



ISSN 1850-2512 (impreso)  
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Documentos de Trabajo

Facultad de Estudios para Graduados

Ecuador, una ventana al Pacífico. Problemas  
en el ATPDEA

N° 285

Norberto Emmerich

Departamento de Investigaciones  
Febrero 2013

Universidad de Belgrano  
Zabala 1837 (C1426DQ6)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina  
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533  
e-mail: [invest@ub.edu.ar](mailto:invest@ub.edu.ar)  
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>



El ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Erradication Act) es un programa unilateral que el gobierno de Estados Unidos implementó en octubre de 2002 con los cuatro países andinos miembros de la CAN - Comunidad Andina de Naciones (Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador) mediante el cual proporciona acceso preferencial a una importante cantidad de productos en un esfuerzo por ayudar a la implementación de políticas de lucha contra el narcotráfico en los países beneficiarios, por medio del desarrollo económico alternativo de las zonas productoras de drogas.

### **La situación a finales de la primera década del siglo XXI**

Con posterioridad al año 2005, cuando el proyecto del ALCA queda definitivamente postergado, las vicisitudes del ATPDEA parecieron estar ligadas muy estrechamente a las prioridades políticas del Departamento de Estado para la región sudamericana.

Mientras por un lado la superación del proyecto del ALCA permitió que la integración sudamericana se desarrollara con mayores posibilidades, ocupando el Mercosur, la Unasur y la Celac los estadios comerciales, políticos y diplomáticos de la unidad sudamericana, por otro lado el ATPDEA y los TLCs fueron utilizados dialécticamente para presionar por la re-inserción de los países sudamericanos en un escenario donde se comienza a hablar de un nuevo ALCA, que encuentra su consagración en la Alianza del Pacífico. Por lo tanto no puede comprenderse acabadamente el desarrollo del ATPDEA sin incluirlo dentro de la geopolítica sudamericana más general.

A finales de 2008 el gobierno de Estados Unidos excluyó a Bolivia del acuerdo ATPDEA con el argumento de que estaba fallando para combatir el tráfico de drogas, mientras que el TLC entre Estados Unidos y Perú, que el Congreso de Estados Unidos ratificó en 2007, reemplazó al anterior ATPDEA (OADBS, 2011).

Mientras tanto algunos miembros republicanos del Congreso estadounidense estaban presionando para que se aprobara el TLC con Panamá y Colombia. Su política general era utilizar una nueva fecha de expiración del ATPDEA como pretexto para presionar a los distintos gobiernos con el fin de presentar los TLCs para una urgente ratificación por parte de los respectivos Congresos.

El acuerdo ATPDEA también posee un potencial significativo de impacto no económico. El Oxford Analytical Diary Brief Service sostiene que en el año 2011 los ex secretarios antidrogas de Estados Unidos, Barry McCaffrey y John Walters, enviaron una carta conjunta al Congreso urgiendo a la renovación del ATPDEA en base a la lucha contra el narcotráfico advirtiendo que la falta de renovación representaría una seria derrota para la "guerra contra las drogas", ya que personas que estaban trabajando en sectores beneficiados por la ATPDEA podrían perder sus empleos y ser atraídos a participar en el tráfico de drogas, por ejemplo en la producción de cultivos ilícitos, en lugar de flores o de buscar otro empleo (OADBS, 2011). Aunque este riesgo no es potencialmente importante en Ecuador sí es importante para Colombia, especialmente teniendo en cuenta que el desempleo en el país ya es de por sí elevado. Sin embargo la Corte Constitucional de Colombia declaró inconstitucional en agosto pasado un acuerdo de concesión de acceso a 2.000 soldados estadounidenses a siete bases militares para ayudar en las operaciones contra el narcotráfico y el terrorismo. La frustración del gobierno colombiano por la falta de progresos en la ratificación del TLC con Estados Unidos era cada vez más clara, incluso antes de la caducidad del ATPDEA.

El presidente Juan Manuel Santos anunció una importante profundización de los lazos comerciales con China, basado en varias inversiones de infraestructura. Estos anuncios formaban parte de un cálculo de política exterior que buscaba alentar al gobierno de Estados Unidos a prestar más atención a Colombia o arriesgarse a permitir que China se convierta en un rival importante en el norte sudamericano.

Aunque Estados Unidos y Colombia tengan aún objetivos políticos comunes para colaborar estrechamente en muchos campos, incluso mucho más que Estados Unidos y Ecuador, los recientes reveses comerciales y diplomáticos tuvieron implicaciones a mediano plazo para ambos países:

1. Se aceleraron los esfuerzos de Colombia para involucrarse con América del Sur y otros importantes actores globales, no sólo China, sino también la Unión Europea, Corea del Sur, Japón, Canadá y otros.

2. Con el tiempo se redujo la dependencia de los sectores exportadores colombianos respecto a Estados Unidos, reduciendo así el impacto de la probable expiración del ATPDEA, si el impasse temporal se volviera más permanente.
3. Era poco probable que los exportadores colombianos y ecuatorianos sufrieran el impacto en el corto plazo dado el apoyo financiero de sus gobiernos.
4. A más largo plazo, pero con mayor urgencia, estos exportadores -con el aliento de sus gobiernos- pudieron reducir la dependencia de Estados Unidos.

### **La Alianza del Pacífico: un nuevo factor de geopolítica sudamericana. La importancia de los países pequeños**

Es muy probable que en el primer semestre de 2013 quede listo el acuerdo comercial entre los países que integran la Alianza del Pacífico: México, Colombia, Perú y Chile. Estos cuatro países representan cerca de 204 millones de habitantes y generan un PBI de 1.87 billones de dólares, equivalentes al 34% del total de América Latina, según cifras oficiales del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia.

La Alianza, que fue aprobada por el Senado mexicano en noviembre de 2012, representa la mitad del comercio exterior de la región, equivalente a 533.530 millones de dólares en exportaciones.

Las importaciones de los cuatro países que forman parte del Arco Latinoamericano del Pacífico, de acuerdo con la Secretaría de Economía, ascienden a 418 mil millones de dólares y más de 55 mil millones en inversión extranjera directa.

Costa Rica y Panamá están como observadores, pero Japón y otros países de la cuenca del Pacífico han manifestado su interés en ingresar al grupo.

El Acuerdo del Pacífico articula una zona de libre comercio y protección de inversiones bajo la influencia norteamericana. Los suscriptores del Acuerdo de Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú), a los que presumiblemente se sumarán Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Guatemala y posiblemente, República Dominicana, dejan descolocada a la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) y ponen un límite al liderazgo de Brasil en la región.

Washington quiere a toda costa recuperar el control de América Latina, seriamente golpeado en noviembre del 2005 en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, Argentina, cuando concluyeron definitivamente las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Estados Unidos se había asegurado el voto positivo de 21 de los 34 países invitados a suscribir el ALCA en Mar del Plata, pero Brasil, Argentina y Venezuela argumentaron que no se podía desconocer el 75% del PBI de la región que ellos representaban.

George W. Bush se marchó de la Argentina y millones de personas en el continente celebraron la muerte del ALCA. El Mercosur quedó con posibilidades de construir junto con la Comunidad Andina de Naciones la integración comercial de América del Sur y entonces la Unasur tomó fuerza como espacio de integración política.

Muchos analistas advirtieron que el ALCA volvería y que el Tratado de Libre Comercio que Estados Unidos insistía en anudar con países con los que tenía poca relación comercial en la zona andina era un indicio de que los objetivos estratégicos estadounidenses no serían abandonados.

Perú no sólo suscribió un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos sino que comenzó otras negociaciones, firmando más de 6 Tratados de Libre Comercio con países de otros continentes. La integración sudamericana no llegaba a completarse.

Perú sigue siendo un eje fundamental para la articulación de este nuevo ALCA encubierto, ya que a instancias de Alan García se impulsó el Acuerdo del Pacífico, preparatorio de las negociaciones

del Acuerdo de Asociación Económica Estratégica Transpacífico (TPP) integrado por nueve países de América, Asia y Oceanía. Este gran acuerdo de protección de inversiones y libre comercio se da en el marco del Foro Económico Asia Pacífico (APEC), donde se lo denominó el Arco del Pacífico. El reciente acuerdo del Pacífico pretende conectar a parte de la Comunidad Andina (Chile, Perú, Colombia) con Centroamérica y Estados Unidos, uniendo casi toda la costa americana, desde Alaska hasta la Patagonia chilena, en una integración al mejor estilo del ALCA.

Los cuatro suscriptores del Acuerdo del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú), más los seis países que firmaron el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA), representan un área comercial y de inversiones controlada por Washington.

En momentos en que América del Sur emerge a nivel global como una región de avanzada que propone una nueva arquitectura financiera internacional con el Banco del Sur, la coordinación de sus bancos centrales, la libre circulación de sus ciudadanos, y Brasil surge como una potencia mundial con presencia en los grandes foros dando un gran sostén a la Unasur, Estados Unidos opera con sus gobiernos aliados en Chile, Colombia, México y Perú para frenar la integración sudamericana. Este acuerdo le permite a Washington dividir a América del Sur en dos costas, la del Pacífico, liderada por Estados Unidos, y la del Atlántico, liderada por Brasil

Pero Estados Unidos pretende más y no abandona la costa atlántica. El día 22 de enero se difundió en los Países Bajos una información, para nada nueva, que daba cuenta del hecho que Dési Bouterse, ahora presidente de Surinam, mantuvo lazos con el narcotráfico hasta el año 2006. Llamativamente en la misma información se afirmaba que el principal socio del ahora presidente de Surinam en las actividades del crimen organizado era el narcotraficante guyanés Roger Khan.

A comienzos del mes de marzo de 2011 el informe 2010 de la JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes) de las Naciones Unidas menciona muy negativamente a Surinam como país de narcotráfico. A pesar de que este informe de Naciones Unidas valora muy positivamente el rol de Guyana en la lucha contra el narcotráfico y en las políticas de cooperación con las instancias supranacionales de control, el informe del Departamento de Estado, a través de su International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), manifestó que los esfuerzos de Guyana eran “modestos”.

Ambos informes, el de la JIFE y el INCSR son emitidos prácticamente en la misma fecha, uno el 7 de marzo y el otro el 4 de marzo, respectivamente.

El gobierno guyanés, a través de su ministro de Asuntos Internos, Clement Rohee, calificó de “inexacto y falso” el reporte del Departamento de Estado de EEUU, ya que Estados Unidos no ha considerado los esfuerzos de su país en la lucha contra el narcotráfico. Al mismo tiempo denunció el desinterés norteamericano y la “escasa colaboración en la lucha contra el narcotráfico”.

Mientras tanto en el escenario regional ambos países están desarrollando denodados esfuerzos por estrechar los lazos de vinculación regional en un amplio espectro de actividades y rangos económicos. Estos vínculos se establecen primariamente con Brasil y Venezuela, líderes del proceso de integración sudamericano, que al mismo tiempo demuestran interés institucional en sostener estas políticas.

La multiplicidad de proyectos de intercomunicación vial, informática, económica, judicial y policial expresa la voluntad de los países involucrados en construir una infraestructura de integración que resista tanto el paso del tiempo como los cambios de gobierno en la región. La presidencia pro t empore de la Unasur, en manos del mandatario de Guyana, Bharrat Jagdeo, fue el motor de todos estos proyectos.

En este contexto de elogiada actividad integradora la política exterior de Estados Unidos manifiesta con claridad el rol disciplinador y hegemónico de la política de lucha contra el narcotráfico. Un ejemplo paradigmático de la utilización de esta política como parte de un proyecto de política exterior es la ambigua relación del Departamento de Estado con Costa Rica por un lado y con Nicaragua por el otro.

Mientras Costa Rica pierde su histórico status de desmilitarización y permite la presencia de soldados norteamericanos para la lucha contra el narcotráfico, los reclamos de Nicaragua para perseguir a diversas bandas del crimen organizado dedicadas al tráfico de drogas en el interior del país, son desoídos. Y

cuando una de esas bandas es perseguida hasta los manglares del Río San Juan, el ejército costarricense enarbola criterios de soberanía nacional y comienza una escalada.

Este modelo de regulación ambiental de geopolíticas binacionales que usa como argumento la lucha contra el narcotráfico parece estar dando sus primeros pasos en Guyana y Surinam. La presencia de tropas norteamericanas en la zona ya está establecida a partir de acuerdos de Surinam con Estados Unidos para la ayuda frente a catástrofes naturales.

El desempolvamiento de los viejos y conocidos vínculos mafiosos de Dési Bouterse en momentos en que Surinam hace serios compromisos de integración sudamericana y el menosprecio de los esfuerzos de Guyana en su lucha contra el narcotráfico privado en su país, son indicios de tácticas de reposicionamiento hegemónico de Estados Unidos frente a Brasil y Venezuela, utilizando como pretexto a dos pequeños países limítrofes.

La Alianza del Pacífico conformada por México, Colombia, Perú y Chile, es un mercado numéricamente muy importante:

- 204 millones de habitantes
- 1.87 billones de dólares en PBI
- 533 mil 530 millones de dólares en exportaciones
- 418 mil millones de dólares en importaciones
- 55 mil millones en inversión extranjera directa (IED)

### **Preguntas, planteos y estrategias sobre el ATPDEA**

El ATPDEA es un sistema unilateral de preferencias que propone una ecuación de más comercio por menos narcotráfico. La pregunta es si se trata de un premio o una alternativa. Un premio por el esfuerzo con que cada país andino encara la lucha contra el narcotráfico, o una alternativa para el desarrollo de cultivos legales en determinadas zonas/enclaves geográficos favorables al narcotráfico. Los países andinos tuvieron la actitud de recibirlo como un premio a los trabajos realizados como parte de una contrapartida esforzada, mientras Estados Unidos lo presenta formalmente como una alternativa de desarrollo que debe superar criterios estructurados para merecer la permanencia en el Programa.

Sea como fuere, siempre y para ambos actores, el polo decisional recayó indiscutiblemente en el unilateralismo estadounidense. Pero el quiebre de 2005 también implicó el cambio en la percepción que los actores sudamericanos, por lo menos algunos de ellos, comenzaron a tener sobre el ATPDEA. Bolivia y Ecuador, en distintos momentos y en distintas formas, no cedieron a las presiones por la firma del TLC y quedaron fuera (Bolivia) y en entredicho (Ecuador) respecto al ATPDEA.

1. Los países andinos resaltan los logros comerciales incluidos en la Promoción Comercial Andina (Andean Trade Promotion) y Estados Unidos prioriza los avances en la lucha contra el narcotráfico (Drug Eradication Act), incluidos en la Erradicación de la Droga. ¿Hay beneficios económicos para ambos países por la lucha contra el narcotráfico en Ecuador?, ¿esos beneficios son equilibrados o marcadamente asimétricos?
2. No hay mecanismos estandarizados que permitan medir en términos económicos el impacto de las medidas políticas de lucha contra el narcotráfico. ¿Se puede construir un ranking internacional de lucha contra el narcotráfico?
3. Mientras los logros comerciales se contabilizan en términos de exportaciones e importaciones, la lucha contra el narcotráfico se evalúa en términos ideológicos y políticos. ¿Cuáles son los indicadores (políticos e ideológicos) que expresan un avance en la lucha contra el narcotráfico?, ¿cómo se realiza un balance económico de políticas públicas?
4. El ATPDEA es un sistema unilateral de premios subordinado al cumplimiento de políticas determinadas unilateralmente con un criterio de exclusión unilateral. ¿Qué mecanismos de bilateralidad pueden ser incluidos en el sistema?, ¿puede definirse como un sistema de compensaciones recíprocas?

En la búsqueda de elementos que permitan la superación del ATPDEA, el camino habitual es el reclamo de independencia de los países signatarios mediante el desarrollo financiado por el Estado de los sectores beneficiados por las preferencias estadounidenses. En este sentido el desarrollo independiente del mercado de flores, brócoli o textil tornaría irrelevante la existencia del ATPDEA, aunque tales soluciones no parecen ser fiscalmente sustentables a largo plazo. Ecuador ha optado adicionalmente por variables técnicas como la derivación de los productos beneficiados por el ATPDEA al SGP (Sistema Generalizado de Preferencias). Estas alternativas no alteran la unilateralidad del ATPDEA ni proponen instancias de negociación bilaterales o multilaterales, de difícil realización.

### **Bolivia: entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur**

A comienzos de 2013, en Santa Cruz de la Sierra, el presidente boliviano Evo Morales pidió a los países del Mercosur que consideren otorgar preferencias y ventajas comerciales a su país<sup>1</sup>.

Si bien el ingreso de Bolivia como sexto miembro pleno del Mercado Común del Sur (Mercosur) es reciente, el mandatario boliviano busca los medios para manifestar sus pretensiones a los miembros del bloque comercial. El protocolo de adhesión firmado por Bolivia no tiene una aplicación inmediata, ya que previamente deberá realizarse un proceso de negociación con relación a temas arancelarios, reglamentarios, etc.

Un primer problema a resolver es el arancel externo común que rige en el Mercosur frente a la zona de libre comercio andina. El inconveniente se genera porque, por ejemplo, si Perú exporta un bien a Bolivia tendrá que pagar el arancel que imponga el bloque del Mercosur, mientras que en la zona andina los exportadores peruanos no tendrían que pagar ningún tipo de arancel.

La decisión política del gobierno boliviano de formar parte plena del Mercosur generó cierta atención de los sectores empresariales de su país, que prefieren pertenecer a la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Sin embargo, el viceministro de Comercio Exterior, Juan Pablo Guzmán, garantizó que el hecho de que Bolivia pertenezca al bloque sureño no significará abandonar el grupo andino.

Paraguay, desde un comienzo, estableció su rechazo a la adhesión de Bolivia al Mercosur, objetando que no se puede pertenecer simultáneamente a ambos bloques, y se perfila un duro trámite en el Parlamento guaraní, ya que en abril de 2013 se levantará la suspensión decretada por el bloque regional contra el país por la destitución del ex presidente Fernando Lugo, suspensión que permitió el ingreso de Venezuela,

Entre los riesgos más mencionados, uno es el alejamiento de la CAN, ya que tanto ésta como el Mercosur establecen “la conformación de uniones aduaneras”, haciéndose incompatible la figura de pertenecer a dos uniones aduaneras simultáneamente. Los respectivos tratados de la CAN y Mercosur son ambiguos al respecto y Evo Morales reclama para Bolivia un papel de “bisagra” entre las dos organizaciones.

El presidente boliviano abrió varios escenarios para la CAN, que en 2006 perdió a Venezuela, cuando sus miembros decidieron iniciar tratados de libre comercio con Estados Unidos.

Para Bolivia no representa un mayor problema salir de la zona andina, siendo que sostiene un reducido comercio con sus tres socios. El caso de Bolivia permite estudiar el impacto que traería a Ecuador un posible ingreso al Mercosur.

En el plano político, Morales cree que sus intereses están mejor protegidos en el gran bloque mersosureño dominado por Brasil. No se fía de la CAN, pendiente de vaivenes y conveniencias de sus socios con respecto a arreglos con Europa y las expectativas presentadas por la Alianza del Pacífico, a la que todos apuestan, menos Ecuador<sup>2</sup>.

En el plano comercial, Bolivia planearía equilibrar su relativa debilidad industrial al sublimar su vínculo con el Mercosur con quien tiene relaciones de exportación más estables que con la CAN. Sus socios

1. Bolivia pide al Mercosur preferencias comerciales, Marco Trade News, 17 de enero de 2013, <http://www.marco tradenews.com/diplomacia-comercial/18746/Bolivia-Mercosur-CAN-Ecuador>

2. Bolivia: entre la Comunidad Andina y el Mercosur, Joaquín Roy, Marco Trade News, 17 de enero de 2013, <http://www.marco tradenews.com/opinion/18736/Bolivia-entre-la-Comunidad-Andina-y-Mercosur>

potentes (Brasil, Argentina y Venezuela) confían en que la ampliación les dará mayor fuerza en sus negociaciones con la Unión Europea, algo de lo cual pudo verse en las reuniones de enero de 2013 en Santiago de Chile, cuando la presidente argentina Cristina Fernández de Kirchner desoyó las presiones de Angela Merkel, presente en el encuentro.

Este complicado escenario revela que la hegemonía de Brasil se nota en la relación con los países con los que tiene fronteras. Una ampliación progresiva (Ecuador sería el siguiente país) del Mercosur dejaría para la UNASUR el papel residual de foro de negociación y consulta política, un rol en el que ha sido efectiva en el pasado reciente y para la Celac el rol diplomático. Este esquema de integración limitada inspirado por Brasil se reduciría a esa función, mientras el frente económico se canalizaría parcialmente a través del Mercosur y sobre todo independientemente a través de acuerdos con Estados Unidos, la Unión Europea y globales. La verdadera integración regional no ha sido nunca una prioridad de Brasilia, sea quien sea el inquilino del Palacio de la Alborada y quiénes ocupen los escritorios de Itamaraty.

Mientras tanto, la Unión Europea ya aprendió las limitaciones de su estrategia de promoción de una integración regional latinoamericana que buscaba negociar sólidos acuerdos con sub-bloques, a los que ha estado subvencionando durante décadas, en parte como mecanismo para exportar las excelencias de su propio modelo de integración. A la vista de los fracasos, Bruselas ha optado por la vía bilateral. Los acuerdos en marcha con Colombia y Bolivia, la firma del compromiso con Centroamérica, la estrategia más ambiciosa con Brasil, son algunos ejemplos. El diálogo de Santiago de Chile el 26 y 27 de enero de 2013 en el marco de la cumbre inter-continental se dio en este escenario.

Allí se vio el papel de la CELAC y quedó expresada la naturaleza verdadera de la integración regional. Las posibilidades de que América Latina se comunique mediante un solo mensaje no eran muy auspiciosas y en Santiago de Chile aparecieron varias voces discordantes. Por su lado, la Unión Europea tampoco tiene muchas posibilidades de exigir ni mostrar criterios y propósitos unitarios.

## El ATPDEA en Bolivia

Al ser el ATPDEA un programa unilateral y transitorio, los empresarios bolivianos preferían un acuerdo comercial la negociación de un acuerdo a más a largo plazo. El sector manufacturero exportador era el grupo corporativo más interesado en un TLC con Estados Unidos e hizo públicas sus exhortaciones al gobierno para que, superando la temporalidad y fragilidad de una Ley como el ATPDEA, se negociara un TLC con Estados Unidos (Montero y Rossell, 2008: 127).

El gobierno de Evo Morales tenía conciencia de la importancia de mantener las preferencias otorgadas, pero al mismo tiempo pretendía un acuerdo comercial distinto al viejo modelo del ALCA y los TLCs. En enero de 2013 el mismo presidente Evo Morales señaló que las acciones de lucha antidroga que lleva a cabo Estados Unidos en América Latina tienen como objetivo justificar su presencia en la región, con el fin de ejercer un control geopolítico y de los recursos naturales<sup>3</sup>.

Morales manifestó que la lucha contra las drogas impulsada por el gobierno boliviano ha incrementado sus resultados, mientras que los países de la región que cuentan con bases de Estados Unidos han realizado esfuerzos infructuosos en las políticas contra el narcotráfico.

Bolivia inició esta política antidroga en 2008, luego que ese año expulsara de su territorio a la Agencia Antidroga de Estados Unidos (DEA – Drug Enforcement Agency) tras comprobar la participación de los funcionarios estadounidenses en planes y estrategias políticas de la oposición contra el presidente Morales.

En ese entonces, el mandatario boliviano señaló: “estoy convencido de que la DEA no luchaba contra el narcotráfico. Controlaba el narcotráfico con fines políticos, con fines geopolíticos. Eso ha terminado y terminará para siempre”<sup>4</sup>.

3. Contrainjerencia.com, Evo: “lucha antidroga” de EEUU orientada al control geopolítico, 17 de enero de 2013, <http://www.contrainjerencia.com/?p=60504>

4. Contrainjerencia.com, Evo: “lucha antidroga” de EEUU orientada al control geopolítico, 17 de enero de 2013, <http://www.contrainjerencia.com/?p=60504>



Montero y Rossell sostienen que habitualmente, cuando se debate el ATPDEA, se insiste en las discusiones sobre el número de empleos que genera, su incidencia en el fortalecimiento del tejido productivo nacional y otras magnitudes contingentes. Por el contrario, es importante develar los temas estructurales y referirlos a un marco integral.

Los tratados comerciales son la forma en que se manifiesta la posición subordinada de Bolivia frente a los Estados Unidos porque los acuerdos comerciales son el marco general de la participación boliviana en el engranaje de las cadenas productivas globales. Estados Unidos utiliza los acuerdos comerciales para el logro simultáneo de varios objetivos de política exterior a la vez, entre ellos el de reorientar algunos aspectos de la política interna de Bolivia (Montero y Rossell, 2008: 36-37).

La incorporación de Bolivia al mercado mundial de manufacturas no genera condiciones de mejoramiento de la calidad del trabajo asalariado en el sector exportador, ni se constituye en una política de reducción de los niveles de pobreza. A pesar de los esfuerzos de integración, esta densa red de acuerdos no cubre sus necesidades mediante un ejercicio de las actividades comerciales del país, puesto que la estructura productiva boliviana, al igual que en los otros países andinos signatarios, no cubre una parte significativa de los potenciales mercados que resultan de los acuerdos (Montero y Rossell, 2008: 53-54).

La participación de América Latina en la economía mundial era del 10% en 1960, decayendo hasta el año 2006 en que participó con un 3.2%, experimentando un leve crecimiento en los años posteriores. Este incremento se debe a la presión al alza de los precios de los productos básicos en virtud de la demanda importadora de la economía china (principalmente minerales) y a la política militar de Estados Unidos en Irak y Afganistán, que ha hecho subir los precios del petróleo más del 25% desde el año 2001 (Montero y Rossell, 2008: 57). Pero la economía china está debilitándose y Estados Unidos se está retirando de la militarización de su política exterior en Medio Oriente.

La noción cuantitativa de medir la importancia relativa de América Latina en base en su participación en el comercio mundial se contradice con la creciente importancia geoestratégica de los recursos de la región (bosques y reservorios de agua dulce). En realidad el subcontinente es un espacio de confrontación política con una importancia mayor de la que sugieren las cifras de comercio exterior actuales (Montero y Rossell, 2008: 58).

El impulso a la exportación que significa el acuerdo ATPDEA puede traducirse en la fórmula pocos mercados = pocos productos = pocas empresas. El supuesto beneficio para el país se transforma en una política para un grupo de empresas, más precisamente, para un grupo de empresarios. Esta concentración de las exportaciones en pocos mercados, pocos productos y pocas empresas, se traduce en una situación de alta vulnerabilidad externa para el país.

Sólo la superestructura política puede hacer que aquellos países exportadores con economías de base primaria puedan incidir en la formación de precios de sus productos de exportación, ya sea a través de la formación de carteles de países productores, con un importante esfuerzo de coordinación internacional, o bien a través de la negociación directa con los países compradores, mediante la intermediación estatal.

Las negociaciones comerciales internacionales incorporan una serie de temas que van más allá de los aspectos netamente comerciales, tales como el levantamiento de las restricciones para la operación de las empresas transnacionales, la protección de la inversión extranjera, la imposición de tribunales supranacionales para la solución de controversias y la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Así se entiende que, en el caso de los acuerdos del tipo ATPDEA, el país que liberaliza su mercado no exige una medida recíproca en el ámbito comercial, sino que prioriza la imposición de condiciones de acceso que implican un cambio en la orientación de las políticas de los países beneficiarios. El tratado comercial se convierte en un poderoso instrumento de política exterior en beneficio de los países desarrollados, permitiéndoles lograr una multiplicidad de objetivos que van más allá del ámbito comercial.

Montero y Rossell expresan que la Agenda de Comercio Exterior de Estados Unidos expresa una relación de causalidad directa entre libre comercio y prosperidad afirmando que "los tratados con los países de Sud América fortalecerán las reformas económicas que ya están en camino en esta región y promoverán el desarrollo de las oportunidades económicas fuera del cultivo y la distribución de drogas

ilegales. Este alejamiento de las drogas ilegales ayudará a reducir el crimen y la violencia asociada a esta actividad y disminuirá el flujo de narcóticos a los Estados Unidos”. Esta disyuntiva entre libre comercio o narcotráfico apela a los temores del público estadounidense, que asocia la inseguridad ciudadana de su país con la economía ilegal de los países sudamericanos (Montero y Rossell, 2008: 80).

Es lógico que el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) favorezca a aquellos países que apliquen políticas afines a los intereses estadounidenses. La reducción de cultivos utilizada en los criterios de elegibilidad y el explícito señalamiento de los “intereses estratégicos de los Estados Unidos” como criterio supremo, hacen que los criterios de interrupción o continuidad de un país en un determinado programa de preferencias dependan, en última instancia, de los intereses particulares y de lo que, discrecionalmente se determine “en un momento dado” (Montero y Rossell, 2008: 105).

Estados Unidos comenzó a negociar un TLC con los países andinos beneficiarios del ATPDEA en el año 2004. Bolivia no entró a negociar plenamente y quedó como observador mientras Ecuador se mantuvo en negociaciones hasta marzo de 2006, cuando fueron suspendidas indefinidamente. Perú y Colombia continuaron las conversaciones y firmaron sendos textos de TLC. Se supone que las ampliaciones del ATPDEA de diciembre de 2006 y junio de 2007 respondieron a las conveniencias del gobierno estadounidense de tender un puente a Perú y Colombia para que firmaran Acuerdos de Libre Comercio y no al desempeño de dichos países en su lucha contra el narcotráfico. Actualmente es muy difícil que Bolivia y Ecuador discutan un TLC con Estados Unidos.

En el caso boliviano la concentración de empresas exportadoras que se benefician del ATPDEA ha creado un grupo de interés cuyas pérdidas serían importantes en caso de que las preferencias arancelarias se suspendan. Pero por otro lado, no se ha tomado en cuenta a los coccaleros, que son los actores cuya economía se ha visto directamente afectada por las iniciativas políticas de lucha contra las drogas que dieron vida al ATPDEA. La estrategia antidrogas norteamericana en Bolivia expresó una notable contradicción: se pretendió convertir a los coccaleros en exportadores agroindustriales pero no se abrió el mercado norteamericano para recibir la producción de las plantas agroindustriales que la ayuda norteamericana antidrogas estaba subvencionando en las zonas coccaleras. Sin embargo, a través del ATPDEA, se benefició a pequeños grupos de empresarios industriales nacionales cuyos intereses económicos no estaban siendo afectados de manera directa por la erradicación de cocaes (Montero y Rossell, 2008: 126). Lógicamente, con la llegada de Evo Morales a la presidencia del país se comenzó a romper esa cadena y en el año 2009 Estados Unidos no renovó el acuerdo ATPDEA con Bolivia. Hasta ese momento:

Las empresas incorporadas como proveedoras de cadenas productivas transnacionales impulsadas por las preferencias del ATPDEA competían con productos estándar y sensibles al precio (no sensibles a la calidad). A pesar de generar mayor empleo por unidad productiva, presentaban alta vulnerabilidad en su desempeño, con ciclos alternos de prosperidad y crisis financieras.

La necesidad de estas empresas de adaptarse a la competencia mundial en cadenas altamente competitivas las hacía ajustar sus costos productivos, siendo la variable más flexible la fuerza de trabajo. Todas asumieron un modelo de contratación temporal y con pago a destajo que les permitía ampliarse o contraerse, trasladando todo el riesgo al eslabón más bajo y vulnerable de la cadena: el trabajador. Las empresas contaban con un núcleo duro de trabajadores privilegiados (alrededor del 20% a 30%) con beneficios sociales y organizados en sindicatos. Esa era la planilla laboral que presentaban para cumplir con las cláusulas de los Códigos de Conducta de responsabilidad social exigidos por las empresas contratistas.

A pesar de que estas empresas gozaron de preferencias arancelarias durante más de quince años, no lograron sostener niveles de competitividad en su acceso al mercado estadounidense, la pérdida del tratamiento arancelario preferencial las excluyó del mercado.

La forma de inserción promovida por el ATPDEA contribuyó a acrecentar los círculos concéntricos de pobreza, generando un tipo de empleo cuyos niveles de remuneración no permitían la reproducción de la fuerza de trabajo (Montero y Rossell, 2008: 186-188).

## Colombia: TLC con Estados Unidos y autonomía relativa

El 15 de mayo de 2012, durante la Cumbre de las Américas de Cartagena, se estableció la entrada en vigencia del TLC entre Colombia y Estados Unidos. Durante las dos presidencias de Alvaro Uribe Vélez, Colombia fue un peón sumiso de la política estadounidense en Sudamérica, mientras Juan Manuel Santos se presenta como el presidente de la legalidad y la transparencia. Ninguna de las dos afirmaciones es cierta y Colombia no ha tenido un recorrido tan discontinuo como suele afirmarse.

Incluso durante la “sumisión” colombiana, Estados Unidos presentaba un formato de ATPDEA impropio, buscando así una firma apresurada del TLC. Los negociadores colombianos volvían a la ronda XIV de negociaciones dispuestos a firmar a toda costa, pero el ejecutivo colombiano entendió la presión que se estaba ejerciendo en la ronda XIII y no lo aprobó (Sardi, 2006). Muchos insistieron en el grave daño que sufriría Colombia si el ATPDEA no era reemplazado por el TLC, a pesar de los exiguos beneficios que proporcionaba el ATPDEA, una constante estadísticamente cierta pero políticamente incorrecta.

Los datos indican que la mitad de las exportaciones a Estados Unidos están incluidas en el sistema ATPDEA, pero casi el 70% de ellas (3.400 millones de dólares en 2005) son de petróleo o sus derivados, que no serían afectadas por la pérdida del ATPDEA. La rebaja de aranceles que se obtienen en una serie de productos es importante para algunos sectores, pero no para la economía nacional como un todo.

De los 1.400 productos que cubre el ATPDEA que no son petróleo, las flores representan aproximadamente la tercera parte. Su arancel es del 6.5%, lo que representa una rebaja arancelaria de unos 30 millones de dólares. De las 5.600 partidas arancelarias favorecidas, Colombia registra exportaciones apenas en 913, de las que solo 18 exportan más de 10 millones de dólares, mientras 603 no superan los 100 mil dólares. Registros similares se encuentran en los cuatro países andinos, sin llegar a comprender que el ATPDEA es importante para economías localizadas y como incentivo alternativo al cultivo de drogas, no como componente del PBI nacional.

Perú y Colombia firmaron sendos acuerdos con la Unión Europea<sup>5</sup> y con Estados Unidos<sup>6</sup>, mientras Ecuador y Bolivia siguieron negociando.

Ecuador quiere firmar acuerdos comerciales con la Unión Europea y Estados Unidos, pero en formatos más flexibles que un TLC, aunque el Canciller Ricardo Patiño manifestó pesimismo por esas conversaciones<sup>7</sup>. Ecuador busca la renovación del sistema de preferencias andinas (ATPDEA) el cual vence el 30 de junio de 2013.

Karel De Gucht, comisario europeo de Comercio, recordó que el acuerdo con la Unión Europea sigue abierto para Bolivia y Ecuador, países que discontinuaron las tratativas iniciadas en 2009 para un Acuerdo de Asociación de región a región, por su rechazo a incluir un TLC<sup>8</sup>.

El gobierno ecuatoriano ha reconocido en 2011 que el Tratado de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA) tenía escasas posibilidades de sobrevivir y la entonces ministra de Producción, Nathalie Cely (ahora embajadora en Estados Unidos), anunció medidas compensatorias, como la emisión de certificados de abonos tributarios, documentos que podrían ser negociados en las bolsas y usados para el pago de impuestos. Según el propio dictamen del presidente Obama del 30 de junio de 2009, favorable a Ecuador, la expulsión de los embajadores de Washington y Quito restó recursos estratégicos favorables a la renovación del acuerdo.

5. El TLC de la Unión Europea con Colombia fue firmado el 13 de abril de 2011 y entrará en vigor en 2013, cuando el Congreso colombiano apruebe el acuerdo. El TLC de la Unión Europea con Perú fue firmado el 13 de abril de 2011 y entró en vigor el 10 de diciembre de 2012.

6. El TLC USA-Colombia entró en vigor el 15 de mayo de 2012, después de haberlo firmado el 22 de noviembre de 2006. El TLC USA-Perú fue firmado el 12 de abril de 2006 y entró en vigor el 1º de febrero de 2009.

7. Correa dice que no firmará acuerdos comerciales que hipotequen a Ecuador, El Comercio.com, [http://www.elcomercio.com/politica/Correa-acuerdos-comerciales-hipotequen-Ecuador\\_0\\_710929040.html](http://www.elcomercio.com/politica/Correa-acuerdos-comerciales-hipotequen-Ecuador_0_710929040.html)

8. Ciudadanía informada.com, Colombia y Perú concretan TLC con la UE mientras Ecuador busca soluciones a las pérdidas del ATPDEA, 13 de abril de 2011, [http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/64/ir\\_a/politica/article//colombia-y-peru-concretan-tlc-con-la-ue-mientras-ecuador-busca-soluciones-a-las-perdidas-del-atpdea.html?tx\\_ttnews%5BcalendarYear%5D=2008&tx\\_ttnews%5BcalendarMonth%5D=6&cHash=f4fe38439e](http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/64/ir_a/politica/article//colombia-y-peru-concretan-tlc-con-la-ue-mientras-ecuador-busca-soluciones-a-las-perdidas-del-atpdea.html?tx_ttnews%5BcalendarYear%5D=2008&tx_ttnews%5BcalendarMonth%5D=6&cHash=f4fe38439e)

Estados Unidos es el principal socio comercial de Ecuador, que en 2011 le vendió productos por 9.770,8 millones de dólares e importó por 6.120,6 millones. Por otro lado, la Unión Europea es el destino del 30% de las exportaciones ecuatorianas no tradicionales.

### **Perú: pocas relaciones para un socio imprescindible de Estados Unidos**

Según el Instituto Peruano de Economía el ATPDEA ha sido el principal responsable del boom exportador que protagoniza Perú desde el año 2003. En ese año 2003 se exportaron 600 millones de dólares bajo el sistema ATPDEA mientras en 2004 fueron 800 millones. Los sectores beneficiados con esta ley fueron las confecciones, el calzado, los combustibles minerales y los cultivos no tradicionales –mango, ají paprika, alcachofa, cebolla-.

El mayor desarrollo de cultivos no tradicionales podra aminorar el impacto negativo sobre el sector agrícola como resultado de pasar de un sistema de preferencias unilaterales, como son las del ATPDEA, a un tratado bilateral como es el caso del TLC con Estados Unidos.

### **Ecuador: una ventana al Pacífico**

Al igual que en Colombia, en el caso de Ecuador cerca del 90% del valor de 3 mil millones de dólares de las exportaciones de Ecuador a Estados Unidos bajo el ATPDEA fueron petróleo y sus derivados. Las flores y productos agrícolas (por ejemplo brócoli y atún) también son un componente importante del acuerdo (OADBS, 2011).

A pesar de los malos presagios recurrentes Estados Unidos renovó el ATPDEA para Ecuador hasta julio del 2013, con efecto retroactivo al 12 de febrero de 2011. Nathalie Cely, entonces ministra coordinadora de la Producción, dijo que el problema con el ATPDEA no era de Ecuador sino que faltaba llegar al momento adecuado para las negociaciones. “Manifestamos que esto pasaba por un tema de negociación para que los TLC de Corea del Sur, Colombia y Panamá se aprueben, como efectivamente sucedió”<sup>9</sup>.

Cely, luego embajadora de su país en Estados Unidos, sostuvo que la aprobación de las preferencias arancelarias es el resultado de un trabajo conjunto entre el sector privado y la Cancillería. Señaló que con la renovación de las preferencias arancelarias se evidencia la falsedad de los comentarios que decían que la suspensión del 12 de febrero se debió al impase diplomático tras la expulson de la ex embajadora de Estados Unidos, Heather Hodges.

Sobre el efecto retroactivo previsto en la renovación del Atpdea, la ministra Cely dijo que esto significara que le seran devueltos “hasta el último centavo” todos los aranceles que fueron pagados por los exportadores ecuatorianos desde el 12 de febrero hasta el momento de la aprobación estadounidense.

Felipe Ribadaneira, presidente de la Federación de Exportadores Ecuatorianos, se preguntó sobre la política comercial con la que se está trabajando en el país y sobre la necesidad de buscar una nueva relación a largo plazo con el mercado estadounidense. “No porque el exportador quiera depender de ese mercado, sino porque las condiciones se han dado para poder exportar a ese país”, recaló.

“Una buena noticia que nos da 24 meses de tranquilidad, pero que a la vez nos pone una fecha límite sobre la terminación de los mismos”, indicó Ignacio Pérez, presidente de Expoflores, quien manifestó la necesidad de “buscar nuevas alternativas a la ATPDEA”. “El gobierno tiene una obligación que cumplir y este es un tema que ni siquiera ha iniciado con los Estados Unidos”.

### **Los nervios del ATPDEA**

Cuando el proyecto del ALCA se estaba desmoronando, Robert Zoellick, secretario de Comercio de Estados Unidos, comunicó el 18 de noviembre de 2003 a la Cámara de Representantes el interés de

9. El Ciudadano.gob.ec, Ministra Cely: Renovación del Atpdea demuestra que el problema no era por cuestiones políticas, 12 de octubre de 2011, [http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27962:ministra-cely-renovacion-del-atpdea-demuestra-que-el-problema-no-era-por-cuestiones-politicas&catid=40:actualidad&Itemid=63](http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=27962:ministra-cely-renovacion-del-atpdea-demuestra-que-el-problema-no-era-por-cuestiones-politicas&catid=40:actualidad&Itemid=63)

llevar adelante negociaciones para la firma de TLCs con los países andinos: Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia (Falconí y Jácome: 2005, 10). El impulso a los TLCs fue la nueva estrategia estadounidense ante el fracaso del ALCA.

Acorde con los intereses de Estados Unidos los TLCs se negociaron por separado y no hubo posibilidades de un cierre conjunto. Perú firmó el 7 de diciembre de 2005 y eliminó la posibilidad de un cierre conjunto con Ecuador y Colombia (Acosta, Falconí y Jácome, 2006: 18).

Al igual que en el resto de los países andinos, el ATPDEA abrió para Ecuador la posibilidad de exportación de casi 6.000 partidas arancelarias, pero en la práctica Ecuador cubrió menos del 20% de ellas, en gran parte por la aplicación estadounidense de mecanismos pararancelarios, entre ellos las medidas fitosanitarias (Acosta, Falconí y Jácome, 2006: 19). En ausencia de análisis geopolíticos más amplios, estos aspectos técnicos y cuantitativos se presentan como políticos y cualitativos. Sin embargo algunas informaciones daban cuenta de la debilidad estadounidense: la votación que aprobó el TLC entre Estados Unidos y Centroamérica-República Dominicana (CAFTA) en la Cámara de Representantes estadounidense, fue aprobada por apenas 217 votos a favor y 215 en contra, en condiciones poco claras dentro de las prácticas parlamentarias en Estados Unidos.

Tras la derrota del ALCA y la presión estadounidense por los TLCs se hicieron especulaciones sobre las disyuntivas ecuatorianas ante la embestida comercial de Estados Unidos. Acosta, Falconí y Jácome mencionan un estudio del Banco Central de Ecuador (BCE) que afirma que la firma del TLC no sería el elemento dinamizador de la Economía de Ecuador, pero la no firma dejaría en posición desventajosa a Ecuador debido fundamentalmente a la pérdida del ATPDEA. "Dicho en otras palabras: no tenemos beneficios con la firma del TLC, pero sí se podría producir un perjuicio comercial sin su firma" (Acosta, Falconí y Jácome, 2006: 20)<sup>10</sup>.

Para justificar una firma condicionada del TLC la síntesis de los 15 años del régimen ATP-ATPDEA reflejaban un escaso aprovechamiento de estos acuerdos por la escasa diversificación de las exportaciones de Ecuador a USA o las restricciones al comercio que subyacen en dichos acuerdos. La ausencia de un TLC y la pérdida de las preferencias del ATPDEA pondrían en desventaja a Ecuador. En realidad el margen de negociación ecuatoriano era más amplio y finalmente el país pudo negociar una ampliación del ATPDEA. Las particulares condiciones geopolíticas del momento hacían que fuera arriesgado para Estados Unidos perder un socio como Ecuador. La lucha antidroga, el petróleo y el narcotráfico tienen una alta prioridad para Estados Unidos y Ecuador es un excelente aliado en los tres campos.

Hasta el año 2005 Ecuador había estado durante más de una década bajo la Ley de Preferencias Arancelarias y no había logrado diversificar su oferta exportable a Estados Unidos ni pudo incrementar los niveles de penetración en ese mercado (Falconí y Jácome: 2005, 14). Pero el mundo cambió aún más en los años siguientes: la crisis europeo-americana y la apertura del mercado chino permitieron a Ecuador alcanzar mercados diferentes al norteamericano y promover la competitividad basada en un análisis de las estructuras y conformación de *clusters*. El país, como parte de un proceso subcontinental, logró evadir la dependencia de sus exportaciones al mercado estadounidense, logrando un mayor poder de negociación, mayor tiempo de análisis para buscar estrategias no improvisadas de acceso de productos a Estados Unidos y el ingreso de productos y servicios no riesgosos para los *clusters* competitivos que generan valor agregado, empleo y seguridad alimentaria.

Al decidir la continuación de Ecuador bajo el régimen del ATPDEA, el presidente Barack Obama en su dictamen de junio de 2009 argumentó que la actuación de Ecuador ha sido aceptable en los siguientes aspectos<sup>11</sup>:

Políticas de inversión. El acuerdo BIT de Estados Unidos con Ecuador prevé el arbitraje internacional de las disputas por iniciativa del inversor. Ecuador es miembro del OCSID y es parte de la Convención sobre el Reconocimiento y Obligación del Tribunal Arbitral Externo (Convención de Nueva York). Ecuador indicó recientemente su intención de retirarse del ICSID. La administración norteamericana monitoreará las políticas de inversión de Ecuador para asegurarse que Ecuador continúe cumpliendo sus obligaciones BIT.

10. En realidad Ecuador no firmó el TLC en 2006 y el ATPDEA sigue prorrogado hasta julio de 2013.

11. Determinations and report of the president concerning the review of Ecuador and Bolivia under the Andean Trade Preference Act, as amended, junio de 2009, The White House, Office of The Press Secretary.

En 2008 Ecuador resolvió tres disputas de inversión con empresas norteamericanas que tuvieron lugar bajo arbitrajes internacionales. Las tres sentencias fueron desfavorables para Ecuador y el país pagó sus obligaciones.

Políticas comerciales: en enero de 2009 se suscitó un conflicto a raíz de que Ecuador impuso altas tarifas y cuotas para una importante cantidad de importaciones, incluidas las de Estados Unidos. Estas medidas debían expirar en enero de 2010. En un desarrollo positivo, Ecuador acordó quitar muchas de las restricciones cuantitativas en una fecha anterior a la prevista de enero de 2010.

Cooperación en la lucha contra el narcotráfico: Ecuador recibió en el año 2008 una certificación completa por su cooperación con Estados Unidos con la lucha antidrogas bajo el Acta de Asistencia Externa, tal como se describe en el International Narcotics Control Strategy Report de febrero de 2009. Ecuador no es un notorio consumidor o productor de coca, pero ha crecido como zona de tránsito y, en menor escala, como procesador. El gobierno ecuatoriano ha criminalizado la producción, transporte y venta de sustancias narcóticas controladas, y está haciendo esfuerzos por monitorear y controlar los precursores químicos e interditar los laboratorios de procesamiento. Ecuador adoptó una nueva ley de lavado de dinero, ha reorganizado su staff en el Consejo Nacional de Drogas e incrementó las operaciones militares cercanas a su frontera norte, una región clave para los narcotraficantes. A pesar de estos esfuerzos, los transportes a través de las rutas marítimas y terrestres a los Estados Unidos crecieron sustancialmente en los últimos años.

Ecuador declinó la renovación del permiso para facilidades operativas de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, citando argumentos soberanos. En todo caso, Estados Unidos y Ecuador están considerando futuras iniciativas que estrecharán la cooperación bilateral antidrogas, lo que ayudará a Estados Unidos para continuar cumpliendo con sus objetivos antidrogas en la región.

Derechos de los trabajadores: aunque la Constitución de 2008 avanzó en derechos de los trabajadores, la obligatoriedad de las nuevas disposiciones requiere la sanción de nueva legislación en 2009. Los asuntos relacionados con los derechos laborales son un obstáculo a la libertad de asociación, incluyendo el uso de subcontrataciones para obstruir la formación de uniones, y el trabajo infantil. Dos pedidos de derechos laborales por parte de Human Rights Watch y de la U.S. Labor Education in the Americas Project permanecen bajo revisión.

Ecuador ratificó las 8 convenciones centrales de la International Labor Organization (OIT). La mayoría de los trabajadores en los sectores privados y estatal tienen el derecho constitucional de formar sindicatos y las leyes locales habilitan la sindicalización de cualquier empresa con al menos 30 trabajadores.

Excepto los servidores públicos y los trabajadores de algunas empresas paraestatales, los trabajadores en Ecuador disfrutan del derecho de huelga. Bajo la Constitución ecuatoriana, la interrupción de servicios públicos tales como salud, educación, transporte público o utilidades está prohibida.

Tal como lo manifiesta la embajada de Ecuador en Estados Unidos, Ecuador es un aliado clave de Estados Unidos en la región<sup>12</sup>. Dada su ubicación geográfica entre los dos mayores productores de drogas en la región andina, Ecuador ha sido un socio invaluable para Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico. La cooperación bilateral impulsada por la extensión de las preferencias comerciales arancelarias, tales como el APDEA, resultó en algunas victorias antidrogas:

Estados Unidos y Ecuador han experimentado algunos exitosos esfuerzos conjuntos en la erradicación de cultivos, han conducido algunas interdicciones conjuntas de drogas y dismantelado exitosamente muchas organizaciones internacionales de narcotraficantes. La colaboración bilateral produjo una cantidad anual creciente de incautaciones en Ecuador.

El ATPDEA provee a los productores ecuatorianos una alternativa viable: mediante la promoción del comercio agrícola y los cultivos lícitos, el ATPDEA ayudó a mantener a Ecuador como el único país en los Andes que no produce drogas. Los exportadores ecuatorianos de flores y otros bienes agrícolas han generado centenares de trabajos locales que proveen una alternativa a la producción de drogas.

12. Ecuador, a key US ally in Latinamerica, Embajada de Ecuador en Estados Unidos, [www.ecuador.org](http://www.ecuador.org), [ecuador.org/atpdea\\_docs/ecuador\\_us\\_ally.DOC](http://ecuador.org/atpdea_docs/ecuador_us_ally.DOC)

Ecuador tiene una probada y larga trayectoria en la guerra contra las drogas: es uno de los primeros países de América Latina en ratificar la Convención de Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas, colocándose como líder internacional en la lucha contra las drogas. Al mismo tiempo Ecuador desarrolló una legislación antidrogas basada en la Convención de Naciones Unidas y el modelo de la OEA.

Fue a propuesta de Ecuador que la Unasur creó su Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico<sup>13</sup>.

Si el ATPDEA se suspende, es probable que el único país andino que no produce drogas, comience a producirlas<sup>14</sup>, una afirmación imposible de hacer y sostener en el escenario anterior al año 2005 pero muy sustentable en la década siguiente.

De todos modos, preparándose para un escenario sin ATPDEA, Ecuador presentó ante el Departamento de Comercio de Estados Unidos una lista de 7 productos para incluirlos en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). La propuesta surge ante el posible escenario de que el Congreso de Estados Unidos no amplíe la vigencia del ATPDEA más allá del 31 de julio de 2013<sup>15</sup>. El pedido incluye rosas, brócoli, alcachofas, medias de nylon, piña y otros productos. En julio, Ecuador pidió el paso de otros 30 productos al SGP porque a diferencia del ATPDEA, que sólo beneficia a los países andinos, el SGP beneficia a más de 100 países y se otorga bajo otros criterios de elegibilidad. “Esperamos que la solicitud sea analizada justo a tiempo, antes de que venzan las preferencias” (en julio de 2013), aseguró Nathalie Cely, embajador de Ecuador en Estados Unidos<sup>16</sup>.

Manuel Chiriboga, director del Observatorio de Comercio Exterior, refirió que lo más complicado del planteamiento es la etapa de análisis por parte de Estados Unidos, que deberá evaluar las implicaciones que conllevan aceptar la incorporación de estos productos.

Esto porque el beneficio no solo sería para Ecuador sino que también aplicaría para las naciones que reciben el SGP. “Estados Unidos, de aceptar en el sistema a las rosas, no solo va a beneficiar a Ecuador, sino que también apoyará a los países asiáticos y podría perjudicar a los africanos, es decir, ellos estudiarán los efectos que causen en los países con los que tiene especiales relaciones”, afirmó Chiriboga.

No se podrán conocer los resultados hasta junio de 2013, cuando culminen los análisis técnicos, económicos y audiencias públicas que permitan exponer los pros y los contras de incluir los siete ítems ecuatorianos.

Por el lado de la Unión Europea las tratativas no están estancadas y Ecuador disfruta de preferencias arancelarias hasta 2013 sobre productos como frutas, legumbres, plantas, pescado, café, té y maderas, preferencias que el país quiere mantener. Por otra parte el viceministro de Comercio Exterior, Francisco Ribadeneira, anunció que el Banco Mundial reconoció su error de haber colocado a Ecuador como país de renta media alta, convirtiéndolo en un país no elegible para las preferencias arancelarias de la Unión Europea. Con esta rectificación se supone que el bloque seguirá otorgando el beneficio del SGP Plus que también vence en 2013 y beneficia a productos nacionales.

El 1° de febrero de 2012 Correa dijo que no suscribirá un TLC con la Unión Europea sino un acuerdo para estimular el desarrollo. Ecuador sostiene que un TLC beneficiaría a los exportadores, pero perjudicaría seriamente a los pequeños productores.

El politólogo alemán Jonas Wolff sostiene que “la crítica fundamental que se le hace a los acuerdos bilaterales o interregionales, tal como los que impulsan la Unión Europea y Estados Unidos, es que procuran alcanzar metas que no son viables en el marco de la OMC. Cuando uno analiza lo que la Unión Europea acaba de acordar con Perú y Colombia, es evidente que se busca dar pasos más grandes hacia la liberalización –para beneficio de la Unión Europea- de los que propicia la OMC”<sup>17</sup>. Se trata de pasos

13. Actualmente denominado “Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas”.

14. Ecuador, a key US ally in Latinamerica, Embajada de Ecuador en Estados Unidos, [www.ecuador.org](http://www.ecuador.org), ecuador.org/atpdea\_docs/ecuador\_us\_ally.DOC

15. Ecuador arma escenario sin ATPDEA para exportaciones a EEUU, diario El Comercio, 3 de octubre de 2012.

16. Ecuador pide pasar 7 ítems del ATPDEA a otro sistema, diario El Universo, 5 de octubre de 2012

17. Idem.

agigantados que van más allá de lo contemplado en tratados de preferencia, “en donde la Unión Europea se arroga amplias ventajas comerciales frente a países económicamente más débiles sin que éstos puedan exigirle a cambio medidas de liberalización de la misma talla”, dice Wolff.

Las afirmaciones del presidente Rafael Correa se inscriben dentro de las posibilidades autonómicas propias de la segunda década del siglo XXI, cuando la Celac, en su reunión de Santiago de Chile en enero de 2013, resistió aiosamente las presiones de Angela Merkel por una rápida firma del TLC con la Unión Europea.

### La crisis de 2011

A raíz de la expulsión de la embajadora Heather Hodges, el presidente de la Comisión de Comercio del Senado norteamericano dijo que Ecuador “deterioró seriamente” las chances de renovar las preferencias comerciales del ATPDEA<sup>18</sup>.

Por su parte Estados Unidos declaró al embajador de Ecuador, Luis Gallegos, persona no grata y dio a entender que las conversaciones bilaterales previstas para junio de 2011 serían canceladas.

Los analistas sostenían que la más profunda crisis diplomática entre ambos países en décadas eran lógica conclusión de una serie de decisiones de política exterior que aislaron al país sudamericano:

En respuesta a la situación interior en Libia, Ecuador se posicionó inicialmente del lado de los críticos a la zona de exclusión aérea establecida por Naciones Unidas.

También canceló un tratado de protección de inversiones bilateral con Francia el día antes de una delegación de empresarios franceses llegaron a Ecuador.

También debilitó los lazos comerciales con otros socios comerciales, como Alemania, Japón y Brasil, a favor de aliados como Irán, China y Venezuela.

El viceministro de Relaciones Exteriores, Kintto Lucas, también ofreció a Julian Assange, el responsable de Wikileaks, el asilo en Ecuador, aunque esto fue más tarde revocado por el presidente Correa.

Se suponía que en el corto plazo la repercusión más importante del caso Wikileaks sería la imposibilidad de renovación del ATPDEA, que había expirado en febrero y cuya prórroga propuesta languidecía en el Congreso de Estados Unidos.

Al mismo tiempo Estados Unidos afirmaba que un TLC con Colombia, el único país que en ese entonces aún se beneficiaba del ATPDEA (ya que Perú tenía su propio TLC y ya no necesitaba del ATPDEA), se concretaría pronto, tal cual sucedió. Nuevamente los analistas habían hecho bien los cálculos económicos pero mal los cálculos políticos.

La firma del TLC entre Colombia y Estados Unidos permitiría el ingreso libre de aranceles de productos colombianos al mercado estadounidense pero también Estados Unidos tenía libre acceso al mercado colombiano. Ecuador había abandonado las discusiones por un TLC en el año 2006. Las autoridades ecuatorianas minimizaban la importancia económica del ATPDEA. La ministra de Economía, Katuska King, afirmaba que sólo el 5% de las exportaciones serían afectadas por su caducidad, y las pérdidas potenciales causadas por la falta de renovación sería de sólo u\$s 21.6 millones al año (1% de los ingresos de exportación). El gobierno presentó una serie de soluciones políticas para compensar a los exportadores, como el uso del excedente de ingresos de los actuales altos precios del petróleo y la disponibilidad para los exportadores de un crédito fiscal para ayudar a compensar el aumento de las tarifas de sus productos al entrar a Estados Unidos ante la ausencia de las preferencias comerciales. Ambas medidas eran un nuevo subsidio y una carga adicional sobre las finanzas públicas. Nathalie Cely, ministra de la Producción de la Coordinación, afirmó que el gobierno estaba tratando de mejorar la competitividad del Ecuador a través de una mejor logística e infraestructura.

18. Ecuador politics: US trade preferences look doomed, EIU Views Wiew, 5 de mayo de 2011, [http://www.alacrastore.com/storecontent/eiufxml/VW\\_VW\\_MAIN\\_20110505T164500\\_0001](http://www.alacrastore.com/storecontent/eiufxml/VW_VW_MAIN_20110505T164500_0001)



Los empresarios exportadores y los sindicatos fueron más críticos. Christian Espinosa, presidente de la Cámara Ecuatoriana Americana de Comercio, afirmó que la cifra de u\$s 21.6 millones demuestra una concepción errónea de cómo funciona la economía, ya que el gobierno no tenía en cuenta el impacto del fin del ATPDEA sobre el empleo, las inversiones futuras y la cadena productiva completa. La pérdida de los beneficios erosionará la capacidad de Ecuador para competir con Perú y Colombia, que produce muchos de los mismos bienes que Ecuador y tienen un TLC con Estados Unidos.

Las críticas eran correctas, pero evidenciaban un problema de comunicación del gobierno, no un error en su estrategia política.

Finalmente Estados Unidos prorrogó el ATPDEA con Ecuador hasta julio de 2013 haciéndolo retroactivo a febrero de 2011, contradiciendo las visiones apocalípticas sobre el "aislamiento" ecuatoriano.

### **La importancia del ATPDEA para Ecuador<sup>19</sup>**

En el año 2001 USA representaba el 37% del total de exportaciones ecuatorianas al mundo. En 2008 ese porcentaje llega a casi el 50%. El 99% de esas exportaciones a Estados Unidos entran bajo algún sistema de preferencias, sea ATPDEA, SGP o por regulaciones OMC, que lo liberan del pago de aranceles. Durante los últimos años la balanza comercial entre ambos países siempre fue positiva para Ecuador.

La apertura comercial entre ambos países comenzó con el programa SGP que estableció la exención de 4200 productos.

En 1991 se agregó el ATPA, donde se beneficiaron 5.697 productos. En el año 2001 el ATPA fue sustituido por el ATPDEA que incluyó a 6.100 productos. Se creó el 1º de octubre de 2001 y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre del 2006. Luego se renovó año a año hasta el 30 de junio de 2013.

Ecuador mantuvo resultados positivos en su balanza comercial con Estados Unidos, a partir de 2002 cuando entró en vigencia el ATPDEA, sumado a otros factores como el aumento del precio del petróleo y otros productos de exportación. Pero mientras los precios aumentaron en forma sostenida, los volúmenes han sido muy variables, lo que indica que el incremento de las exportaciones se debe más al aumento de precios que al aumento de volumen (excepto el petróleo y el camarón).

El ATPDEA ha promovido la inversión, la producción orientada a la exportación y el desarrollo de la cadena de suministro regional de integración, todos los cuales han estimulado la generación de empleo tanto en Ecuador y en los Estados Unidos.

Las exportaciones tradicionales son petróleo, banano, café y cacao. Pero se agregaron productos no tradicionales como flores, brócoli, artículos de madera, frutos tropicales, atún y textiles.

Estas industrias han generado 400 mil puestos de trabajo en Ecuador, un 8% de la población económicamente activa del país.

La tasa ecuatoriana de empleo relacionada con el ATPDEA es la más alta de toda la región andina.

Estas industrias se encuentran en el norte del país, cerca de la frontera con Colombia, una zona conocida por su pobreza y susceptible a los cultivos de drogas.

La disuasión a los cultivos de coca ha servido para proporcionar oportunidades de empleo a unos 500 mil colombianos que han cruzado la frontera para buscar refugio en la región.

El petróleo es el principal producto de exportación de Ecuador hacia Estados Unidos, donde ingresa bajo las preferencias del ATPDEA y tiene una participación del 80% en el total de exportaciones. El volumen de exportaciones de petróleo aumentó un 80% entre el año 2008 y el año 2011.

19. Comercio Ecuador Estados Unidos. Los beneficios del intercambio con nuestro principal socio comercial, AMCHAM, Cámara de Comercio Ecuatoriano americana, <http://www.amchamec.org/>

Las importaciones ecuatorianas alcanzaron 17.743 millones de dólares en 2008. Estados Unidos es el mayor socio comercial de Ecuador, representando en el año 2008 el 19% de las importaciones de Ecuador y casi la mitad de las exportaciones de Ecuador. Estados Unidos es la principal fuente de importaciones de Ecuador.

Entre los principales productos de importación se encuentran los aceites de petróleo (excepto crudo), cereales, plásticos, abonos, papel, etc.

De Estados Unidos se importan 4688 productos, un incremento del 5% en relación al año 2001. Las importaciones de aceite de petróleo son el rubro más importante de las importaciones ecuatorianas de Estados Unidos. El ATPDEA ha tenido un gran impacto en la reducción de la pobreza en Ecuador.

La USITC estima que 225.000 empleos directos e indirectos en USA dependen de las flores importadas. Como segundo exportador de flores a USA, gran parte de esos puestos de trabajo se deben a Ecuador.

Importantes sectores como el de las flores, brócoli, artículos de madera, frutos tropicales, atún y textiles han contribuido a frenar tanto la emigración legal como ilegal a Estados Unidos.

Cuando Ecuador no pudo concretar el TLC con Estados Unidos, el tema del ATPDEA y sus preferencias arancelarias pasaron a ser prioritarios<sup>20</sup>.

Las inversiones se radican en un país por las expectativas de acceder a mercados ampliados en condiciones ventajosas respecto a sus competidores. Si estas expectativas se sustentan en tratados comerciales, habrá estabilidad porque las preferencias arancelarias serán duraderas, lo que no sucede en el caso del ATPDEA, que dependen de la voluntad unilateral de Estados Unidos.

Perú, Colombia y Chile tienen TLC con Estados Unidos y la Unión Europea. Solo Ecuador, Bolivia y Venezuela, como países aislados, carecen de acuerdos comerciales que los ligen a los centros consumidores del mundo. Pero el Mercosur<sup>21</sup> (al que Ecuador, Venezuela y Bolivia pertenecen con distintos niveles de membresía) está discutiendo conjuntamente un TLC con la Unión Europea<sup>22</sup>.

El cálculo hecho en base al monto de aranceles que los productos ecuatorianos dejan de pagar (34 millones de dólares) es un cálculo simple que no toma en cuenta los encadenamientos productivos en Ecuador. La entrada en el mercado norteamericano actúa con efectivo multiplicador de beneficios. El perjuicio por el cierre del ATPDEA no se reduce sólo a una treintena de millones de dólares.

## Conclusiones

El ATPDEA con Ecuador es un acuerdo muy importante para la estabilidad política estadounidense en el subcontinente sudamericano, la zona donde se produce casi toda la cocaína mundial. Ecuador es el único país andino que no produce droga.

El ATPDEA es importante para la contención social y económica de una franja territorial limítrofe con Colombia, donde la lucha contra el narcotráfico propia del ATPDEA puede desarrollarse efectivamente.

Las circunstancias geopolíticas mundiales y sudamericanas permiten la presentación de una propuesta de acuerdo, más predecible en el tiempo y menos unilateral en la forma, de lucha contra el narcotráfico a cambio de beneficios arancelarios para una categoría más delimitada de productos.

Como único país con costa al Pacífico que no forma parte de la Alianza del Pacífico Ecuador puede practicar una política exterior ambivalente entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, proveyendo de estabilidad a Estados Unidos y de salida estratégica al comercio del Mercosur

20. ATPDEA: por qué es importante para Ecuador?, Cámara de Industrias de Guayaquil, Dirección de Estudios, abril 2011

21. Ecuador analiza presentar la petición de ingreso como miembro pleno del Mercosur en el primer trimestre de 2013.

22. Argentina.ar, Cristina en la cumbre de la Celac y la Unión Europea, <http://www.argentina.ar/temas/cristina/16586-cristina-en-la-cumbre-de-la-celac-y-la-union-europea>, "El bloque sudamericano presentará antes de fin de año una propuesta que contemple el nuevo escenario internacional, de mayor paridad entre ambas partes".

**Bibliografía**

ACOSTA, Alberto; FALCONÍ Fander y JÁCOME Hugo, 2006, ¿Qué pasa si Ecuador no firma el TLC?, Iconos. Revista de Ciencias Sociales, N° 24, Quito, págs. 17-22, Flacso Ecuador.

FALCONÍ Fander y JÁCOME Hugo E., 2005, *El Tratado de Libre Comercio ¿va porque va?*, Iconos, Revista de Ciencias Sociales, N° 22, Flacso Ecuador, Quito, Ecuador, págs. 9-18.

MONTERO, Lourdes y ROSSELL Pablo, 2008, *El ATPDEA en Bolivia. Políticas, discursos y actores*, Cuaderno de Trabajo N° 12, Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE), La Paz, Bolivia.

OADBS Oxford Analytical Data Brief Service, 2011, *Latin America: ATPDEA trade programme could be revived*, <https://www.oxan.com/display.aspx?ItemID=DB167275>

SARDI Emilio, 2006. *La verdad de los beneficios del Atpdea*, Portafolio, enero 25.

