

# **¿A LAS PUERTAS DE UN TLC, o más lejos que nunca?**

Fander Falconí Benítez<sup>1</sup>

Este artículo adelanta una serie de consideraciones alrededor de las repercusiones e implicaciones del TLC para el caso específico del Ecuador. En particular, el autor sostiene que el tratado no puede ser considerado simplemente como un acuerdo comercial y que merece ser reevaluado a partir de cada una de las implicaciones posibles para la sociedad ecuatoriana en conjunto. Bajo esta perspectiva, el texto explora las condiciones internacionales que han servido como trasfondo del proceso de negociación del TLC, para pasar posteriormente a un examen de los alcances de éste en Ecuador. Dicho examen permite concluir, finalmente, que bajo las condiciones actuales de negociación, los riesgos de firmar el Tratado de Libre Comercio resultan mucho mayores en comparación con sus beneficios.

Palabras clave: Tratado de Libre Comercio, apertura comercial, competitividad

This article offers a series of reflections concerning the repercussions and implications of the FTA in the specific case of Ecuador. In particular, the author sustains that the agreement cannot be considered simply in terms of trade and that it should be reevaluated in relation to its potential implications for Ecuadorian society as a whole. Within this framework, the text explores the international conditions that have surrounded the negotiation process in order to assess its effects in Ecuador. The author concludes that under the current conditions characterizing the FTA negotiations, the risks of signing the agreement are much greater than the potential benefits of doing so.

Keywords: Free Trade Agreement, commercial opening, competitiveness

## Introducción

En Ecuador, la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) ha confirmado la precaria situación del aparato productivo, la desarticulación del sector público, y el escaso liderazgo del gobierno y el Congreso Nacional. En este sentido, la sociedad Ecuatoriana ha expuesto divergencias cruciales ante el tema del TLC. Se encuentran en su interior, posiciones que van desde la ceguera acrítica, pasando por la poca

comprensión de las implicaciones económicas, sociales, ambientales y jurídicas de este potencial acuerdo, hasta, finalmente, la propuesta de un plebiscito. Por su cuenta, los Estados Unidos han planteado una propuesta económica y política claramente definida según lo muestra la forma en que ha planteado las negociaciones del TLC con los países andinos.

Desde un marco general, los grados de coordinación entre Colombia,

1 Coordinador del Doctorado de Economía y de Investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLAC-SO)- Sede Ecuador.

Ecuador y Perú han sido terriblemente bajos; la parte técnica del proceso se agota (la propiedad intelectual y el acceso a mercado de bienes agrícolas han sido los puntos críticos desde el inicio de las conversaciones) y se acerca el momento de las definiciones políticas, lo que abre un conjunto bastante amplio de inquietudes frente a la pertinencia del TLC para Ecuador.

Este documento intenta dar cuenta de dichas inquietudes a través de cuatro secciones. En la primera, se realiza una revisión del contexto internacional en que se desenvuelve la negociación; luego, se plantea que este potencial acuerdo implica mucho más que un tratado comercial. En la tercera, se estudian los alcances del TLC para el caso ecuatoriano y por último se presentan las conclusiones centradas en las perspectivas de la negociación actual. Por lo demás, es conveniente agregar que este trabajo se nutre de tres estudios en los cuales el autor participó directamente (Acosta y Falconí 2005; Falconí y Vallejo 2005; Falconí y Jácome 2005).

### **El contexto de la negociación**

La expansión de los mercados para sus bienes, servicios e inversiones es, sin duda, una de las prioridades de los Estados Unidos, pero, de ningún modo, el único objetivo presente en la firma del TLC. Con la propuesta del TLC, luego del eventual fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los Estados Unidos pretenden, a su vez, asegurar su posición en el hemisferio en razón de la creciente expansión y for-

talecimiento de la Unión Europea (UE)<sup>2</sup>. Igualmente, no están ausentes las razones geopolíticas y militares, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001.

En el ámbito internacional, hay un marco de regulaciones y prácticas que norman el comercio mundial. Más allá del discurso de la libertad y autonomía, el mercado mundial se caracteriza por ser un espacio administrado. Las declaraciones de los gobiernos del Norte, supuestamente dirigidas a beneficiar a los países empobrecidos del Sur, se contradicen con la realidad, en la medida en que con sus políticas comerciales marginan las exportaciones de los países pobres, y tienen aún elevados subsidios internos. No es casual que entre los objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas para el milenio se le otorgue una especial importancia a la promoción de una asociación mundial para el desarrollo. En este sentido, el objetivo número ocho propone fomentar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Esto incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados, la cancelación de la deuda bilateral oficial y concesiones a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.

Los países latinoamericanos, tal como sucede en el resto del mundo empobrecido, han liberalizado más rápido sus mercados que los países industrializados. Como resultado de esta realidad, en un ambiente propicio para las

2 Aunque no se puede desconocer el debilitamiento político que representó para la UE la negativa sobre la Constitución europea en los plebiscitos de Francia y Holanda en el presente año.

economías más desarrolladas, las importaciones provenientes de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en especial de Estados Unidos, han crecido mucho más rápido que las ventas externas de la región (Acosta y Falconí 2005).

Desde las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), los países industrializados han reducido gradualmente sus barreras comerciales. Sin embargo, todavía existen una gran gama de mecanismos que frenan el flujo comercial: aranceles, aranceles escalonados, barreras no arancelarias, medidas anti-dumping, entre otras herramientas destinadas a cerrar abierta o veladamente los mercados (Acosta y Falconí 2005). En efecto, los Estados Unidos protegen sus empresas con subvenciones y medidas proteccionistas. En el 2002, por ejemplo, los Estados Unidos decidieron proteger su industria siderúrgica gravando los aceros importados de Europa y Asia (Millet y Toussaint 2005).

De acuerdo a un aporte de OXFAM (2002; Acosta y Falconí 2005), las cuatro economías mayores -Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y Japón- recuperan, a través de estos mecanismos proteccionistas, al menos uno de cuatro dólares de la llamada ayuda al desarrollo que prestan a los cuarenta y nueve países más pobres. La mayor incoherencia se alcanza en el caso de Canadá: las restricciones comerciales canadienses a los productos de los países más pobres significan unos US\$ 1.600 millones, o sea, cinco veces el monto de la llamada ayuda al desarrollo.

OXFAM (2002) estima que una

liberalización total de las importaciones por parte de los países industrializados entre los años 2000 y 2005 representaría un valor de US\$ 14 mil millones para América Latina; US\$ 3 mil millones para India, China y Brasil respectivamente; US\$ 2 mil millones para el África subsahariana y US\$ 600 millones para Indonesia. El libre acceso a los mercados para los productos provenientes de los 49 países más pobres del mundo les representaría un aumento del 11% de la totalidad de sus exportaciones.

Sin embargo, sería un error creer que el problema se resuelve sólo por medio del acceso a los mercados y/o con el ingreso de inversiones extranjeras; aunque debe quedar claro que, de existir cierta voluntad política de las partes, una total liberalización para los productos del mundo pobre no pondría en riesgo la economía mundial. De todas maneras, es innegable que la apertura comercial y la adopción de una nueva modalidad de acumulación, basada mayormente en las exportaciones y en la creciente dependencia de capitales extranjeros, han provocado un incremento acelerado de los vínculos económicos de América Latina y el Caribe con el mundo. Esta relación, por otro lado, ha aumentado la exposición de las economías latinoamericanas y caribeñas a los vaivenes del mercado mundial, sea a través de los precios y de la demanda, o a través de las variaciones en las tasas de interés y en los flujos financieros internacionales. Después del mercado financiero, el comercio exterior ha sido el campo donde más velozmente se han procesado estas transformaciones económicas, a través de las cuales, de una forma incluso idealizada, se ha pretendido acelerar la inserción de

los países latinoamericanos en la globalización (Acosta y Falconí 2005).

Sin desconocer el dinamismo experimentado en el sector exportador de América Latina y su importancia para atraer inversiones, los cambios registrados han sido insuficientes para producir transformaciones capaces de inducir un proceso de desarrollo sostenible. Un reciente informe de la CEPAL (2004) sostiene que los flujos de inversión extranjera directa en los países del Norte y en América Latina y el Caribe han experimentado una caída en los últimos 4 años, mientras que crecieron de manera sostenida en China, a pesar de la crisis mundial.

Si en algún momento las remesas

de la IED (inversión extranjera directa) sobrepasarán a la entrada de capital sería un desastre para la Región ya que, además de su tradicional inserción en el comercio internacional mediante la exportación de productos primarios, se convertiría en proveedora de capital al Norte. Esto no es improbable si América Latina no tiene éxito en competir por capital con Asia durante los próximos años. Si a esta situación descrita, se añaden, adicionalmente, las preocupaciones y repercusiones de los impactos ambientales del comercio exterior, se llega a una inevitable necesidad de reflexionar con mayor cuidado sobre un eventual TLC (ver recuadro No1).

#### Recuadro No 1 Apertura, comercio y medio ambiente

Cambios ambientales sin precedentes, pobreza e inequidad y un proceso de concentración de capitales en las transnacionales constituyen algunos de los efectos de la globalización, para sus detractores. Existe un debate respecto a los fundamentos teóricos e impactos del comercio exterior en los países que intervienen. La visión económica convencional sostiene que el libre comercio, los procesos de apertura, y los mayores flujos de inversión extranjera directa son beneficiosos para el medio ambiente. Otros estudios alertan sobre los problemas sociales y ambientales que ocasionan la apertura y liberalización.

Los procesos vinculados al comercio exterior generan un conjunto de flujos directos, indirectos y ocultos, que cada vez se interpretan con mayor precisión. Afloran nuevos estudios que no sólo examinan al comercio en valor monetario, sino también en sus aspectos físicos (Muradian y Martínez-Alier 2001; Schutz et al. 2004). Aumenta la literatura sobre los impactos ambientales generados por las actividades extractivas ligadas al mercado internacional.

Los países ricos importan mucho más toneladas de materiales de las que exportan, lo que implica una entrada neta de materiales. Según un trabajo de Giljum y Eisenmenger (2004) que enfoca la economía desde el punto de vista del metabolismo social –el flujo entrópico de materia y energía por el cual la economía depende del ambiente, tal como lo caracterizaba el insigne economista rumano Nicholas Georgescu-Roegen (1979)– las exportaciones de la Unión Europea en toneladas son 4 veces menores que sus importaciones. En cambio, América Latina exporta 6 veces más toneladas en comparación con lo que importa. Esto abona la imagen de que la desmaterialización (la utilización de un menor flujo de materiales y energía por unidad de producto) de las economías del Norte se está produciendo por una reubicación de la producción intensiva de recursos natu-

rales de los países del Norte hacia el Sur<sup>3</sup>. Esto se complementa con un estudio del Wuppertal Institute de Alemania que provee evidencia de que la Unión Europea está moviendo los límites ambientales hacia otras regiones, incluyendo los países en desarrollo (Schutz et al. 2004).

Mientras los países del Norte se benefician de la explotación de los recursos sin enfrentar las secuelas físicas, los países del Sur se especializan en procesos productivos costosos, debido a que no incluyen las externalidades negativas en los precios, y son, a su vez, nocivos en términos ambientales. El superávit comercial en términos físicos de los países del Sur apoya el principio del Intercambio Ecológicamente Desigual (IED): se exportan productos sin incluir en los precios los daños ambientales o sociales producidos local o globalmente (Martínez Alier 2001).

Los procesos productivos ligados a la exportación experimentan una mochila ecológica elevada, como la movilización de tierras y de materia vegetal (Naredo 1998). Estos comportamientos se suman a otros que plantean un intercambio desigual en las cantidades de energía incorporada (embodied energy) en los bienes y servicios. Machado et al. (2001) al aplicar técnicas input-output, demuestra que la economía brasileña no sólo es una exportadora neta de energía incorporada (153 PJ –Pentajoules-) y carbón incorporado (3.6 MtC) en los bienes no energéticos intercambiados en el mercado internacional por el país en 1995, sino que cada dólar ganado con las exportaciones incorpora 40% más energía y 56% más carbón que cada dólar gastado en importaciones. Esto significa que Brasil es un exportador neto de energía y carbón incorporados en los bienes no energéticos comercializados en 1995, sino también que sus exportaciones de bienes no energéticos son, en promedio, más intensivas en energía y carbón que sus importaciones.

### **TLC: más que un tratado comercial**

Desde la óptica oficial, se ha presentado al Tratado del Libre Comercio (TLC) como un “acuerdo mediante el cual dos o más países establecen reglas y normas para el libre intercambio de productos, servicios e inversiones”. Si este acuerdo implicara un simple marco regulatorio de intercambio comercial se podría justificar que se consolide en un tiempo récord; no obstante, dado que éste es un tratado cuyas implicaciones sociales, económicas, jurídicas y geopolíticas van mucho más allá de la óptica oficial presentada a la sociedad

ecuatoriana, merece, por tanto, un mayor tiempo para sopesar sus posibles repercusiones. A este respecto, resulta esclarecedor notar que para México y Chile el proceso de acercamiento a sus respectivos TLC les llevó un poco más de cinco años.

El proceso de negociación llevado por el Ecuador tiene tres partes vulnerables. La primera es la precipitación de la negociación y el apuro por promover reformas gubernamentales a fin de ganar niveles de competitividad espurios, por medio de bajas en los estándares laborales y ambientales<sup>4</sup>. La segunda se relaciona con el alcance y las

3 La desmaterialización se vincula con el principio de que el crecimiento económico, calculado por medio del producto interno bruto (PIB) por habitante, provoca una menor presión ambiental o uso de los recursos naturales en el tiempo (Falconí 2002).

4 Esto fue notorio en el gobierno del ex presidente Lucio Gutiérrez que fue derrocado en abril del presente año por un movimiento social. A continuación, asumió la presidencia el vicepresidente Alfredo Palacio, quien hizo inmediatamente modificaciones en el equipo negociador ecuatoriano.

implicaciones del TLC. La constatación pueril de una balanza comercial positiva entre Ecuador y los Estados Unidos no es suficiente para justificar este tipo de acuerdos comerciales. Es necesario considerar otros aspectos que no por intangibles son menos substanciales y que se encuentran inmersos en las mesas de negociación<sup>5</sup>: flujos de capital, derechos de propiedad intelectual y datos de prueba, tratamiento de la tecnología de punta, el impacto ambiental de la apertura comercial, los impactos en la agricultura, los aspectos geopolíticos, competitividad, superposición con otros acuerdos internacionales, entre otros más. La tercera fragilidad se refiere al escaso liderazgo político exhibido tanto por los dos gobiernos de turno que han negociado el TLC, como por el Congreso Nacional, que finalmente tiene que aprobarlo. Recordemos que un movimiento social y político defenestró al Coronel Lucio Gutiérrez de la presidencia en abril de 2005, motivo por el cual asumió ese cargo, su vicepresidente, Alfredo Palacio. Esto, sin duda, ha provocado cambios sustanciales en el equipo negociador ecuatoriano.

Sobre el primer punto, la velocidad del proceso y la estrategia de los Estados Unidos de dejar los temas sensibles para último momento (agricultura, biodiversidad, patentes, textiles, reglas de origen, inversión, entre otros), evidenció las preocupaciones de última hora (próximos a terminar el proceso de negociaciones) del equipo negociador

ecuatoriano y del sector privado. Por otro lado, el gobierno promovió una serie de reformas en el ámbito laboral. El 9 de marzo de 2005, el ex presidente Lucio Gutiérrez suscribió el nuevo “Reglamento para la Contratación Laboral por Horas”, publicado en el Registro Oficial No. 547, de 18 de marzo de 2005. Las experiencias de México y Centroamérica sobre la “flexibilización laboral”, que incluye el trabajo por horas, tercerización, implantación de maquilas, creación de zonas francas y niveles mínimos de indemnizaciones por despidos, muestran que no necesariamente mejora la productividad ni la competitividad y tampoco se genera más empleo. Con estas reformas la mano de obra se abarató y presentó una pérdida de los ingresos de los trabajadores de casi la mitad, es decir, se aumentó la “precarización laboral” y, además, fomentó la emigración de un grupo considerable de la población hacia los Estados Unidos (Juárez 2005).

De igual forma, el ejecutivo envió al Congreso Nacional el proyecto de Ley Orgánica de Racionalización Económica del Estado, denominada también como “Ley Topo”, la cual –entre otros varios temas– aborda la reducción de la participación de los trabajadores de las utilidades empresariales del 15% al 5%, castigando aún más los precarios ingresos que reciben éstos<sup>6</sup>.

El alcance de TLC y las implicaciones que éste tendría para el Ecuador, se analizarán en el siguiente acápite.

5 Las mesas de negociación están organizadas en los siguientes temas: Agricultura, Industrial, Textiles, Defensa Comercial (Salvaguardias), Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), Origen, Aduanas, Normas Técnicas (Obstáculos Técnicos al Comercio), Servicios Transfronterizos, Telecomunicaciones, Comercio Electrónico, Servicios Financieros, Inversiones, Propiedad Intelectual, Laboral, Ambiental, Solución de Controversias y Asuntos Institucionales, Compras Públicas. Además, se incorporaron dos temas adicionales: Políticas de Competencia y Cooperación.

6 El salario real percibido por un trabajador del sector privado es de 106 dólares (Banco Central del Ecuador 2005a).

## Implicaciones del TLC para el caso ecuatoriano

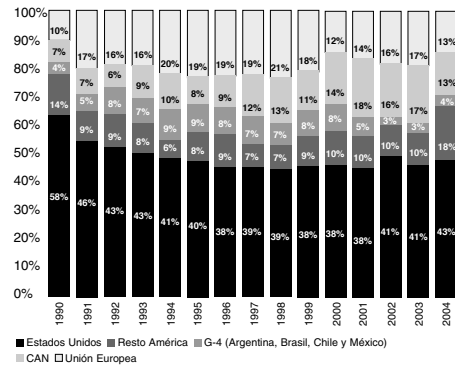
Desde la óptica oficial, se ha presentado al Tratado del Libre Comercio (TLC) como un “acuerdo mediante el cual dos o más países establecen reglas y normas para el libre intercambio de productos, servicios e inversiones”.

En noviembre de 2003, con la propuesta oficial del gobierno norteamericano de iniciar las negociaciones para la firma de TLCs con los países andinos, se rompió el status quo de las relaciones comerciales entre estos países y se dio un giro a la política exterior norteamericana en la Región Andina. Los acuerdos del tipo ATPA (Andean Trade Preference Act) o ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act) más que ser acuerdos de comercio propiamente dichos, contienen intereses específicos que giran alrededor de aspectos geopolíticos y de lucha contra el narcotráfico. Este tipo de acuerdos comerciales son de una sola vía<sup>7</sup>, es decir, sólo de acceso al mercado norteamericano y no al de las contrapartes. Esto constituye una estrategia para lograr el libre acceso a economías pequeñas con bajos niveles de competitividad, que van sumando al desarrollo y expansión de las transnacionales estadounidenses, frente al capital europeo y asiático (Petras 2002); además de mantener el interés geopolítico de los Estados Unidos en la región.

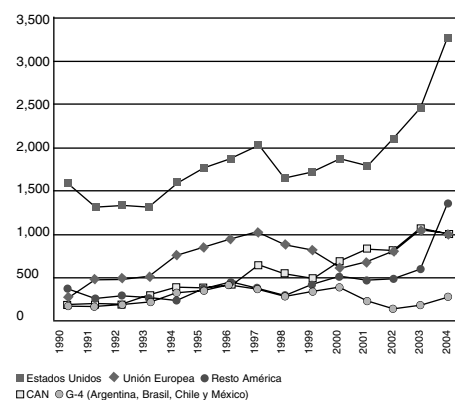
Los acuerdos previos al TLC han generado un mayor grado de dependencia comercial con los Estados Unidos, debido a una concentración de las exportaciones ecuatorianas hacia ese des-

tino. Como se aprecia en los siguientes gráficos, entre 1990 y 2004 el principal destino de los productos ecuatorianos fue Estados Unidos, seguido de la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones. Aproximadamente el 40% de las exportaciones totales se dirigieron al mercado norteamericano.

% de exportaciones ecuatorianas por destino (1990 - 2004)



Exportaciones ecuatorianas FOB (1990 - 2004)



7 Este tipo de acuerdos nacieron por iniciativa de los Estados Unidos, de forma unilateral, cuyo objetivo era obtener como contraparte de los países firmantes su apoyo para la lucha contra la producción de drogas y el narcotráfico.



Ecuador ha estado durante más de una década bajo la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA y ATPDEA) y no ha logrado diversificar su oferta exportable a los Estados Unidos ni ha incrementado los niveles de penetración a este mercado. Se evidencia que, pese a que el país ha tenido la opción de exportar a los Estados Unidos alrededor de 6.000 partidas arancelarias o productos libres de aranceles bajo estos acuerdos, no ha cubierto ni el 20% de las mismas (Jácome 2005). Las exportaciones se han caracterizado por estar concentradas en bienes primarios<sup>8</sup> que no incorporan valor agregado e innovación, constatándose los bajos niveles de competitividad que tiene el país (Jácome 2004; Jácome y Falconí 2002).

Por otro lado, el país corre el riesgo de que en los procesos de negociación del TLC algunos de sus principales productos de exportación que ahora gozan de libre entrada al mercado norteamericano, por estar bajo el ATPDEA, sean puestos en las diferentes canastas definidas en este proceso con aranceles y periodos de desgravación<sup>9</sup>. Según la información que se puede obtener de los avances de las negociaciones (MICIP-Ecuador 2005), el estado de ubicación por canastas de varios de los principales productos que el país exporta a los Estados Unidos no está todavía definida; sólo el petróleo, por ser un producto estratégico para los norteamericanos está ubicado en canasta A, el resto de productos se reparten en

mayor medida entre las canastas C y D. De todas formas hay que esperar hasta el final de las rondas de negociación para verificar la posición final de los productos por canastas y constatar el grado de apertura que otorgaría el gobierno norteamericano a los productos ecuatorianos.

El TLC viene acompañado, asimismo, por aspectos e implicaciones significativas para el Ecuador que revelan su carácter profundo y complejo. A continuación se indican algunas de ellas.

### ***Aspectos Políticos***

El acuerdo se enmarca en la estrategia geopolítica de los Estados Unidos para el combate del cultivo de drogas y narcotráfico según la mesa de “Asuntos Institucionales” (MICIP-Ecuador 2005). En la sección “Preámbulo” se hace referencia a que entre los objetivos del tratado estará el “combate a las drogas, como un antecedente que alude a la responsabilidad compartida, ligado directamente con la mención de la sustitución de cultivos”. Se entiende que esta “responsabilidad compartida” compromete directamente al Ecuador y, sin juicio de inventario, su participación en el Plan Colombia.

### ***Aspectos Jurídicos***

El Banco Mundial señala que “la proliferación de acuerdos regionales de comercio está alterando las bases del panorama del comercio mundial. La cantidad de acuerdos vigentes supera los

8 Según las estadísticas de comercio exterior del Banco Central del Ecuador (2005a), en los últimos 10 años las exportaciones primarias ecuatorianas han representado más del 75% del total de exportaciones.

9 En las rondas de negociación del TLC se establecieron cinco grupos o canastas: A, B, C, D y D-trq para el acceso de productos a los mercados andinos y norteamericano. Canasta A para acceso inmediato, B, C y D para acceso en cinco, diez y más de diez años, y D-trq que además del periodo de desgravación incorpora cupos y contingentes.

200 y ha aumentando en seis veces sólo en los últimos veinte años. Hoy, más de la tercera parte del comercio global se lleva a cabo entre países que tienen alguna forma de acuerdo regional recíproco y los países protagónicos del fenómeno son la Unión Europea y Estados Unidos” (Banco Mundial 2005). La posibilidad de realizar acuerdos del tipo TLC, permite establecer un esquema jurídico “a la medida”, que evade el marco general existente de acuerdos regionales o globales del tipo Comunidad Andina de Naciones (CAN), Organización Mundial de Comercio (OMC), el recientemente adoptado Protocolo de Kyoto (el cual no ha sido suscrito por los Estados Unidos, pese a ser el mayor emisor de dióxido de carbono en el mundo). Dado que es una preocupación de los países andinos, el mismo Informe de la VII Ronda de Negociaciones indica la necesidad de realizar, en la mesa de “Asunto Institucionales”, una reunión de abogados para que analice “a profundidad la compatibilidad del tratado con la normativa de la CAN ya que existe la necesidad de preservar la unidad subregional que ha evolucionado y la cual tenemos razones para fortalecerla desde el punto de vista comercial, político e histórico”.

### ***Aspectos Socio-Económicos:***

Los desniveles de competitividad entre los Estados Unidos y el Ecuador ponen en evidencia la poca capacidad para competir de la mayoría de las empresas locales versus las transnacionales estadounidenses, asunto que se

vería agravado para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes)<sup>10</sup>. Un impacto directo del TLC al sector empresarial ecuatoriano se daría en el acceso a las adquisiciones de bienes y servicios que realiza el sector público. En el tema sobre “compras públicas”, los Estados Unidos piden para sus empresas un tratamiento similar al que reciben los bienes, servicios y proveedores domésticos en los procesos de adquisiciones públicas. Lo insólito de este tema es que no todos los estados norteamericanos aceptan dar el mismo tratamiento a las empresas andinas en el suministro al sector público (ver informe de la VII Ronda de Negociación). Sin duda alguna, la decisión de no participar en este punto de la mayoría de los estados norteamericanos indica el riesgo inmediato en el empleo y permanencia de las empresas locales que subyacen al cambio de un proveedor local por uno extranjero.

La rapidez y ligereza con la que se está llevado este proceso pone de manifiesto que en un tiempo record el Ecuador perderá elevados márgenes de libertad en el manejo de la política comercial. La política comercial orientada de forma adecuada y estratégica permite proteger a los sectores que generan empleo, valor agregado y seguridad alimentaria, así como mantener un programa de inserción gradual de los sectores productivos a los procesos de apertura comercial en función del avance de los niveles de competitividad.

El país podría perder la capacidad de gestionar las fuentes de innovación derivadas de la información genética y

<sup>10</sup>De acuerdo al índice de competitividad que publica el World Economic Forum, el Ecuador está entre los países con peores niveles de competitividad. En el 2004 se ubicó en el puesto 90 entre 102 países, mientras que los Estados Unidos se ubicó en el puesto número 2.

medicinal proveniente de la biodiversidad y conocimiento ancestral, utilizada en procedimientos y diagnósticos terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de humanos y animales. El marco legal planteado por los Estados Unidos en las mesas de negociación sobre propiedad intelectual brinda a las transnacionales valiosas oportunidades para apropiarse de este tipo de conocimientos y fuentes de ventajas competitivas.

La inversión extranjera directa puede contribuir a aumentar el grado de productividad de un país si existe un proceso de transferencia de conocimientos y tecnología a los sectores productivos local, y siempre y cuando no se sitúe en sectores extractivos que generan altos pasivos ambientales como en el Ecuador. En el tema de “inversión”, la propuesta de los Estados Unidos, según los textos propuestos para la negociación del TLC (USTR 2004), se plantea lo contrario, esto es, que las empresas foráneas no tendrán ninguna obligación de transferir tecnología de todos sus procesos de producción a los países donde desarrollen sus actividades.

Se imponen restricciones soberanas para plantear estrategias de desendeudamiento relacionado con la deuda pública. En el mismo Informe de la VII Ronda de Negociaciones, en la mesa sobre “Inversiones”, se indica que únicamente la deuda bilateral (gobierno a gobierno) no será considerada como inversión. Es decir, las estrategias de desendeudamiento o alivio de la deuda externa (como operaciones de rene-

ciación, reestructuración, conversión de la deuda, intercambio o canje de deuda, prepagos no contemplados en el contrato, recompra de deuda, entre otras) estarán limitadas a una pequeña porción de la deuda externa<sup>11</sup>. Esto significa que la mayor parte de la composición del endeudamiento externo ecuatoriano (según el comportamiento histórico de la deuda) estará automáticamente enmarcado en las instancia legales y de arbitraje que se establezcan en el TLC.

La ampliación del mercado y las decisiones de producción que se derivan del TLC son guiadas por el criterio de la maximización de las ganancias. En el caso de la biodiversidad agrícola, si la ganancia en el mercado aumenta al introducir las técnicas de la agricultura moderna y las variedades de alto rendimiento, entonces cabe preguntarse si el destino de las variedades tradicionalmente mejoradas será la inexorable desaparición. Es posible pensar en los riesgos que involucra un esquema así para la riqueza de la agrobiodiversidad andina, cuya lógica ha rebasado a la del mercado desde tiempos ancestrales (Falconí y Vallejo 2005).

### **Aspectos Comerciales:**

Con excepción del petróleo, que es un producto estratégico para los Estados Unidos, el resto de productos “estrellas” que posee el país correrían el riesgo de perder el estatus que les da el ATPDEA para entrar sin aranceles al mercado norteamericano, o al menos eso es lo que se refleja hasta el momento de las rondas de negociaciones.

Los desniveles de competitividad

<sup>11</sup> Según la composición de la deuda externa (a enero de 2005) el 78% corresponde a deuda con organismos internacionales y deuda comercial (bancos de inversión y bonos en el mercado de capitales), mientras que el 22% corresponde a deuda bilateral (Banco Central del Ecuador 2005b).

entre los dos países auguran un cambio de tendencia en la balanza comercial Ecuador–Estados Unidos. Las empresas norteamericanas, a partir de la firma del TLC, lanzarán todo su potencial de oferta de bienes y servicios con libre acceso al mercado ecuatoriano.

En el TLC, Estados Unidos busca seguir manteniendo algunas barreras encubiertas de entrada de productos. El Informe sobre la VII Ronda de Negociaciones indica en la mesa sobre “Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” la falta de claridad sobre los procedimientos administrativos requeridos por las agencias sanitarias para ingresar con nueva oferta exportable al mercado norteamericano. De igual forma, se pretende que para la solución de controversias se acuda al Órgano de Solución de Controversias de la OMC, a sabiendas de su alto costo y muy dilatada aplicación.

Un estudio recientemente preparado por la CEPAL (CEPAL 2005) alerta sobre los impactos del TLC con Estados Unidos en la agricultura ecuatoriana. Se aplica un análisis de competitividad *ex-ante* y *ex-post* a través del cual se identifica un conjunto de productos que estarían amenazados: maíz, arroz, fréjol, papa, soya, carne vacuna, quesos y cítricos. Asimismo, se indica que la producción de maíz estadounidense es 6.4 veces mayor que la ecuatoriana. Algo similar ocurre con el trigo y la papa, 4.5 y 4.7 respectivamente. El problema con la producción agrícola amenazada es que gran parte se desarrolla en unidades productivas campesinas cuyo único objeto es la subsistencia.

Si el Ecuador no continúa con el TLC, tendría aproximadamente dos años (hasta 31 de diciembre del 2006 cuando se termina el ATPDEA) para

planificar una estrategia de comercio exterior que le permitiera alcanzar mercados diferentes al norteamericano (por ejemplo, el europeo, que debido a la depreciación del dólar frente al euro incentiva a las exportaciones ecuatorianas) y así promover la competitividad basada en un análisis de las estructuras y conformación de clusters. Si en dos años el país logra neutralizar la dependencia de sus exportaciones en el mercado estadounidense, tendría un mayor poder de negociación a finales del 2006, mayor tiempo de análisis para buscar estrategias no improvisadas de acceso de productos ecuatorianos a los Estados Unidos y permitiría el ingreso al país de productos y servicios que no pongan en riesgo a los clusters competitivos que generan valor agregado, al empleo y a la seguridad alimentaria.

### *Aspectos agrícolas*

En el caso de la biodiversidad agrícola, si la ganancia en el mercado aumenta al introducir las técnicas de la agricultura moderna y las variedades de alto rendimiento, entonces cabe preguntarse si el destino de las variedades tradicionalmente mejoradas será la inexorable desaparición. Es posible pensar en los riesgos que involucra un esquema globalizante para la riqueza de la agrobiodiversidad andina, cuya lógica ha rebasado a la del mercado desde tiempos ancestrales. El manejo de la biodiversidad agrícola debe entenderse desde el complejo ecológico humano de las sociedades, que a través de la mejora tradicional de las plantas y la recolección en los campos, ha conseguido criar y conservar, una vasta riqueza de recursos genéticos, no fáciles de valorar en dinero (Martínez Alier 1994).

Por ejemplo, el maíz constituye

un producto agrícola cuyo origen y evolución genética son en esencia mexicanos: se han mejorado sus rendimientos, su resistencia a plagas y sequías, se ha incrementado el contenido proteico del grano. Además, las variedades mexicanas y sus derivados han sido empleados para mejorar las poblaciones existentes en 43 países de América Latina, África y Asia (Nadal 2000). Ahora bien, desde 1992, cuando empezaron las negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá para consolidar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los esfuerzos de política se orientaron a la liberalización del comercio del maíz, puesto que al comparar la productividad promedio del cultivo en México y Estados Unidos, la producción mexicana resultaba ineficiente. De acuerdo a la FAO (FAO 2004), la productividad<sup>12</sup> promedio del maíz mexicano fue de 2,5 TM/ha (toneladas por hectárea), en contraste con la productividad estadounidense, que alcanzó 8,9 TM/ha en el 2003. Como resultado, Estados Unidos se ha consolidado como uno de los principales oferentes mundiales de maíz –en el 2003, la producción llegó a cerca de 257 millones de TM, (FAO 2004)– lo que le ha permitido desempeñar un rol importante en la fijación del precio internacional. No obstante, esta política ha minado la capacidad de los agricultores mexicanos para conservar y desarrollar recursos genéticos a partir de

este producto, pues el maíz de Estados Unidos, de escaso interés genético y derrochador de energía fósil, se expande en el mercado mundial.

Al examinar el caso mexicano, cabría preguntarse si las negociaciones del Ecuador, Perú y Colombia, tendientes a la firma del TLC con Estados Unidos, consideran los riesgos de la liberalización comercial para la agro-biodiversidad andina. Aunque en las negociaciones se ha planteado sostener algunas medidas de protección para la producción andina (franjas de precios y salvaguardias), que no han sido acogidas completamente por los Estados Unidos, existen muchas dudas al respecto. ¿Es posible que en Ecuador acontezca algo similar al caso mexicano? Conviene ilustrar el caso de la papa. Estos tubérculos fueron domesticados por las culturas prehispánicas en los Andes –véase el impresionante banco genético que tiene el Centro Internacional de la Papa en Perú– y sus cultivos fueron fundamentales para la expansión militar inca (por ejemplo, a través del aprovechamiento de esta planta deshidratada). No sólo se trata de una cuestión gastronómica, sino que tiene connotaciones sociales. Las diferencias de productividad agrícola entre los dos países son claras, y favorecen a los Estados Unidos (ver tabla No 1). Se observa, asimismo, que la productividad agrícola es mayor en los países andinos vecinos, Colombia y Perú.

12 La forma de medir la productividad agrícola no está exenta de controversia. En forma convencional, la productividad agrícola se mide como la producción por hectárea, aunque también se podría calcular por otros indicadores físicos como los requerimientos de energía fósil por superficie. Estos otros indicadores arrojarían resultados diferentes, pues muchos países tienen un alto rendimiento (TM/ha), pero requieren mucha energía fósil por superficie (generalmente los países del Norte).

**Tabla No 1. Productividad agrícola en el año 2003**  
**En Hg por hectárea(\*)**

PRODUCTO	ECUADOR	COLOMBIA	PERÚ	ESTADOS UNIDOS	RELACIÓN ESTADOS UNIDOS / ECUADOR
Ajo	17,340	ND	74,118	199,922	11,5
Maíz	13,992	21,150	26,991	89,236	6,4
Trigo	6,644	21,333	13,500	29,738	4,5
Bananas	256,511	337,209	ND	175,996	0,7
Vainas verdes	7,931	ND	27,500	59,579	7,5
Col	59,205	62,887	133,333	230,670	3,9
Zanahoria	61,748	284,615	192,308	429,403	7,0
Cereales	22,025	34,341	33,691	60,328	2,7
Frutas cítricas totales	55,358	115,385	135,429	328,340	5,9
Lenteja	4,957	2,892	8,333	11,549	2,3
Papa	87,507	172,727	120,000	411,517	4,7
Arroz	37,000	50,201	67,886	74,482	2,0
Tomate	112,767	235,119	250,000	625,045	5,5
Lechuga	59,481	155,000	129,032	345,883	5,8

\* Hg equivale a hectogramos (100 gramos).  
Fuente: FAO, 2004

Estas tendencias se corroboran en un estudio recientemente preparado por la CEPAL (CEPAL 2005), en el que se evalúan los impactos del TLC para la agricultura ecuatoriana. Se aplica un análisis de competitividad ex-ante y ex-post, a través del cual, se identifica un conjunto de productos sujetos a amenazas, compuesto por: maíz, arroz, fréjol, papa, soya, carne vacuna, quesos y cítricos. Y además, otro grupo de productos con potencialidades en el mercado de los Estados Unidos: banano, flores, piña, plátano, mango, cacao, palmito, brócoli. El problema con la producción agrícola amenazada es que gran parte se desarrolla en unidades productivas campesinas cuyo único objeto es la subsistencia.

## Conclusiones

El lugar que ocupa el Ecuador en la división internacional del trabajo no puede ser asumido sin reflexión (como ya sucedió con la dolarización). La globalización no es un proceso inevitable del que no es posible escapar o al que no se pueda llegar sin ningún

tipo de resguardo. La premura con la que se trata de “negociar” un tratado de libre comercio (TLC), luego de que falló el intento multilateral del ALCA es un asunto a reflexionar. De hecho, aceptarlo sin más consideración que las declaraciones retóricas de los gobiernos involucrados producirá modificaciones impensadas en la estructura productiva y en las relaciones sociales del país. La constatación simplista de una balanza comercial positiva no es suficiente; es necesario considerar otros aspectos que no por intangibles son menos sustanciales: flujos de capital, derechos de propiedad intelectual, tratamiento de la tecnología de punta, el impacto ambiental de la apertura comercial, entre muchos otros (Falconí y Oleas 2004).

Los desniveles de competitividad de las empresas y sectores del Ecuador frente a los norteamericanos, sumados a un proceso de apertura comercial que se quiere concretar en un tiempo récord sin un análisis profundo de las estructuras del comercio exterior, no es buena señal para suponer que la negociación del TLC, al menos en estas

condiciones, produzca mayores beneficios que los riesgos a los que se expone a la sociedad ecuatoriana y a su estructura productiva.

En el caso de que Ecuador concrete el TLC –lo cual no está exento de dudas ya que desde varios sectores de la sociedad civil se ha planteado la necesidad de un plebiscito antes de cualquier aprobación gubernamental–, todos los textos y anexos del TLC se someterán a la aprobación del Congreso Nacional. El Ecuador tiene la opción de plantearse el reto de mirar hacia el mundo, dar pasos firmes en mejoras de la competitividad, disminuir la dependencia en determinados mercados externos, deliberar adecuadamente sobre las condicionalidades explícitas e implícitas en este tipo de acuerdos comerciales. De esta forma se puede lograr un mayor poder de negociación y viabilizar acuerdos comerciales en condiciones más equilibradas.

## Bibliografía

Acosta, Alberto y Falconí, Fander. 2005. “Desempolvando el cuento del libre comercio”, en Acosta, Alberto y Falconí, Fander, eds., *TLC, Más que un tratado comercial*, Quito: FLACSO e ILDIS, serie Foro.

Banco Central del Ecuador. 2005a. “Información Estadística Mensual”. [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec).

Banco Central del Ecuador. 2005b. “Sector Externo. Información Estadística Deuda Pública Externa”. [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec).

Banco Mundial, 2005. “Global Economic Prospect: Trade, Regionalism, and development”. [www.worldbank.org/prospects](http://www.worldbank.org/prospects).

CEPAL. 2004. “La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2003”, Santiago de Chile.

CEPAL. 2005. “Los Impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador – Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador”, Proyecto *Apoyo al sector rural para facilitar la información y participación en el proceso del Tratado de Libre Comercio*, UNDP, CEPAL, FAO, UNICEF.

Falconí, Fander. 2002. “La desmaterialización de la economía”. *Ecuador Debate* No. 55:, Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), pp. 121-133.

Falconí, Fander y Larrea, Carlos. 2004. “Impactos ambientales de las políticas de liberalización: el caso de Ecuador”, en Falconí Fander, Muradian Roldan y Hercowitz Marcelo, eds., *Globalización y desarrollo en América Latina*, Quito: FLACSO.

Falconí, Fander y Oleas, Julio. 2004. *Antología economía ecuatoriana*, Quito: FLACSO.

Falconí, Fander y Jácome, Hugo. 2005. “El Tratado de Libre Comercio: ¿va porque va?” *ÍCONOS*, No. 22, Quito: FLACSO.

Falconí, Fander y Vallejo, María Cristina. 2005. “¿Será necesario importar papas para hacer loco?”, en Acosta, Alberto y Falconí, Fander, eds., *TLC. Más que un tratado de libre comercio*, Quito: FLACSO e ILDIS, Serie Foro.

FAO (Food and Agriculture Organization de Naciones Unidas). 2004. “Statistical database”. <http://apps.fao.org/faostat>.

Georgescu-Roegen, Nicholas. 1977. “¿Qué puede enseñar a los economistas la termodinámica y la biología?”. Original publica-

do en *Atlantic Economic Journal*, V, Marzo 1977: 13-21, en: Aguilera Klink, Federico y Alcántara Vicent, comp., 1994. *De la economía ambiental a la economía ecológica*, Barcelona: ICARIA Editorial.

Giljum, Stefan y Eisenmenger, Nina. 2004. "North-South Trade and the Distribution on Environmental Goods and Burdens: A Biophysical Perspective", en *Journal of Environment and Development*, Vol. 13, No. 1, pp. 73-100.

Jácume, Hugo. 2004. "A las puertas del abismo: las implicaciones del TLC para Ecuador" en *ICONOS*. No. 20, Quito: FLACSO.

Jácume, Hugo. 2005. "La competitividad ecuatoriana: problema de fondo sin eco en el Tratado de Libre Comercio", en Acosta, Alberto y Falconí, Fander, eds., *TLC. Más que un tratado de libre comercio*, Quito: FLACSO e ILDIS, serie foro.

Jácume, Hugo y Falconí, Fander. 2002. "La invitada indiscreta de la dolarización en Ecuador: la competitividad" en *Sociedad y Economía. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle* No. 3, octubre.

Juárez, L. 2005. "Los trabajadores de México a diez años del TLC-AN". [www.uom.edu.mx/trabajadores/45laura.htm](http://www.uom.edu.mx/trabajadores/45laura.htm).

Martínez-Alier, Joan. 1994. *De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular*, Barcelona: Icaria Editorial.

Martínez-Alier, Joan. 2001. "Deuda ecológica vs. Deuda externa: una perspectiva latinoamericana", en *Las otras caras de la deuda*, Caracas: Nueva Sociedad.

Millet, Damián y Toussaint, Eric. 2005. *Deuda externa, Banco Mundial y FMI. 50 preguntas/50 respuestas*, Quito: Abya-Yala e ILIDS-FES, Segunda Edición.

Muradian, Roldan y Martínez-Alier, Joan. 2001. "Trade and environment: from a 'Southern perspective'", en *Ecological Economics* No 36, pp. 281-297.

MICIP-Ecuador. 2005. "Unidad de Información y Divulgación para el TLC". [www.tlc.gov.ec](http://www.tlc.gov.ec)

Nadal, Alejandro. 2000. "El caso del maíz mexicano en el NAFTA. Variabilidad genética y liberalización comercial", en *Biodiversidad*, No. 25, Barcelona: GRAIN.

Naredo, José Manuel. 1998. "Cuantificando el capital natural. Más allá del valor económico". En *Ecología Política*, No 16.

Petras, J. 2002. "El ALCA visto desde los Estados Unidos".

OXFAM. 2002. *Cambiar las reglas - Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermon - OXFAM

Schutz, Helmut, Moll, Stephan y Bringezu, Stefan. 2004. "Globalisation and the Shifting of Environmental Burden. Material Trade Flows of the European Union", Alemania: Wuppertal Institute.

USTR. 2004. "U.S.- Andean Free Trade Agreement", Office of the United State Trade Representative. Disponible en MICIP-Ecuador, únicamente para consulta en sus instalaciones.