un amplio debate público. El tema agrícola, sin duda, es de los más sensibles. Al margen de la amplia diferencia respecto a la desgravación de productos agrícolas concedida por cada país¹¹, el tema de fondo radica en que los Estados Unidos no tienen intención alguna en poner en discusión los subsidios a la agricultura, prestaciones que, evidentemente, ponen en desventaja a los productos del exterior.

Por último, frente al ATPDEA (que es de una sola vía), con el TLC el Ecuador tendría que ajustarse a nuevas “reglas del juego”, que implicarían la eliminación de las barreras arancelarias a una amplia gama de productos estadounidenses. El TLC no es la panacea, de acuerdo; sin embargo, si no se logra una extensión a largo plazo del ATPDEA o se suscribe un acuerdo comercial más amplio, el Ecuador se situaría en una posición de desventaja.

¹¹ Los Estados Unidos otorgan una desgravación inmediata únicamente a un 7% de las partidas exportables contenidas en el acuerdo, mientras que Ecuador, por su parte, concede una desgravación al 80% de las partidas importadas. (Acosta, Falconí, & Jácome, 2006, pág. 19)

III

IMPORTANCIA DEL ATPDEA PARA ECUADOR

3.1. Barreras al comercio dentro del ATPDEA

Con respecto a las barreras al comercio, el ATPDEA excluye del tratamiento preferencial a varios productos como ron, aguardiente, azúcares, miel y algunas confecciones. En el caso particular del atún y los textiles, la Ley prevé excepciones, acordes con el Código de Comercio de los Estados Unidos¹². Amén de estas exclusiones, el Presidente de los Estados Unidos está facultado para adoptar medidas de emergencia bilaterales (salvaguardias) en el caso de que el trato preferente a las confecciones genere problemas. En el caso de los procedimientos aduanaeros, aquellos importadores estadounidenses que soliciten un tratamiento preferencial para bienes no sensibles y confecciones elegibles deberán cumplir con los procedimientos aduaneros requeridos por el Artículo 502(1)¹³ del TLCAN (cfr. CORPEI, 2003)

Asimismo, para los productos recién incorporados al ATPDEA, se incorporaron varias condiciones de acceso; entre los más importantes tenemos¹⁴:

a) Prendas de vestir y textiles

Para que las prendas de vestir ecuatorianas puedan ser comercializadas sin arancel en los Estados Unidos, su proceso de fabricación deberá cumplir una de las siguientes características:

¹² Para un detalle completo de las excepciones al Atún y Confecciones, véase CORPEI (2003, págs. 10 y 11)

¹³ El artículo citado puede encontrarse en SICE, http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP05.asp

¹⁴ Para un detalle completo de las condiciones de acceso de cada producto, véase Umaña (2004, pág. 41)

- Las prendas de vestir, o sus componentes, solo recibirán trato preferencial si el costo total de las telas (que no adornos y otros accesorios) utilizadas son originarias de Estados Unidos y constituyen menos del 75% del valor del producto. De no cumplirse esto, se sancionará al productor exigiéndole que el porcentaje del valor sea del 85%.
- En el caso de maquila, los productos podrán ser cosidos con hilos extranjeros, no obstante, el tinturado y terminado sobre la tela debe ser realizado en los Estados Unidos.
- Las confecciones de llama, alpaca o vicuña gozarán de preferencias, siempre que el mayor contenido en peso de la prenda sea de estos materiales.

b) Atún

Se da tratamiento preferencial al atún siempre que sea pescado por embarcaciones estadounidenses o de un país beneficiario, y su peso –con empaque- no supere los 6,8 Kg. Las condiciones de origen para el atún exigen que los barcos deban estar registrados en el país beneficiario, con un 75% de capital nacional o que su oficina se encuentre en el país. Asimismo, los directivos de la empresa deberán ser naturales del país beneficiario. En el caso de las compañías, el 50% del capital deberá ser de nacionales o de organismos estatales. Por último, respecto al transporte, se exige que el capitán, los oficiales y el 75% de la tripulación sean oriundos del país beneficiario.

Además, para que el certificado de origen tenga la validez necesaria, debe estar vigente una determinación del Presidente que lo respalde. Para este cometido, se requiere que el país haga uso de materiales originarios del mismo, y que cumplan los requisitos para acceder al trato preferencial.

El caso de la agricultora requiere de una revisión específica. Más de 1000 partidas reciben preferencias en el marco del ATPDEA, empero, muchas de ellas se encuentran sujetas a cuotas de importación; por lo que, si un producto exportado

excede la cuota, no se beneficia de las preferencias¹⁵. Sin embargo, para el caso de las flores no existen cuotas de importación, ni restricciones, ya que la producción de flores en Estados Unidos es complementaria y estacional.

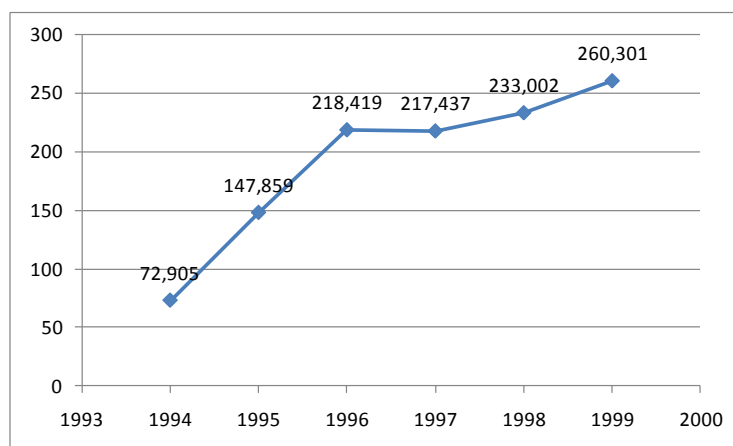
Para dar seguimiento a las exigencias expuestas, el comisionado de aduanas de los Estados Unidos realizará un informe con el detalle de en qué medida el país beneficiario ha contribuido, con sus leyes, a controlar casos de fraude respecto a las cuotas existentes en las exportaciones de textiles.

3.2. Importancia del ATPDEA para el comercio exterior ecuatoriano

Alrededor del 99% de las exportaciones ecuatorianas hacia los Estados Unidos entran bajo preferencias ATPDEA, SGP o por regulaciones OMC, que lo libera del pago de aranceles (cfr. CCEA, 2009) En el marco del ATPA, entre 1992 y el 2000, las exportaciones ecuatorianas aumentaron en 131 millones de USD (210,8%), a partir de lo cual se generaron alrededor de 21 000 nuevas plazas laborales, siendo el sector floricultor el que aportó con el 55,1% del incremento de la producción y el 75% de los nuevos empleos. Otros sectores exportadores que experimentaron un crecimiento significativo en 1999 fueron el atún procesado (77 millones), la madera (8 millones), joyería (27 millones), frutas y vegetales (7 millones). (cfr. CORPEI, 2003)

¹⁵ Véase Nota General 11), literal d), numeral IX del Arancel de los Estados Unidos: “Cualquier producto agrícola de los capítulos 2 al 59, que esté sujeto a un contingente arancelario, no es elegible para el tratamiento preferencial cuando la cantidad que ingresa supera el contingente.” (Umaña, 2004, pág. 54)

Ilustración 6: Exportaciones ATPA a Estados Unidos (en miles de USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos CORPEI (2003)

En la actualidad, el ATPDEA permite el acceso libre de aranceles, o con aranceles preferenciales, a más de 6000 partidas de productos; de las cuales Ecuador hace uso de, aproximadamente, 1200 de ellas. Bajo este esquema preferencial, el Ecuador amén de exportar productos tradicionales como petróleo, banano, café y cacao; empezó a comercializar nuevos productos como brócoli, flores, artículos de madera, frutos tropicales, atún y textiles.

A partir del desarrollo de las industrias mencionadas se han generado más de 400 mil puestos de trabajo -8% del total de la población económicamente activa-, muchos de los cuales son ocupados por mujeres que, en ciertos casos, son el sostén de la familia. Estas cifras demuestran que la tasa de empleo relacionada al ATPA/ATPDEA es la más alta de la región andina.

Por otra parte, las industrias que dependen del ATPDEA en su mayoría se encuentran en las provincias del norte, cerca de la frontera con Colombia, una región conocida por su pobreza y susceptibilidad a los cultivos de drogas. En este sentido, el impulso productivo experimentado ha disuadido la producción de coca, a partir de la creación de oportunidades de empleo para miles de colombianos que han cruzado la frontera para buscar refugio en la región. (cfr. CCEA, 2009)

En el caso de una suspensión del ATPDEA el primer impacto sería, lógicamente, la pérdida de las preferencias arancelarias que reciben los productos ecuatorianos; de

lo cual se desprende una consecuente disminución de los empleos en el país. Asimismo, los empresarios que han invertido con una proyección a largo plazo, construyendo plantas industriales o adquiriendo maquinaria, tendrían que inmediatamente buscar nuevos mercados para poder mantener el flujo de ingresos para la amortización de las deudas contraídas.

Sin embargo, desde una perspectiva más técnica y cuantificable, podemos analizar el eventual impacto de la suspensión de las preferencias en los principales productos no tradicionales (rosas y brócoli) a partir del estudio realizado por Medina Carranco (2007).

Rosas¹⁶:

Colombia es el primer proveedor de rosas en mercado estadounidense, seguido de Ecuador; y ambos concentran más del 90% de las compras norteamericanas. Así, la potencial firma del TLC-Colombia y la suspensión de las preferencias ATPDEA, generarían que Colombia mantenga el arancel 0 y, por otra parte, Ecuador tenga que pagar una tarifa del 6,8%. Con este antecedente, Medina (id. pág. 31) señala que el efecto de imponer la tarifa a las flores ecuatorianas provocaría una inmediata reducción de las exportaciones por una pérdida de competitividad frente a sus competidores.

...si los exportadores hubiesen tenido que ingresar al mercado norteamericano en el año 2005 sin preferencias ATPDEA, hubiesen tenido que asumir un pago de \$5 MM, frente a un ahorro de \$12,8 MM de los exportadores colombianos. (pág. 31)

Además, amén de este efecto directo de desviación de comercio, se debe considerar que los costos de traslado hasta los Estados Unidos de las flores ecuatorianas son más altos que los de Colombia. Por otra parte, en caso de perder las preferencias el gremio floricultor (citado en Ibíd.) estima que alrededor del 10% de las empresas no

¹⁶ El análisis se concentra en las rosas, puesto que las demás flores, cuentan con SGP lo que les permitiría que mantengan su ingreso a EEUU conservando el 0% de arancel.

estarían en capacidad de solventar las nuevas condiciones de competencia. Consecuentemente, se perderán más de 10 mil trabajos directos y, aproximadamente, 30 mil trabajos indirectos.

Brócoli:

La producción mundial de brócoli se ha incrementado significativamente en los últimos 25 años, principalmente por el descubrimiento de su alto valor nutricional. En el Ecuador, el brócoli constituye un producto de exportación no tradicional que apareció en el mercado aproximadamente hace unos 15 años; y las principales zonas de exportación se encuentran en la sierra centro norte del país.

Gracias al ATPDEA, el brócoli se ha constituido en el segundo producto de exportación agrícola de la sierra ecuatoriana, luego de las flores y rosas. El desempeño de las ventas de brócoli hacia EEUU muestra un crecimiento significativo en los últimos seis años, partiendo de \$770 mil en el año 2000 hasta llegar a \$10 MM en el año 2005. Ecuador, es el tercer proveedor más importante en el mercado estadounidense de este producto, con un peso relativo del 6,57% en el año 2005. Todas las importaciones registradas desde Ecuador en dicho año fueron a través de ATPDEA, las mismas que muestran una tasa de variación promedio entre los años 2001 y 2005 más dinámica que la de los países anteriores (132,04%), sin embargo, el valor de sus importaciones es 11,79 veces inferior al de aquellas provenientes de México y 1,93 veces a las que proceden de Guatemala. (cfr. Ibíd., pág. 36)

Ante una suspensión del ATPDEA, el brócoli enfrenta un escenario más adverso que las rosas pues el arancel que deberían pagar las exportaciones es mayor (14,9% frente a 6,8%). Este elevado arancel implica que solamente en el año 2005, los exportadores locales habrían tenido que pagar \$1,7 MM en las aduanas norteamericanas, mientras que los exportadores de sus principales competidores, se habrían ahorrado \$23,5 MM. (cfr. Ibíd. 39), además que este producto es particularmente sensible al precio, por lo que cualquier variación repercutirá en una disminución significativa de la cuota de mercado.

Respecto al empleo, la pérdida total de trabajos directos en el sector brocolero, incluyendo producción y procesamiento, asciende –aproximadamente- a 3 169 personas.

Si a estos dos ejemplos agregamos el resto de productos del sector agroindustrial (flores, hortalizas y frutas), al eliminarse las preferencias del ATPDEA se perderían alrededor de 21 mil empleos directos y 65 mil empleos indirectos generados por esta actividad.

3.3. El TLC de Perú y Colombia, y su incidencia en el Ecuador

El 18 de noviembre de 2003, el Representante Comercial de Estados Unidos, embajador Robert Zoellick, anunció la intención del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos de iniciar negociaciones con Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia para la suscripción de Tratados de Libre Comercio. Bajo este marco, el Perú empezó a negociar desde el 18 de mayo de 2004. El 29 de junio de 2006, el Tratado fue ratificado por el Congreso peruano y, por su parte, el 4 de diciembre de 2007, el Congreso de los Estados Unidos realizó la ratificación definitiva. Desde el 1 de febrero de 2009 el TLC-Perú está vigente y el 100% de los actuales productos de exportación peruanos ingresan a los Estados Unidos con liberalización de aranceles.

Por su parte, Colombia finiquitó el TLC con los Estados Unidos el 27 de febrero de 2006, luego de casi dos años de negociación durante los cuales se realizaron 15 rondas y alrededor de 100 reuniones bilaterales. Posteriormente, en junio de 2007, el Senado de Colombia aprobó el Tratado. Sin embargo, el Tratado todavía no entra en funcionamiento pues el Congreso de los Estados Unidos ha aplazado la decisión final, principalmente por las presiones y negativas del Partido Demócrata.

Incluso, durante la campaña electoral de 2008, Barack Obama manifestó de manera reiterativa su negativa a la suscripción del TLC mientras continúen las violaciones a los derechos de los trabajadores (ElEspectador.com, 2008); sin embargo, no queda descartado que, eventualmente, se retomen las negociaciones y el TLC-Colombia

“reviva” si es que cambia la composición de los bloques políticos dentro del Congreso estadounidense.

Frente al escenario expuesto, la situación del Ecuador se presenta complicada ya que, a diferencia de los países vecinos (que además exportan productos similares), no ha firmado ningún acuerdo comercial de largo plazo con sus principales mercados: Estados Unidos y la Unión Europea. En este sentido, la carencia de acuerdos comerciales resta garantías y seguridades a los inversionistas lo cual se refleja directamente en la competitividad de las exportaciones ecuatorianas.

Si bien es complejo realizar un análisis cuantitativo del impacto que tendrá el TLC entre Perú y Estados Unidos; así como de la eventual suscripción definitiva del Tratado de Colombia, si se puede plantear algunas conclusiones evidentes.

Los productos del Perú y Colombia, per se, ingresan a los Estados Unidos a precios iguales o inferiores que los de Ecuador, principalmente por la ventaja de tipo de cambio que tienen ambos países al poseer una moneda nacional y potestad sobre su política monetaria. En este sentido, la liberalización de los aranceles abarataría aun más los precios finales de los bienes comercializados. Por supuesto, este efecto será especialmente sentido en el supuesto de que el ATPDEA sea suspendido.

En concordancia con el punto anterior, igualmente los países que han suscrito el Tratado accederán a productos americanos sin aranceles, lo cual, especialmente en el caso de los bienes de capital, tendrá incidencia directa en los costos de producción. Por otra parte, si el Ecuador no realiza un estricto control fronterizo, esta ventaja para la importación podría eventualmente generar un incremento del contrabando hacia el Ecuador, perjudicando a los comerciantes del país.

Por último, el mantener un Tratado brinda un marco de seguridad jurídica -propio de los acuerdos de largo plazo- que atrae importantes flujos de inversión extranjera directa; en este sentido, el Ecuador se sitúa como un destino de segundo orden en el escenario internacional.

IV

ATPDEA, ¿ÚLTIMA RENOVACIÓN?

4.1. Posición del Gobierno de Rafael Correa frente al ATPDEA

Desde la campaña electoral, Rafael Correa aseguraba, entre otras cosas, que se abstendría de suscribir un TLC con los Estados Unidos por considerar que ese país es contrario a la apertura de los mercados, por cuanto mantiene los subsidios a la agricultura. (elcomercio.com, 2006) Además, desde ese momento se evidenciaba la eventual cercana relación entre el Presidente del Ecuador y su par de Venezuela, Hugo Chávez, quien ya había realizado una serie de comentarios en contra de los Estados Unidos, especialmente contra el Gobierno de George Bush.

Desde el inicio de su gestión, el presidente Correa aseveró que sus políticas se enmarcarían en la emergente corriente ideológica del *Socialismo del Siglo XXI*, a partir de la cual se democratizarían los medios de producción, se propendería hacia una equitativa redistribución de la riqueza y el Estado priorizaría las políticas públicas a favor de los más necesitados: “nosotros rompemos con el neoliberalismo y le damos importancia al Estado de economía, sin ser estatista”¹⁷. Asimismo, y a diferencia de presidentes anteriores, antes que formalizar las relaciones con los Estados Unidos, Correa priorizó una agenda de visitas a países como Venezuela y Cuba, que no gozan de la simpatía del gobierno estadounidense.

Con estos antecedentes, durante los primeros meses del gobierno de Rafael Correa el fortalecimiento de las relaciones bilaterales no fueron una prioridad, a pesar de que el sector exportador –y por ende el país– se había beneficiado de importantes incrementos en los precios mundiales de las materias primas, que consecuentemente

¹⁷ Véase Presidencia de la República del Ecuador (2007) citado en Rubios (2008, pág. 61)

generaban un mayor ingreso de divisas al país. Incluso, aseveró que durante su gobierno no participaría en el Plan Colombia¹⁸, denotando una negativa frente a la clasificación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como grupos “terroristas” por los Estados Unidos, a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Otro punto que apoya esta contextualización, fue la no renovación del convenio con las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos para el uso de la Base Militar Eloy Alfaro (Base de Manta), cuyo plazo se cumplió en septiembre de 2009, luego de lo cual las fuerzas estadounidenses abandonaron la base. Este hecho pudo haber sido entendido por el gobierno estadounidense como un distanciamiento entre los países respecto al mutuo apoyo mantenido frente a la lucha contra el narcotráfico.

Respecto a la política comercial, en principio el presidente Correa apostó por la integración regional como mecanismo para garantizar una competencia leal entre países con asimetrías no tan marcadas, en un marco de cooperación entre los pueblos latinoamericanos que, además, permita defenderse de los poderosos bloques comerciales emergentes. Con este propósito, el Presidente no descartó aplicar medidas de carácter proteccionistas.

En el caso específico del comercio con los Estados Unidos, Rafael Correa, desde la campaña hacia la Presidencia de la República, mencionó que no aceptaría un Tratado de Libre Comercio, por considerarlo perjudicial para el comercio del Ecuador: “...Nadie acá está loco como para rechazar el comercio internacional, pero sí estos tratados perjudiciales e ingenuos” (TLC) (Explored, 2006)

Al descartar de la agenda la eventual firma de un TLC, la renovación del ATPDEA cobra especial relevancia. Si bien, el presidente Correa llegó al poder una vez suscrita la primera extensión por seis meses (en diciembre de 2006) . Frente al nuevo reto para obtener una nueva renovación en julio de 2007, y con el antecedente en contra de no haber firmado un TLC, el Gobierno mantuvo su posición de merecer la extensión en virtud su buen desempeño respecto a la lucha contra las drogas, sin

¹⁸ Véase Lucas, Kintto (2007) citado en Rubios (2008, pág. 63)

aceptar otros condicionamientos. Así, el Presidente conformó una comisión conformada por representantes del Gobierno y del sector privado, con el propósito de realizar el cabildeo necesario para obtener la aprobación en el Congreso y el Senado de los Estados Unidos. La estrategia rescataba que el ATPDEA es una herramienta fundamental para garantizar que el Ecuador siga siendo tan eficaz en la lucha contra las drogas, pues, según declaraciones de la entonces Ministra María Fernanda Espinoza, “[el ATPDEA]... permite ofrecer trabajo digno y seguro a todos los ecuatorianos como medida preventiva para la migración y para la incursión en posibles actividades ilegales”¹⁹.

4.2. Posición del Gobierno de Barack Obama frente al ATPDEA

Desde el advenimiento de la hegemonía demócrata en el gobierno estadounidense, gracias al triunfo de Barack Obama y la mayoría *liberal* conseguida en ambas Cámaras del legislativo, se advertía un cambio en las políticas comerciales, especialmente las relativas a los tratados de libre comercio.

Históricamente, el Partido Demócrata siempre se ha caracterizado por proponer un programa comercial más centrista, a la izquierda de los republicanos. En este sentido, los demócratas han recibido el respaldo de gremios y sindicatos quienes, hasta cierto punto, han comprometido su contingente a cambio de que el actual gobierno responda con políticas más proteccionistas y de fomento de la producción interna.

A pesar de estos antecedentes, que sin duda ponían en riesgo el mantenimiento de acuerdos comerciales como el ATPDEA, el 30 de junio de 2009, fecha en la que se debía tratar una nueva renovación del acuerdo, el Presidente Obama presentó al Congreso de los Estados Unidos un informe detallado²⁰ sobre las perspectivas del gobierno estadounidense frente al desempeño de las responsabilidades de los países

¹⁹ Véase Presidencia de la República del Ecuador (2007) citado en Rubios (2008, pág. 75)

²⁰ Véase *Text of a letter from the President to the Chairman and Ranking Members of the House Committee on ways and means, and the Senate Committee* en The White House (30 de junio de 2009)

andinos en el marco del acuerdo. Este informe contenía, básicamente, dos aspectos clave: negar la ampliación de las preferencias para Bolivia y poner “sobre aviso” a Ecuador de que las preferencias no serían renovadas nuevamente a menos que el país andino considere tratar una serie de asuntos legales todavía pendientes. Respecto al caso ecuatoriano, la administración de Obama realizó observaciones a cuatro temas puntuales: políticas de inversión, políticas comerciales, lucha contra el narcotráfico y derechos de los trabajadores.

- Políticas de inversión: Estados Unidos y Ecuador mantienen un acuerdo recíproco de inversiones y ambos son miembros del International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID); sin embargo, Ecuador ha manifestado su interés de retirarse del ICSID, e incluso ha resuelto internamente tres disputas legales con empresas de los Estados Unidos, las cuales habían estado bajo el arbitraje internacional.
- Políticas comerciales: En enero de 2009, Ecuador impuso cuotas y aranceles más elevados a una larga lista de productos importados -incluidos aquellos provenientes de los Estados Unidos- por encima de lo dispuesto en el marco del GATT 1994.
- Lucha contra el narcotráfico: Si bien el esfuerzo del Ecuador en la lucha contra el narcotráfico ha sido reconocido por los Estados Unidos, el gobierno estadounidense afirma que el tránsito marítimo y terrestre de drogas hacia los Estados Unidos se ha incrementado substancialmente en los últimos años.
- Derechos de los trabajadores: La nueva Constitución del Ecuador garantiza avances en los derechos de los trabajadores; empero, quedan asuntos pendientes respecto a la libertad de asociación, derecho a la huelga y trabajo infantil.

Asimismo, entidades que promueven el libre comercio también se han alineado a la advertencia promovida por la Administración Obama. Myron Brilliant, Vicepresidente de Asuntos Internacionales de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos expresó al día siguiente de la renovación que las preferencias “son un privilegio mas no un derecho” de los países andinos. (US Chamber of Commerce, 2009) Igualmente, puntualizó que tanto Colombia como Perú se han sujetado a todos los criterios de elegibilidad establecidos en el Acuerdo; sin embargo, en Ecuador y Bolivia los inversionistas estadounidenses se están enfrentando a un entorno hostil.

En definitiva, el derrotero previsto para las eventuales renovaciones del ATPDEA para Ecuador incluirá una evaluación más estricta de los criterios de elegibilidad.

4.3. ¿Una prórroga más para 2011?

El ATPDEA se ha venido renovando por lapsos que van desde los 6 hasta los 12 meses. La última renovación fue de un año y está vigente hasta el 31 de diciembre de 2010, con una revisión en junio. Durante los últimos tres años, el Ministerio de Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, la Cancillería, la Embajada ecuatoriana en EEUU y la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana han trabajado de manera intensa y coordinada con miras a lograr nuevas y más amplias renovaciones.

Recientemente, durante los primeros días de abril de 2010, el presidente Rafael Correa solicitó al subsecretario para Asuntos del Hemisferio Occidental de los EEUU, Arturo Valenzuela, la extensión del ATPDEA por tres años más; así como un acuerdo comercial para el desarrollo a largo plazo entre los dos países²¹. Por lo que se sabe²², el Legislativo y el Ejecutivo de los Estados Unidos buscarían unificar las preferencias que este país mantiene con todo el mundo, especialmente en un momento en que falta definición clara de la política comercial estadounidense y

²¹ Véase Diario El Universo (8 de abril de 2010).

²² Información obtenida a través de Cámara Nacional de Acuicultura (2009).

preocupa la emergente importancia que está tomando China en el comercio mundial.

El Congreso estadounidense no tiene una buena imagen del Ecuador. Para Estados Unidos, la principal preocupación que existe es en referencia a las políticas de inversiones y las políticas de comercio del Ecuador. El clima de inversiones del país ha sido cuestionado por las empresas americanas vinculadas específicamente al sector energético. En este mismo ámbito, la denuncia por parte de Ecuador del Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) complica la percepción en torno al clima de inversiones, particularmente por el concepto que existe sobre los muy bajos niveles de seguridad jurídica en el país. Incluso, un periódico influyente como el *The Washington Times* ha pedido en un editorial²³ la terminación del ATPDEA, en virtud del trato que da el Ecuador a los intereses estadounidenses y a la prensa nacional.

Asimismo, se puede intuir que factores como la terminación de la concesión de la base de Manta, y consecuente compromiso que asuma el Gobierno del Ecuador en los temas relacionados con la lucha contra al narcotráfico, serán determinantes.

El derrotero hacia una nueva extensión de las preferencias será más largo y complicado. Así, el éxito de una nueva renovación de las preferencias dependerá de las efectivas gestiones de cabildeo que realicen los actores público-privados involucrados en las negociaciones; especialmente en un momento de incertidumbre en que los estadounidenses han advertido una reingeniería de todos los programas de preferencias vigentes.

Para cumplir este cometido, la misión de negociadores ecuatorianos ha realizado una propuesta de estrategia²⁴, sustentada en las siguientes acciones:

- Estructurar un discurso que gire alrededor de tres mensajes clave: los resultados positivos del ATPDEA para ambos países, el impacto para los

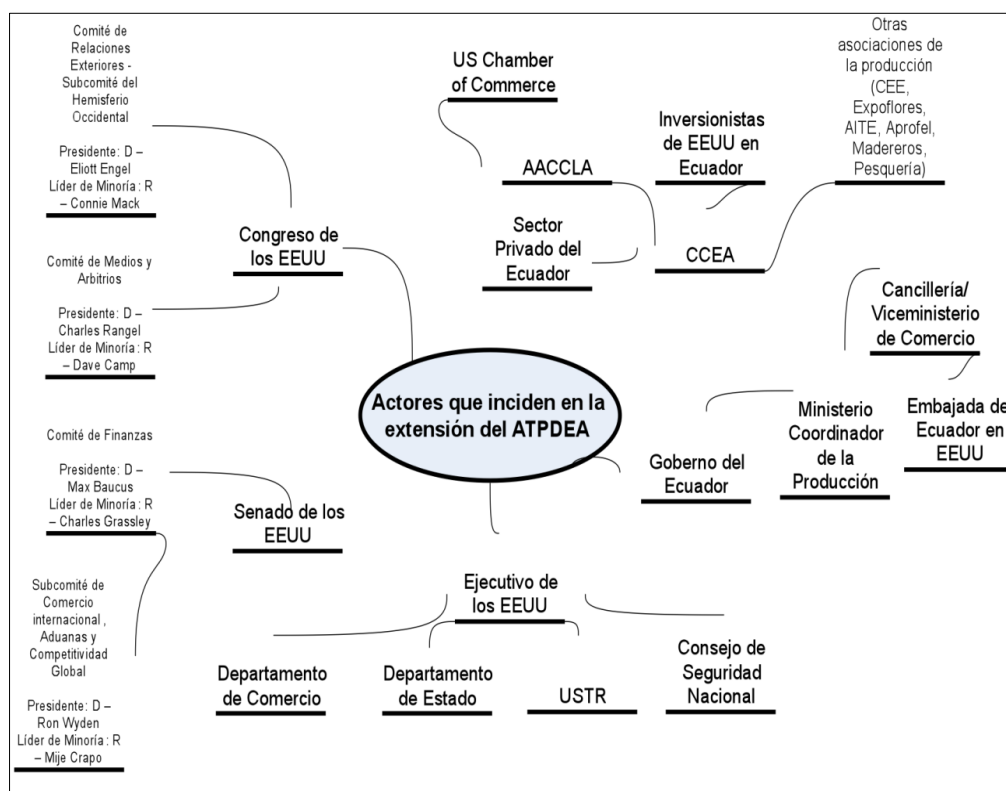
²³ Véase el artículo completo en *The Washington Times*. (24 de julio de 2009). *Editorial: Cut off Ecuador. Narco-guerrillas are too cozy in Quito*. Washigton: <http://www.washingtontimes.com/news/2009/jul/24/cut-off-ecuador/>

²⁴ Cfr. Información obtenida a través de Cámara Nacional de Acuicultura (2009).

inversionistas de los Estados Unidos ante una corta extensión del programa y testimonios sobre la experiencia en torno al clima de inversión en Ecuador.

- Un esfuerzo de *lobbying* del sector privado ecuatoriano ante el Legislativo y Ejecutivo de los Estados Unidos, en forma independiente del cabildeo que realice el Gobierno del Ecuador.
- Buscar apoyo de entidades como la CORPEI, inversionistas estadounidenses y asociaciones de la producción que se estén beneficiando del ATPDEA.
- Definir una estrategia de Relaciones Públicas tanto en los EEUU como en el Ecuador, la misma que genere una imagen favorable del programa; la misma que debe de ser estrictamente técnica y no politizada, con argumentos y cifras. Para este efecto, se debe primero entender las relaciones entre los diferentes actores que inciden en el proceso de renovación de la ATPDEA.

Ilustración 7 : Mapa de públicos en torno al ATPDEA



Fuente: Cámara Nacional de Acuicultura (2009).

4.4. El Acuerdo Comercial Regional CAN – UE

Mediante la Decisión 667, la Comisión de la CAN definió el marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. Bajo este marco, entre 2007 y 2008 se celebran tres rondas de negociación para avanzar hacia un Acuerdo de Asociación con tres pilares: político, cooperación y comercial. Sin embargo, en el segundo semestre de 2008, durante la celebración de la IV Ronda de negociación y debido a las diferencias económicas e ideológicas encontradas entre los países miembros de la CAN, se lleva a cabo la ruptura de las negociaciones. En este sentido, se acordó continuar las negociaciones regionales en temas políticos y de cooperación y, más bien, avanzar en las negociaciones comerciales con múltiples partes. Así, El Acuerdo Comercial Multipartes, en su nuevo formato, empezó a negociarse desde enero de 2009.

El 17 de julio de 2009, por decisión del presidente Rafael Correa, las negociaciones entre Ecuador y la UE fueron interrumpidas. Los argumentos que, si bien por una parte destacaban problemas relativos a derechos laborales, política migratoria de ecuatorianos hacia la UE, políticas de inversión, entre otros; se centraban en el litigio por los aranceles que recibía el banano para ingresar al mercado europeo. (ICTSD, 2010)

Ante esto, Colombia y Perú continuaron con sendas negociaciones, así, el 1 de marzo de 2010, luego de siete meses de la salida de Ecuador del Acuerdo Multipartes, cerraron un acuerdo comercial con la Unión Europea. Sin embargo, desde el mes de abril del año 2010, el Ecuador ha expresado su deseo de retomar las negociaciones en el marco del Acuerdo inicial, para lo cual se está organizando un encuentro bilateral entre las partes que contará con la participación del Director General de la UE para América Latina, Gustavo Martín Prada.

En esta reunión, como han señalado los miembros del equipo negociador, se determinará “si se puede llegar a un acuerdo y cerrar el proceso o definitivamente no se podrá hacer nada.” [sic] (Ibíd.) Empero, y hasta que se suscriba eventualmente el acuerdo, Colombia se presenta como una fuerte amenaza respecto a productos como el banano pues, acorde con la negociación, por un lapso de diez años el

banano colombiano ingresará al mercado europeo con aranceles menores que Ecuador²⁵. Este particular, sin duda, preocupa al sector productor y exportador de banano quienes, además, están ejerciendo presión al Gobierno para el reinicio de las negociaciones.

Por su parte, el Embajador Méntor Villagómez, Jefe Negociador del Ecuador y Viceministro encargado de Comercio e Integración, respecto a la reanudación de las negociaciones, no ha confirmado una eventual suscripción del Acuerdo.

Nosotros, hemos considerado conveniente analizar los textos alcanzados por nuestros socios andinos, y sobre esa base decidir si es realmente posible concluir un acuerdo definitivo con la Unión Europea, siempre en conformidad con los planteamientos que hicimos desde el comienzo; esto es, sujeción a la Nueva Constitución, a un Plan Nacional de Desarrollo, a un ordenamiento jurídico interno que tiene que respetarse, y sobre todo a una nueva concepción política de cómo debe manejarse las relaciones comerciales internacionales” [sic] (Estrada, 2010, pág. 2)

Colombia y Perú se presentan como fuertes competidores en el mercado europeo y estadounidense, con la ventaja de que ambos países han avanzado en negociaciones de tratados o acuerdos. En este sentido, mientras el Ecuador toma una decisión definitiva los exportadores del país tendrán que seguir acogidos al Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea “Plus”, (SPG +)²⁶, el cual es revisado periódicamente por la Unión Europea, por lo que, eventualmente, podría incluir mayores criterios de elegibilidad para los países beneficiarios. Incluso, de llegar a concretarse el acuerdo comercial con Centroamérica, Colombia y Perú se correría el riesgo de que la Unión Europea suspenda el SGP+, ya que únicamente seguirían beneficiándose de este tratamiento preferencial cinco países en el mundo,

²⁵ Colombia obtuvo en el acuerdo un arancel de € 145 (US \$197) que se reducirá a € 75 (US \$102) en diez años. Para Ecuador el sistema se mantiene y regirá un arancel de €148 (US \$201) que bajará a €114 (US \$155) en una década. (ICTSD, 2010)

²⁶ El SPG “plus” reemplaza al anterior esquema SPG “droga” que cobijaba a los países que luchan contra la producción ilegal de drogas, y en los que estaban incluidos Costa Rica, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, El Salvador, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El nuevo SPG propone un nuevo incentivo para fomentar el desarrollo sostenible y el buen gobierno. Este esquema permite que más de 7.200 productos se comercialicen hacia los 27 países de la UE y sus 500 millones de habitantes sin pagar ningún arancel.

entre ellos Ecuador y Bolivia; condición que se sumaría a la serie de cuestionamientos que ha realizado el Parlamento Europeo.

4.5. Acuerdo bilateral para el desarrollo Ecuador - EEUU

Frente a la categórica negativa del actual gobierno del Ecuador de firmar un TLC, el sector exportador beneficiario del ATPDEA, han solicitado se impulse la suscripción de un acuerdo comercial -permanente o de largo plazo- que garantice el mantenimiento de las preferencias arancelarias vigentes con los Estados Unidos.

Al no existir la certeza de que las preferencias sean renovadas luego de haber cumplido el plazo de extensión, el sector empresarial se ve impedido de realizar inversiones a largo plazo (que permitirían incrementar los niveles de producción, condición que abriría nuevas plazas laborales), por lo que, en algunos casos, los empresarios están imposibilitados de cubrir grandes pedidos, lo que genera una pérdida de clientes.

Ante esto, como se mencionó en apartados anteriores, Rafael Correa ha solicitado a la Administración Obama, a través de Arturo Valenzuela, la suscripción de un acuerdo comercial para el desarrollo a largo plazo²⁷. Esta idea, como lo señaló Fander Falconí hace un año (Diario Hoy, 14 de mayo de 2009), busca concretar tratado que no solo se limite a los asuntos comerciales: “[los tratados] deben sostenerse no solo en temas comerciales y, peor aún, en temas netamente de desgravación arancelaria, sino que tienen que tener pilares de diálogo político y de cooperación para reducir las asimetrías que separan a las economías globales” (Ibíd.).

En este sentido, la intención ecuatoriana es profundizar en temas migratorios, de derechos humanos y comerciales; en un marco de respeto mutuo, complementariedad; descartando *per se* la posibilidad de avanzar hacia un TLC debido a que "...han demostrado que consolidan estructuras de intercambio

²⁷ Véase Diario El Universo (8 de abril de 2010)

desigual, que consagran una división internacional del trabajo injusto, que excluyen segmentos productivos sumamente significativos en la producción, que depredan la naturaleza y, además, destruye los procesos de integración” (Fander Falconí, citado en Id.)

Sin embargo, la propuesta difícilmente será aceptada por el Congreso estadounidense. Estados Unidos ha mantenido un formato único de Tratados de Libre Comercio con varios países de Latinoamérica; en este sentido, crear un tratado “a la medida” de Ecuador y, más que nada, conseguir la aprobación legislativa necesaria, parece ser poco viable. Incluso, si bien el tema del acuerdo comercial para el desarrollo viene siendo anunciado por el Gobierno ecuatoriano desde hace algunos meses, Ecuador no ha presentado todavía ninguna propuesta formal como lo ha señalado la Embajadora de los Estados Unidos en Quito, Heather Hodges: “Nos han hablado de este plan desde hace tiempo, pero no lo hemos visto” (Terra-Economía, 2010). No obstante, la representación diplomática comparte la aspiración de Ecuador de simplificar el acuerdo de preferencias arancelarias ATPDEA para que no tenga que ser renovado anualmente.

V

CONCLUSIONES

Ecuador y Estados Unidos mantienen, desde hace tres siglos, estrechos vínculos y relaciones. Si bien desde una dimensión oficial se han generado acciones conjuntas de mutuo interés, la relación bilateral más importante es la que se ha forjado a través de sus ciudadanos, pueblo a pueblo, y que se ha acentuado especialmente desde el inicio del éxodo de ecuatorianos hacia el norte. Muchos de los que emigraron han adquirido la nacionalidad estadounidense, empero, no se han desligado de sus familias, costumbres y tradiciones originarias; beneficiándose ambas naciones de la riqueza implícita que existe en todo intercambio cultural.

En el caso específico de las relaciones bilaterales de carácter comercial, Estados Unidos es -desde hace muchos años- nuestro principal socio. A la fecha, este país capta alrededor de un tercio de las exportaciones totales del Ecuador y, por su parte, provee un cuarto de las importaciones totales ecuatorianas.

En la actualidad, la principal herramienta de política comercial que mantiene el Ecuador con los Estados Unidos es el *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*, ATPDEA. Desde su promulgación en 1991 (como ATPA, y luego desde 2001 como ATPDEA), este esquema preferencial ha generado un incremento cualitativo y cuantitativo de los productos ecuatorianos de exportación y su impacto, a más del comercial, ha repercutido en una mejora del empleo, bienestar y la lucha contra el narcotráfico.

Si bien las exportaciones ecuatorianas en un 99% ingresan al mercado estadounidense con algún tipo de preferencia, el ATPDEA registra el dinamismo más alto, abarcando alrededor de las tres cuartas partes del monto total de exportaciones ecuatorianas.

Gracias a esta eliminación unilateral de aranceles, han emergido sectores industriales no tradicionales como las flores, el brócoli, textiles, atún, etc.; de los cuales -se estima- dependen, directa o indirectamente, alrededor de 400 mil personas. Esta cifra, que equivale al 8% de la población económicamente activa, sitúa al Ecuador como el país que mantiene la tasa de empleo relacionada al ATPDEA más alta de la región.

Por otra parte, es importante destacar que si bien las preferencias son unilaterales estas se han otorgado en compensación a la efectiva labor desempeñada por el Ecuador hacia la erradicación de la producción y comercialización de drogas ilegales.

El ATPDEA, que en principio tenía vigencia hasta el año 2006, ha venido renovándose por lapsos de 6 y 12 meses; no obstante, a la fecha no existe sobre el futuro de las preferencias. En este sentido, urge la suscripción de un tratado comercial a largo plazo; especialmente en un momento en que países vecinos como Perú y Colombia, que exportan productos similares a los ecuatorianos, han firmado sendos Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos, y en el caso peruano ya está en ejecución. Así, lo más probable es que al momento de que el TLC colombiano sea aprobado por el Congreso estadounidense, las preferencias andinas desaparezcan; generándose una desviación del comercio ecuatoriano hacia estos dos países.

Si bien en los últimos meses el gobierno del Ecuador ha manifestado su interés en lograr un acuerdo de mayor envergadura, la imagen del país no es buena en Washington. Denuncias al tratado bilateral de inversiones, la no renovación de la concesión de la base de Manta, el cuestionado clima de inversión en el sector energético y la marcada posición anti-estadounidense de algunos funcionarios del gobierno ecuatoriano complican el fortalecimiento de las relaciones comerciales entre ambos países.

En este sentido, las negociaciones rumbo hacia una nueva extensión son cada vez más complejas, por lo que recae en el gobierno y los delegados del sector privado el lograr, a través de estrategias efectivas, convencer a los estadounidenses de que las

preferencias generan ventajas y beneficios en ambas vías. No obstante, el objetivo final, sin duda, debería ser alcanzar un acuerdo comercial más estable y duradero.

Sin embargo, el hecho de que eventualmente se suscriba un tratado comercial a largo plazo entre ambos países no necesariamente implica que el sector exportador ecuatoriano tiene garantizado su crecimiento y desarrollo. Existen muchos retos que, al margen de este eventual acuerdo, tienen que ser tomados en cuenta por el sector privado y, por supuesto, por el Estado.

Como es conocido, en la mayoría de mercados la participación de los productos ecuatorianos está muy concentrada en una canasta muy pequeña, hecho riesgoso frente a contingencias como a caídas de precios internacionales, restricciones y demás eventualidades propias de los mercados. En este sentido, apremia una ampliación de la canasta de productos, lo cual debe estar atado a un incremento del número de exportadores en el país. Para esto, recae en el Estado la tarea de generar los alicientes necesarios para fomentar esta actividad: a través de incentivos para la producción, apoyo económico para la exportación, generación de procesos de inclusión e iniciativas de encadenamiento o asociatividad.

Asimismo, si bien en cualquier caso es saludable consolidar nuestros mercados actuales más importantes, como Estados Unidos y la Unión Europea, el Ecuador debe diversificar sus mercados para disminuir su dependencia. Un claro ejemplo es el que desencadenó la crisis financiera de los últimos años, que afectó directamente a nuestros principales mercados, que se vio reflejada en una disminución significativa de las exportaciones ecuatorianas. Así, mercados emergentes como China o India se presentan como oportunidades todavía sin explorar.

Por último, la recomendación más relevante y recurrente es afrontar como país el desafío de agregar un mayor valor agregado a nuestras exportaciones, a partir de mejorar la productividad en los procesos de transformación. De esta forma, se generará una ampliación del espectro exportable, un incremento de los márgenes de rentabilidad, así como la consecuente creación de nuevas plazas laborales y riqueza para el Ecuador.

Ante lo expuesto, amén del diseño de una Agenda Comercial estratégica para la expansión de mercados, se debe considerar impulsar la suscripción de nuevos acuerdos comerciales que eliminen barreras comerciales y así se conciban oportunidades de comercio. Indudablemente, el Estado deberá ser el eje coordinador que impulse esta transformación: creando equipos negociadores especializados, mejorando el desempeño de las instituciones a cargo del comercio exterior, simplificando los trámites de exportación y diseñando políticas de incentivo y apoyo.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A., Falconí, F., & Jácome, H. (enero de 2006). ¿Qué pasa si Ecuador no firma un Tratado de Libre Comercio? *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* , 17-22.

Baquero, M. y. (2002). *Exclusión del Ecuador de las Preferencias Arancelarias Andinas Extendidas (ATPDEA) Apuntes de Economía*. . Quito: Banco Central del Ecuador: Dirección General de Estudios.

Barreiro, K. (2002). *La agenda de política exterior Ecuador – Estados Unidos*. Quito: Flacso.

Cámara Nacional de Acuacultura. (2009). *RENOVACIÓN DEL ATPDEA – DICIEMBRE 2009 ESTRATEGIA ECUATORIANO*. Recuperado el 1 de Mayo de 2010, de Cámara Nacional de Acuacultura: www.cna-ecuador.com

CCEA. (2009). *Los beneficios del intercambio con nuestro principal socio comercial*. Quito: Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana.

CIA. (2009) – *The World Factbook*. Recuperado el 3 de marzo de 2010, de Central Intelligence Agency En: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

CORPEI. (2010). *Herramientas de Comercio Exterior*. Recuperado el 18 de Febrero de 2010, de Ecuador Exporta: <http://www.ecuadorexporta.org>

CORPEI. (2003). *Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA)*. Quito: Serie: Documentos Técnicos CORPEI, No. 2.

Declaración de Cartagena. (1990). Recuperado el 1 de marzo de 2010, de Universidad de los Andes: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/>

Diario El Universo. (8 de Abril de 2010). Correa solicita a EEUU más ATPDEA. *Diario El Universo* .

Elcomercio.com. (2006). *Correa ratificó que no suscribirá un TLC con EE.UU.* Recuperado el 1 de marzo de 2010, de El Comercio Digital: <http://www.elcomercio.com>

ElEspectador.com. (22 de Septiembre de 2008). *Obama reitera su jno! al TLC con Colombia*.

Recuperado el 1 de Mayo de 2010, de El Espectador:

<http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-obama-reitera-su-no-al-tlc-colombia>

Estrada, P. (Abril de 2010). Futuro de las relaciones comerciales Ecuador - Unión Europea. (CORPEI, Ed.) *Ecuador Exporta* , 2-3.

Explored. (30 de Octubre de 2006). *Correa niega que planee disolver Congreso o negociar TLC*.

Recuperado el 10 de Marzo de 2010, de Archivo digital de noticias del Ecuador:

<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/ultima-hora-249306-249306.html>

Fander Falconí. (2005). *Las inversiones de Estados Unidos en Ecuador*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.

ICTSD. (16 de marzo de 2010). *De nueva cuenta Ecuador iniciará negociaciones comerciales con UE en abril*. Recuperado el 17 de marzo de 2010, de International Centre for Trade and Sustainable Development: <http://ictsd.org/i/news/puentesquincenal/72431/>

IMF. (2009). *Report for Selected Countries and Subjects*. Recuperado el 3 de marzo de 2010, de International Monetary Fund: <http://www.imf.org>

Lucas, Kintto (2007) *Rafael Correa: un extraño en Carondelet*. Quito: Editorial Planeta, p 134

MIPRO. (2 de Febrero de 2009). *Sistema Generalizado de Preferencias*. Recuperado el 9 de Marzo de 2010, de Ministerio de Industrias y Productividad: <http://www.micip.gov.ec>

NationMaster.com. (2010). *NationMaster.com - World Statics, Country Comparisons*. Recuperado el 1 de Marzo de 2010, de Economy Statistics - Distribution of family income - Gini index (most recent) by country: <http://www.nationmaster.com>

PNUD. (2009). *Statics*. Recuperado el 1 de Marzo de 2010, de Human Development Reports: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

Presidencia de la República del Ecuador (2007) *La Canciller ratifica su optimismo por la extensión del ATPDEA, al volver de Estados Unidos*. Recuperado el 3 de marzo de 2010, de Presidencia de la República del Ecuador: <http://www.presidencia.gov.ec>

Presidencia de la República del Ecuador (2007) *El socialismo del siglo XXI en el Ecuador está vinculado al progreso económico y democrático*. Recuperado el 3 de marzo de 2010, de Presidencia de la República del Ecuador: <http://www.presidencia.gov.ec>

Robayo, Leopoldo (2005) *Relaciones Ecuador – Estados Unidos: Presidencia de Rodrigo Borja en Las relaciones Ecuador – Estados Unidos (1979 -2004)* Quito: FLACSO, CEI, ABYA-YALA, AFESE

Rubios, L. (2008). *El impacto de las ATPDEA en la agenda comercial de política exterior del Ecuador [Tesis de Maestría]*. Quito, Ecuador: FLACSO.

SICA. (2004). *Tratado de Libre Comercio en Ecuador*. Recuperado el 23 de Marzo de 2010, de Servicio de Información Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador:
http://www.sica.gov.ec/agronegocios/biblioteca/Ing%20Rizzo/comercio%20exterior/tratado_comercio_ecu.htm

SICE. (s.f.). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Recuperado el 9 de Marzo de 2010, de Sistema de Información sobre Comercio Exterior:
http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP05.asp

Spurrier, W. (2002). *Exclusión de nuevas preferencias ATPA*. Guayaquil: Análisis Semanal.

The White House. (2009). *Text of a letter from the President to the Chairman and Ranking Members of the House Committee on ways and means, and the Senate Committee*. Washington DC: Office of the Press Secretary.

Umaña, D. (2004). *Los regímenes preferencias con los Estados Unidos: el ATPA y el ATPDEA*. Bogotá: Comunidad Andina de Naciones.

US Chamber of Commerce. (1 de Julio de 2009). *U.S. Chamber Welcomes Review of Trade Preferences*. Recuperado el 1 de Mayo de 2010, de US Chamber of Commerce:
http://www.uschamber.com/press/releases/2009/july/090701_trade.htm

USAID. (2010). *Our programs*. Recuperado el 10 de Marzo de 2010, de USAID/ECUADOR: <http://ecuador.usaid.gov/portal/content/category/4/91/175/>