

## LA ESTRATEGIA COMERCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA ¿CON QUIÉN NEGOCIAMOS UN TLC?

*Lotty Andrade de Abdo\**

### INTRODUCCIÓN

**E**l Ecuador, junto con Colombia y Perú, se encuentra concluyendo un proceso arduo y difícil de negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, poco o nada se ha debatido en la sociedad sobre la estrategia comercial de los Estados Unidos en la región latinoamericana como parte de su interés hegemónico mundial. Por ello, se ha considerado interesante recoger algunos elementos de la estrategia de la política comercial de los Estados Unidos, la cual debería ser ampliamente conocida y discutida en los países en desarrollo, sobre todo a la hora de negociar tratados comerciales, a fin de que se comprenda mejor la situación comercial actual y se busquen alianzas estratégicas para que los intereses de nuestro país sean considerados por la potencia económica, comercial, política y militar de este Planeta.

La política comercial estadounidense ha resultado como respuesta a la presión interna de tres clases de grupos de interés. Por una parte, el grupo proteccionista tradicional que busca resguardarse de la competencia de las importaciones, especialmente de productos intensivos en mano de obra que emplean obreros de poca calificación procedente principalmente de los países emergentes y los países en desarrollo; en segundo lugar a los grupos que, contrariamente al anterior, buscan abrir los mercados de otros países derribando los obstáculos al comercio que representan sus leyes, costumbres y regulaciones. Como respuesta a las demandas de este grupo, quienes tienen a cargo la estrategia comercial durante distintas administraciones en los Estados Unidos ha recurrido aún a métodos no aceptados por los principios del GATT como son: la estrategia denominada el "unilateralismo agresivo"<sup>1</sup> (Bhagwati) y "comercio admi-

\* Ministra del Servicio Exterior, Delegación del Ecuador ante las Naciones Unidas-Ginebra

1 El «unilateralismo agresivo» consiste en la aplicación de sanciones comerciales de manera unilateral a los países que tuvieran legislación o prácticas comerciales ya sean propiciadas por los Gobiernos o por el sector privado, que Estados Unidos considera "injustas" o que tienen repercusiones para el impedimento de la entrada de productos o inversiones de este país.

nistrado<sup>2</sup>. En tercer lugar, dicha política también constituye una respuesta a la presión de los grupos antiglobalización y grupos que representan un nuevo proteccionismo investido generalmente por un aura de dudoso idealismo.

Estados Unidos, en las últimas dos décadas, ha tenido que resolver la contradicción existente entre su rol hegemónico post-Segunda Guerra Mundial de liderar la liberalización comercial global y su nueva orientación, que resulta de la presión que ejercen los mencionados grupos.

Al parecer, una de las vías para resolver dicha contradicción son las negociaciones de tratados bilaterales, subregionales y plurilaterales sectoriales<sup>3</sup>, los cuales son más flexibles y más fáciles de negociar y de asegurar la aplicación de la reciprocidad en las concesiones mutuas, que en los acuerdos multilaterales<sup>4</sup>.

Al respecto, este artículo sostiene que las negociaciones bilaterales, sectoriales, plurilaterales, regionales subregionales, perseguidas por los Estados Unidos con el fin de apoyar los intereses de dichos grupos de presión, en especial del segundo

(interesados en cambiar las leyes y regulaciones de otros países que obstaculizan penetración de sus mercados) y del tercero (interesados en colocar en los acuerdos comerciales cláusulas que regulen los estándares laborales y ambientales de los países en desarrollo), no son la alternativa que más conviene a los países en desarrollo, pues de esa manera desaprovechan la oportunidad de actuar en conjunto en el nivel multilateral para afirmar sus intereses. Además, el proceso de negociar simultáneamente varios acuerdos comerciales merma la capacidad de análisis y a la vez, como parte de la estrategia norteamericana, divide las posiciones de los países en desarrollo e incluso los enfrenta entre sí como mecanismo de fijar un orden económico neoliberal, minar la soberanía de los Estados (Warren 2003) reduciendo su rol económico y social y otorgando amplios privilegios a empresas transnacionales.

Esa nueva visión de los Estados Unidos comenzó a tomar forma *“desde la Administración Reagan, a raíz de las dificultades de este país para penetrar el mercado japonés,*

*país con el cual EE.UU. empezaba a tener un considerable déficit comercial. Por ello, tanto EE.UU. como Europa llevaron a la Ronda Uruguay temas que requieren la eliminación de los obstáculos constituidos por las leyes y regulaciones internas, sobre todo porque se intentaba incluir en esa Ronda el tema de servicios<sup>5</sup> en el cual se hacía más evidente la función obstaculizadora del comercio internacional de esas leyes y regulaciones. También en el tema de la propiedad intelectual, incluido por primera vez en dicha Ronda, se requería el establecimiento de cada país signatario de un cuerpo legal que apoyara y pusiera en ejecución, de una manera efectiva, dicha protección<sup>6</sup>”*. Igualmente en la Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur, dichos países establecieron la necesidad de llevar a una nueva ronda de negociaciones otros temas<sup>7</sup> que también requieren de cambios sustanciales en las leyes y regulaciones de los países. Ello trae como consecuencia la realización de cambios que conduzcan a la armonización de las leyes y regulaciones internas entre los países.

Junto a dicha tendencia a establecer cambios en las leyes y regula-

ciones de los países a fin de abrir los mercados, también se observa una tendencia de la política comercial estadounidense a dejar de lado el principio básico del GATT de no-discriminación expresado en el principio de Nación Más Favorecida (NMF)<sup>8</sup> a favor de un principio de reciprocidad. Durante las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios –AGCS– (GATS) Estados Unidos vio que no era conveniente la aplicación generalizada del principio NMF, sobre todo con relación a los servicios financieros, telecomunicaciones y transporte marítimo, pues su inclusión daba lugar a que los países que no hicieran compromisos de cambios en sus legislaciones para abrir el comercio en esos rubros, se beneficiaran sin haber realizado una acción recíproca de reforma regulatoria en esos temas. Por ello, se aceptaron en ese acuerdo excepciones temporales al trato NMF y se creó un anexo en el que se consignaron dichas excepciones. En la actualidad, dichas excepciones están por terminar debido a la Ronda de Doha que debe dar una nueva estructura al AGCS en cuanto a barreras no arancelarias.

2 El «comercio administrado» consiste en negociaciones bilaterales de sectores específicos en las que se establecen metas cuantitativas para las importaciones de los Estados Unidos (Véase Lawrence Robert “The World Trade and Investment Systems and Developing Countries” en The New Globalism and Developing Countries, United Nations University Press, N.Y. 1997, p. 63)

3 Acuerdos entre países con características similares en sectores específicos son el Acuerdo Básico de Telecomunicaciones o el Acuerdo sobre Tecnologías de la Información.

4 El fracaso de la III Conferencia de Ministros de la OMC en Seattle en 1999 y la V en Cancún en septiembre de 2003 son un ejemplo de la dificultad de negociar dentro del sistema multilateral de comercio.

5 Los servicios no enfrentan obstáculos bajo la forma de aranceles o impuestos en la frontera. El acceso a mercados para los proveedores de servicios es restringido a través de un trato discriminatorio contenido en las leyes, decretos y reglamentaciones nacionales

6 Rodríguez, Patricia. “La estrategia comercial de los Estados Unidos en los últimos 20 años”. P.15.

7 Los denominados temas de Singapur son: comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia en compras públicas y facilitación del comercio.

8 Principio mediante el cual cualquier concesión realizada por un país a otro país debe extenderse al resto de los países, es decir que a todos los países se les debe dar el mismo trato que se da a la nación más favorecida.

Ello podría sugerir la idea de que una de las razones de los Estados Unidos para negociar por la vía bilateral y regional es para instar a los países emergentes y en desarrollo a realizar una liberalización más profunda en esas áreas, ya que en el marco del AGCS no se logró mucho. En servicios, y en especial en los sectores excluidos del trato NMF en el AGCS, es el área en la que Estados Unidos tiene mayores ventajas comparativas y un potencial considerable de crecimiento.<sup>9</sup> Esta estrategia de asegurar la reciprocidad, también aplicable en el tema de los derechos de propiedad intelectual, explica en buena parte, la razón por la que los EE.UU. esté promoviendo las vías bilateral y regional.<sup>10</sup>

Asimismo, la década de los 90 estuvo marcada por la aplicación del Consenso de Washington<sup>11</sup>, cuyos elementos gobernaron ampliamente los círculos financieros internacionales y las políticas que los países han venido impulsando durante fines del Siglo XX y el inicio del actual.

Por otra parte, las últimas Conferencias de Ministros de la OMC

no han dado los resultados esperados. Ya en Seattle en 1999 actuaron por primera vez de forma masiva y abierta los grupos antiglobalización y los grupos proteccionistas ya mencionados. El protagonismo de diversas organizaciones de la sociedad civil de los países desarrollados que se solidarizan con los grupos de interés como los sindicatos que abogan por los obreros poco calificados y señalan sentirse perjudicados por el comercio con los países en desarrollo y por ello impulsan leyes laborales más estrictas en estos países (para impedir el denominado *dumping social* y lograr lo que consideran un comercio más justo “emparejando la cancha”). Adicionalmente, debido al protagonismo que tuvieron los países en desarrollo más industrializados encabezados en ese año por India, Egipto y Brasil que abogaron por un concepto diferente de comercio justo logrando oponerse a la iniciativa de los EE.UU. de incluir el tema laboral en una nueva ronda de negociaciones, y en septiembre del 2003 con el denominado G-20<sup>12</sup> en el que por primera vez se reunieron países como Brasil, India,

China, Argentina, África del Sur, México, Chile y otros países en vías de desarrollo para presentar una contrapropuesta en materia de negociaciones sobre comercio agrícola, saliendo al paso de la propuesta acordada entre la Unión Europea y los Estados Unidos, sin que se haya logrado un acuerdo, impulsan a los EE.UU. a proseguir la vía bilateral y regional.

Ello se refleja en las declaraciones de Geza Feketekuty, antiguo y experimentado planificador estratégico de las políticas de la Oficina del USTR (United Status Trade Representative), que dice: “*el nuevo rango de temas que necesita ser abordado por los negociadores se ha expandido. La reducción de las barreras a nivel de las aduanas ha dejado expuestas barreras menos visibles enmarcadas dentro de las regulaciones domésticas. La globalización de la producción y de los mercados ha erosionado las fronteras entre comercio e inversión y entre política comercial y política doméstica. Por lo que se hace necesario redefinir las metas del comercio libre y emparejar la cancha para abarcar, no sólo la ausencia de barreras al comercio, sino las barreras creadas por las políticas regulatorias domésticas o*

*las deficiencias en las políticas de competencia...*” e insiste en que: “*los Estados Unidos deben abrazar firmemente esta nueva, más amplia visión del alcance de las negociaciones comerciales*”.<sup>13</sup> Esta declaración obliga a que los encargados de la política comercial en el Ecuador discutan y valoren adecuadamente las consecuencias que pueden tener las exigencias de Estados Unidos y otros países desarrollados, con respecto a la realización de cambios o armonización internacional de leyes y regulaciones domésticas, tanto en el ámbito multilateral como en los niveles bilateral y regional.

El abandono del sistema multilateral sería altamente perjudicial para el sistema mundial de comercio, especialmente para los países en desarrollo, pues son los países débiles quienes se benefician mayormente del comercio organizado con base en reglas “*si el unilateralismo y el bilateralismo reemplazarán al multilateralismo de la OMC, los acuerdos preferenciales sin duda contribuirán al eclipse del esfuerzo de postguerra de alcanzar un sistema basado en reglas*”<sup>14</sup>. Por ejemplo, resulta difícil hablar de progreso en el Área de Libre Comercio de las Américas si no hay avances en

9 Servicios de telecomunicaciones, servicios financieros, servicios ambientales, servicios de energía, audiovisuales y otros de uso de alta tecnología.

10 Resulta muy difícil alcanzar reciprocidad en el nivel multilateral (Véase Hoekman y otros The Political Economy of the World Trading System, Oxford University Press, N.Y. 2001, Cap. 7, p. 252.)

11 El Consenso de Washington abarca un conjunto de políticas y temas: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público; reforma fiscal para buscar bases impositivas amplias; liberalización financiera; tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones; privatizaciones; desregulaciones; garantía de los derechos de propiedad intelectual.

12 El G-20 surgió en la OMC en agosto del 2003 como una alianza de países en desarrollo representativos para contrarrestar la propuesta conjunta de la CE y los EE.UU. en materia de agri-

cultura previo a la Conferencia Ministerial en Cancún. Inicialmente lo integraron Brasil, India, China, Sudáfrica, Pakistán, Argentina, Chile, México, Ecuador, Paraguay, Costa Rica, Guatemala, Perú, Colombia, Bolivia, Venezuela, Cuba, Malasia, Tailandia, Egipto, Nigeria. Ante la oferta de suscribir un TLC con los Estados Unidos, casi inmediatamente salieron El Salvador, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Perú y finalmente el Ecuador.

13 Feketekuty, Geza, An American Trade Strategy for the 21st Century, en Trade Strategies for a New Era, N.Y. A Council on Foreign Relations Book 1997, p.6.

14 Gilpin, Robert, Global Political Economy, Princeton University Press, N.Y. 2001, p. 388.

las negociaciones multilaterales de la OMC. La agricultura es muy importante en América Latina, por lo que si no se resuelven cuestiones como los subsidios<sup>15</sup> y los apoyos domésticos al sector, no se avanzará en el acceso a mercados. Esto tiene importancia capital para nuestro país, por ejemplo, ¿por qué Colombia le compra arroz a los Estados Unidos y no al Ecuador, que debería ser su mercado natural? Porque los subsidios que otorgan los Estados Unidos a ese producto le permiten venderlo más barato que un país como el Ecuador que no lo subsidia.

Adicionalmente, la actual Administración de los Estados Unidos ha demostrado en varias ocasiones su desdén por los organismos multilaterales en el momento que no complace sus intereses. En su actitud frente al Protocolo de Kyoto en materia de contaminación ambiental; en la Corte Penal Internacional en el campo de la justicia internacional; en la Organización de las Naciones Unidas en el tema sobre la ocupación de Irak y también en temas básicos para los países dentro

de la OMC como en el incumplimiento de varias de las resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias en las que ha fallado en contra de dicho país.<sup>16</sup>

#### I. POLÍTICA COMERCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

Debido al abultado déficit comercial con Japón, en la década de los ochenta, Estados Unidos se separa del liderazgo asumido desde el fin de la II Guerra Mundial en la liberalización de los mercados por la vía multilateral, y comienza a incursionar en otra forma de realizar su política comercial. El Presidente Reagan orienta la política comercial internacional hacia una estrategia encaminada a expandir las exportaciones (en vez de proteger a las industrias afectadas por las importaciones), principalmente en los sectores de alta tecnología como maquinaria, servicios financieros, telecomunicaciones y semiconductores, y para abrir los mercados internacionales cerrados a bienes y servicios estadounidenses se

utilizan métodos como el comercio administrado o el unilateralismo agresivo, en los que Estados Unidos se convierte en juez e intérprete de qué es lo que es justo e injusto en el comercio internacional y presiona a los países a realizar cambios en su legislación interna unilateralmente, sin obtener nada a cambio.<sup>17</sup>

En ese mismo período, en 1986, se inició la Ronda Uruguay del GATT a la que se traslada esa necesidad de alcanzar la convergencia con respecto a los temas de comercio internacional, en particular en servicios, propiedad intelectual e inversiones, pues grupos como las industrias químicas y farmacéuticas, las industrias fonográficas y de transmisión radial o televisiva, empresas de la información y de la biotecnología presionaron para que la propiedad intelectual sea de alta prioridad en esa Ronda por las grandes diferencias de normas y estándares en los niveles de protección entre los miembros de la OCDE y los países en desarrollo<sup>18</sup>. Como se observa, a diferencia de las empresas de Europa y de Japón, las empresas norteamericanas hacen un fuerte cabildeo en los temas de política comercial internacional en el

Congreso, son grandes donantes de campaña y eso las hace ser un actor sumamente activo en las decisiones del Gobierno que les recompensa su apoyo.

Durante la Ronda Uruguay se prohibieron los subsidios a las exportaciones. Sin embargo, los países desarrollados tuvieron una ventaja al prohibir prácticamente toda clase de subsidios al comercio de bienes no agrícolas y permitir ampliamente los subsidios a los programas de Investigación y Desarrollo (I&D), algo que los países en desarrollo no pueden darse el lujo de hacer. De esta manera se logró ayudar a las empresas en la promoción de la innovación, y por lo tanto, en la competitividad de los productos de alto valor agregado, cuyas exportaciones se promueven apoyadas en amenazas unilaterales de cerrar su gran mercado cuando no haya reciprocidad en la apertura de los mercados extranjeros a sus productos.

Esta estrategia también fue implementada por la Administración de George W. Bush *senior* y fue seguida por Clinton, época que también se caracterizó por la "diplomacia comercial de los Estados Uni-

15 Estados Unidos, la UE y Japón otorgan subsidios y apoyos internos por US\$ 1000 millones diarios, es decir, sobre los US\$ 300 mil millones anuales.

16 Casos como la Enmienda Byrd (aprobada en el 2000, autoriza a las aduanas a devolver a las empresas estadounidenses los derechos antidumping percibidos por sanciones a sociedades extranjeras). En junio de 2003 el OSD de la OMC falló a favor de la UE para que los EE.UU. reformen esa Ley. El 27 de diciembre se cumplió el plazo y no se ve un avance para reformarla. En virtud de esa Ley, US\$ 840 millones fueron entregados desde el 2001 a la fecha. Otro caso es el de la Ley Foreign Sales Corporation -FSC- que es un mecanismo de subvenciones a las exportaciones basado en la exención fiscal de que disfrutaban los ingresos de empresas extranjeras no vinculadas a actividades en los EE.UU. y les permite beneficiarse de una reducción de entre el 15% y el 30% de los impuestos, lo que hace sus productos más competitivos. Esta Ley fue declarada ilegal por la OMC en el 2000. EE.UU. tiene hasta el 1 de marzo de 2004 para reformarla. De no hacerlo, la UE podría imponer sanciones comerciales por hasta 4 mil millones de dólares al año.

17 Las cláusulas Super 301 y Especial 301 del Trade and Competitiveness Act de 1988 reformadas por el Congreso de los Estados Unidos permiten establecer represalias contra los países que siguieran prácticas comerciales "injustas" que obstaculizaran las exportaciones de los EE.UU. Contienen acciones dirigidas a la remoción de prácticas extranjeras que obstaculizan las exportaciones consideradas prioritarias. Así también, promueven una acción agresiva contra quienes no respetaran los derechos de propiedad intelectual y establecen procedimientos para identificar a los países extranjeros que discriminan en materia de compras gubernamentales.

18 Los debates de la Ronda Uruguay sobre propiedad intelectual dieron como resultado el Acuerdo sobre Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) en 1995, el cual enmarca derechos de autor, marcas, patentes e indicaciones geográficas.

dos” durante la cual el gobierno enviaba constantes misiones comerciales, sobre todo a las diez economías más grandes de los países en desarrollo como Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, México, Polonia, África del Sur, Corea del Sur y Turquía para abrir esos mercados a las exportaciones norteamericanas.

Resulta interesante anotar que Bhagwati<sup>19</sup> hace una observación que señala la ironía en cuando a que si después de la II Guerra Mundial los países de la periferia le tenían miedo a los países del centro, por lo que Prebisch propuso el Modelo de Sustitución de Importaciones; ahora la situación es al revés y son los países del centro los que esgrimen toda clase de argumentos para quitarles a los de la periferia una buena parte de la ventaja comparativa que procede de los salarios más bajos y de los estándares laborales y ambientales más laxos, y evitar de esa manera, que los países en desarrollo tomen la delantera en la producción competitiva de una serie de productos, intensivos en mano de obra como en conocimiento y capital.

Con la globalización se ha quebrado la conexión entre la alta tecnología, la alta productividad y la alta calidad con los altos salarios, cuya unión garantizaba a los países industrializados los altos niveles de vida. Hoy asistimos a un proceso de reubicación de la producción industrial desde los países industrializados hacia los en desarrollo, y así es posible obtener alta tecnología, alta productividad, alta calidad y bajos salarios. Países que hace 10 años tenían una producción basada en bienes intensivos en mano de obra y de baja tecnología son hoy capaces de producir a costos muy bajos bienes y servicios que antes eran monopolio de los países industrializados.<sup>20</sup> Por estas razones en los países desarrollados existe la preocupación de que con la globalización los puestos de trabajo estén emigrando del primer mundo al tercer mundo.<sup>21</sup> Esto es lo que ha llevado a políticos proteccionistas norteamericanos a abogar por una cláusula social en la organización del comercio, con el fin de impedir que los bajos precios de los productos intensivos en mano de obra, procedentes de los países en desarrollo, erosio-

nen los salarios de los trabajadores del Primer Mundo.

Por otra parte, Washington también se ha servido de los organismos financieros internacionales para sus fines comerciales. En 1994, el FMI había asumido un rol de auxiliar a los países emergentes que sufrieron crisis especulativas y EE.UU. estableció el Sanders-Frank Amendment que instituye los estándares laborales como condición para cualquier incremento de fondos destinados a auxiliar a los países en crisis cambiaria y de liquidez.<sup>22</sup> América Latina no es la excepción.<sup>23</sup>

Además de la formulación de acuerdos con cláusulas laborales y ambientales y de la condicionalidad en ese sentido de los organismos internacionales, Estados Unidos ejerce presión sobre los países, para llevarlos a realizar cambios en la legislación y en las regulaciones internas, una de sus herramientas de presión es el régimen preferencial que engloba al Sistema Generalizado de Preferencias, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, el Sistema de Preferencias Andinas, etc, con la finalidad de tranquilizar a los grupos que presionan por “emparejar la cancha” en el campo laboral y ambiental. Con este fin también utiliza la asistencia técnica ofrecida en

los acuerdos comerciales.

Debe recordarse que el 6 de agosto del 2002 se promulga la Ley de la autoridad de promoción del comercio<sup>24</sup> (Trade Promotion Authority), que sucede al procedimiento “vía rápida”, mediante la cual el Presidente George W. Bush logra finalmente obtener la vía rápida para suscribir acuerdos de libre comercio. Una de las condiciones es que en cualquier tratado comercial firmado por Estados Unidos exista un capítulo sobre estándares laborales y otro sobre estándares ambientales, como ha sucedido con los TLC suscritos con Jordania y posteriormente con Chile, en los que se establecen sanciones monetarias y no comerciales en caso de infracciones. También en el TLC con los países centroamericanos se incluyeron como capítulos de negociación los temas laboral y ambiental como “pago” de la apertura del mercado de Estados Unidos. Este tratamiento muy difícilmente se hubiera aceptado en el plano multilateral.

La nueva política comercial de los Estados Unidos está conformada entonces principalmente por: la protección tradicional; una tendencia hacia la armonización o convergencia de las normas y regulaciones de los países basada en la idea de al-

19 Palabras pronunciadas en la IX Reunión de la UNCTAD. Conferencia Prebisch. Ver Informe de la IX UNCTAD, 1996. [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

20 India se ha convertido en el primer exportador mundial de servicios informáticos y de medicamentos genéricos. General Electric, Texas Instrument, Intel han abierto laboratorios de investigación porque los ingenieros y doctores cuestan 8 veces menos que en los EE.UU. También China, Taiwán, Singapur y algunos países de Europa Oriental son ejemplo de ello.

21 La teoría del Factor Price Equalization de Wolfgang Stolper y Paul Samuelson denuncia que con la globalización de la producción los salarios de los obreros, con destrezas similares, del Tercer Mundo, llegarían a converger con los salarios de los obreros, con destrezas similares, del Primer Mundo, subiendo los de los primeros y bajando los de los segundos.

22 Bhagwati, Jagdish, “The Capital Myth”, Foreign Affairs, Volumen 77, No. 3, mayo-junio, 1998.

23 Varios países, entre ellos el Ecuador, se han comprometido con el FMI y el Banco Mundial a eliminar todos los obstáculos al comercio (lo que se dará antes de iniciar las negociaciones del TLC con Estados Unidos).

24 La Ley afirma que la expansión del comercio internacional es vital para la seguridad nacional de los Estados Unidos y que los acuerdos comerciales ofrecen un máximo de oportunidades a los sectores importantes de la economía de los Estados Unidos.

canzar un acceso recíproco a los mercados y, la idea de que la armonización contribuye a “emparejar la cancha” y evitar el llamado “dumping social” y “ecodumping”.

## II. IMPLICACIONES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

### 2.1. Integración profunda y reciprocidad

En la actualidad Japón ha dejado de ser el problema de la política exterior de los Estados Unidos. Ahora son las barreras no arancelarias que resultan de los sistemas regulatorios de los países, sobre todo en desarrollo, el objeto de su atención, así como de otros países desarrollados. El tema es, entonces, el de la armonización de los sistemas regulatorios, alcanzable más fácilmente mediante el regionalismo y el bilateralismo, que mediante las negociaciones multilaterales, lo que se denomina “integración profunda”.<sup>25</sup>

Se supone que con las disposiciones de la Ronda Uruguay, Estados Unidos ya no puede acudir al unilateralismo agresivo, sino que debe recurrir al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Sin embargo, podría acudir a su legislación 301<sup>26</sup> si los países no acatan las dis-

posiciones de dicho órgano, o si las represalias van dirigidas a la pérdida de concesiones unilaterales otorgadas por ese país a países en desarrollo, como las otorgadas bajo el esquema del Sistema Generalizado de Preferencias, o cuando hay una disputa por temas no contemplados en el GATT, como es de la competencia por ejemplo.

Si el sistema multilateral no progresa hacia una mayor armonización o si no llega a ella por la voluntad mutua de realizar una unión de países para aumentar el comercio entre ellos, como la UE o el MERCOSUR, se hará por la acción del país hegemónico que presionará a los demás países a armonizar sus legislaciones con la suya para abrir los mercados. Este parece ser el modelo utilizado por Estados Unidos. Pero, como hoy no puede ejercer tan fácilmente esa presión debido a las opiniones discordantes que debe enfrentar de ciertos países emergentes como Brasil, India, China, Egipto, Malasia, Indonesia, Filipinas y otros en la OMC, sería una razón para que Estados Unidos esté recurriendo a la vía alternativa de los acuerdos regionales y los tratados de libre comercio, incluyendo a los países en desarrollo, para lograr dicha armonización regulato-

25 Robert Lawrence utiliza este término en *Globaphobia*, Brookings Institution Press, 1998, y señala que hay 2 casos en que se da: por un deseo de una comunidad de países de unirse en un sistema único para aumentar el comercio entre ellos o por la existencia de un país hegemónico que presiona a los demás a armonizar sus legislaciones con la suya o que fuerza a los países a cambiar sus legislaciones para abrir sus mercados.

26 Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 que le da al Representante de Comercio de EE.UU. considerable discrecionalidad para determinar qué constituye dumping. Esta Ley ha sido usada contra la importación de flores frescas y camarones desde el Ecuador.

ria. *“Los Estados Unidos han manifestado su intención de colaborar igualmente en las iniciativas regionales y bilaterales de promoción de libre comercio, con lo que ejercen toda su influencia a favor de la apertura y de la creación de un entorno que permite la “liberalización competitiva” ...las preferencias a favor de los países en desarrollo se han ampliado; esas preferencias pueden estar condicionadas a la realización de diversos objetivos políticos de los Estados Unidos”*<sup>27</sup>

El Gobierno de los Estados Unidos señala *“Esos acuerdos permiten que el sistema multilateral se mantenga en sincronía con los intereses y necesidades de los Miembros, y contribuyen al sistema de la OMC, introduciendo innovación y disciplinas reforzadas. Pueden llegar a ser modelos de la futura liberalización multilateral en nuevas esferas, como la agricultura, los servicios, la inversión y las normas ambientales y laborales.”*<sup>28</sup>

Un país en desarrollo no debe perder de vista que el regionalismo constituye un obstáculo para el buen funcionamiento del sistema de comercio mundial porque el principio de no discriminación, pilar del

sistema multilateral, sufre un gran revés, además de que se genera una distorsión al causar desviación de las inversiones y del comercio.

Otra forma por la cual se ha logrado la armonización y la reciprocidad es por medio de la condicionalidad que puede ejercer el FMI en los países que solicitan su ayuda. Es conocido que en los programas de ajuste estructural del FMI, se impulsa la liberalización de sectores como telecomunicaciones y financieros mediante la privatización de los mismos.

Estados Unidos lleva a cabo un activo programa de ambiciosa liberalización del comercio y ha utilizado ambas estrategias por medio de acuerdos bilaterales, subregionales, regionales<sup>29</sup> y plurilaterales, por una parte, y la multilateral, por la otra.

### 2.2. Negociación secuencial

La estrategia de recurrir a acuerdos preferenciales, bilaterales o subregionales, se ha desarrollado bajo la modalidad calificada por Bhagwati de “negociación secuencial”, que consiste en que el poder hegemónico recurre a los enfoques

27 Examen de Políticas Comerciales Estados Unidos. Informe de Secretaría OMC. P. viii y ix.

28 Examen de las Políticas Comerciales Estados Unidos. Informe del Gobierno. P.14.

29 EE.UU. ha emprendido iniciativas comerciales regionales en el hemisferio occidental, Oriente Medio y África, por ejemplo, el ALCA, la Zona de Libre Comercio de Centroamérica, el Área de Libre Comercio de Oriente Medio y la negociación de un acuerdo con la Unión Aduanera del África Meridional ?SACU? (Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia). Esto incluye la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos ya existentes como el TLCAN, el APEC, la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África –AGO–, la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe ?RLECC? y el APTDEA, así como por conducto de la Iniciativa de la Asociación Económica Transatlántica de Cooperación con Europa.

de acuerdos preferenciales comerciales incorporando primero a los países más vulnerables y moviéndose de país en país hasta abarcar los suficientes, que, a cambio de la apertura del mercado del país hegemónico, están más que dispuestos a adoptar los cambios en las legislaciones y regulaciones que desea ese país se logren en el nivel global o multilateral. Esto se puede observar en las negociaciones sobre propiedad intelectual entre Estados Unidos y México dentro del NAFTA/TLCAN, y en el TLC Chile-Estados Unidos en los temas de armonización de leyes en lo laboral y ambiental.

El resultado de estos procesos se legitima desde el punto de vista social porque se asume que "lo que es bueno para el país hegemónico (y sus grupos de presión) es bueno para el sistema mundial de comercio".

Otro elemento de esta estrategia obedece a la idea de crear, como lo ha señalado el anterior Representante Comercial de los Estados Unidos Robert Zoellick, una competencia entre los países por contraer acuerdos de libre comercio con Estados Unidos<sup>30</sup>. Esto evidencia una situación parecida a la competencia que ha habido entre los países en desarrollo por atraer inversión extranjera directa, al extremo de competir entre ellos, por la concesión de incentivos fiscales y de

otra índole, aún en contra de los intereses económicos de cada país. Cada país está dispuesto en esta competencia a dar más de los que darían en negociaciones multilaterales.

Dicha competencia se exagera ante el temor de quedar fuera de un acuerdo de libre comercio y sufrir desviación del comercio y de la inversión, por que está dispuesto a unirse a los acuerdos preferenciales regionales establecidos por el país hegemónico, hasta que todos van cayendo como en el juego del dominó. De esta manera le será mucho más fácil a los Estados Unidos negociar el ALCA y también en la OMC.

Lamentablemente esto es lo que está sucediendo en América Latina, y es posible que las ventajas individuales sean perdidas al entrar muchos países en juego o al realizarse una liberalización mayor en el ALCA o en la OMC. Estados Unidos ya tiene acuerdos comerciales con Canadá y México, Chile, cinco países centroamericanos más República Dominicana –CAFTA– (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), Australia, Singapur, Jordania, Israel, Marruecos y otros y se encuentra negociando acuerdos de libre comercio con Panamá, Bahrein, cuatro países del sur de África, Colombia, Perú y Ecuador, y, dentro del ALCA lo hará con países que tienen productos similares como Brasil con banano,

café, cacao, Argentina que tiene calzado y textiles, con cantidades que representan una capacidad de negociación mayor. Esta suma de negociaciones con países relativamente pequeños y vulnerables a las presiones busca crear la impresión de que existe un consenso detrás de la política norteamericana. Sin embargo, la política proteccionista también está presente y en algunos casos está regresando a la protección tradicional, como en la aprobación de la salvaguarda para el acero (30% de tarifas sobre las importaciones), aranceles a la madera blanda proveniente de Canadá, eliminación en el 2002 de concesiones acordadas para Centroamérica y el Caribe en materia de textiles e industria del vestido, muchas veces adoptadas por presiones políticas internas; medidas *antidumping* sin una base legal suficiente, como las medidas en camarones para los principales países exportadores como Brasil, Tailandia, Ecuador, y otros.

Otro tema a tener en cuenta es que cuando los países frágiles negocian con los Estados Unidos se exponen a ser víctimas de la capacidad institucional que tiene la Oficina del USTR para monitorear el incumplimiento de cláusulas de los convenios que los países en desarrollo han suscrito y aceptado sin haber sopesado mucho las consecuencias de lo que acordaron. Estados Unidos está en condiciones de recurrir a dicho órgano al menor incumplimiento. Por su parte, los países en desarrollo tienen serias

deficiencias institucionales y de recursos económicos para defender la aplicación de sus derechos.

EE.UU. y otros países desarrollados también recurren a las acciones *antidumping*, a las medidas compensatorias de los subsidios y a las salvaguardas dentro de la estrategia contra políticas comerciales "injustas" (con EE.UU. como juez y parte definiendo unilateralmente lo que es justo o injusto).

Para la ejecución efectiva de los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales EE.UU. recurre a una triple estrategia: recurre al Órgano de Solución de Diferencias –OSD– de la OMC; a la legislación estadounidense sección 301 y, utiliza la asistencia técnica para agilizar la implementación de esos acuerdos, sobre todo en los países en desarrollo.

Si bien es verdad que el sistema multilateral de comercio está bajo presión por los pocos resultados que han visto los países en desarrollo y los menos adelantados por un lado, y por otro, porque la opinión empresarial y política en los Estados Unidos está cada vez más descontenta por la serie de paneles en el OSD del que es objeto ese país, el pobre desempeño de la economía norteamericana en los últimos 3 años y por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001; los países en desarrollo no deben abandonar el sistema multilateral pues temas como el mecanismo de solución de diferencias o el debate acerca de los subsidios permiten a estos

30 Véase INFOAGRO, IICA Zoellick: Estados Unidos promoverá las negociaciones de acuerdos de libre comercio con Marruecos y Centroamérica. Resumen informativo 8/10/2002.

países enfrentar a los desarrollados de mejor manera que bilateral o subregionalmente.

Al respecto, los países en desarrollo deben continuar impulsando la Ronda de Doha, llamada Ronda para el Desarrollo, sobre todo en el establecimiento de normas previo a concluir las negociaciones de acceso a mercados multilaterales y los acuerdos bilaterales y regionales.

### 2.3. Política institucional de Estados Unidos

El principal organismo encargado de la formulación de la política comercial es la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales –USTR–, que forma parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Se ocupa de la coordinación entre los organismos que formulan la política comercial. Esta coordinación se consigue mediante el Grupo de Examen de Política Comercial –TPRG– y el Comité Técnico de Política Comercial –TPSC–, administrados y presididos por el USTR, compuestos por 17 organismos y oficinas federales que elaboran y coordinan la posición estadounidense en materia de comercio internacional y de inversiones relacionadas con el comercio. El USTR colabora con el Congreso como máxima autoridad de regulación del comercio con las demás naciones, mientras que incumben al Presidente la responsabilidad y la

facultad de emprender negociaciones y acuerdos con los demás gobiernos.<sup>31</sup>

Desde 1974 el Congreso de los EE.UU. aprobó la Ley de Comercio Exterior, cuyo artículo 135 establece un sistema de comités consultivos del sector privado para asegurar que los objetivos de la política y las negociaciones comerciales reflejen los intereses económicos y comerciales del país. Este sistema está organizado en tres frentes: el Comité Consultivo de Política y Negociaciones Comerciales del Presidente (ACTPN) (integrado por 45 miembros que representan los sectores económicos fundamentales); 7 comités consultivos en materia de políticas (Comité de Política Intergubernamental, Comité Comercial para África, Comité para la Política Agropecuaria, Comité para el Trabajo, Comité de Política de Defensa sobre Comercio, Comité de Políticas Comerciales y Ambientales, que presentan asesoramiento basado en la perspectiva de su esfera), y 26 comités consultivos técnicos, sectoriales y funcionales organizados en dos esferas: industria y agricultura. Cada comité representa un sector o productos específicos y da asesoría técnica acerca de los efectos que las decisiones de política comercial podrían tener sobre su sector, en cuestiones relacionadas con aduanas, facilitación del comercio, normas, obstáculos técnicos al comercio y derechos de propiedad intelectual<sup>32</sup> y temas técnicos agropecuarios. La Ley exige que el Presidente recabe su asesoramiento durante las negociaciones comerciales, mientras que los comités están obligados a presentar al Congreso informes sobre los acuerdos mientras éstos se examinan.

Existen, además, el Trade Compliance Center creado por el Departamento de Comercio que pertenece a la división International Trade Administration –ITA– como “punto focal para el monitoreo del cumplimiento en el extranjero de los acuerdos comerciales y para velar por que las empresas norteamericanas obtengan el mayor beneficio de dichos acuerdos”<sup>33</sup> y el Import Administration –IA– encargado de monitorear el cumplimiento de las acciones *antidumping* y de salvaguardas impuestas por los países a las empresas de los Estados Unidos, para verificar si tales acciones cumplen con los acuerdos de la OMC<sup>34</sup>. Dentro de la IA se ha organizado un grupo de analistas comerciales que tienen la exclusiva responsabilidad de buscar y analizar políticas gubernamentales, prácticas de negocios y tendencias comerciales en algunos países asiáticos para rastrear evidencia sobre la proliferación de problemas de comercio injusto. En este tema también las Embajadas cumplen un rol importante en proporci-

onar información.

En 1996 el USTR creó la unidad Monitor and Enforcement cuya función es monitorear el cumplimiento de los estipulado en los acuerdos bilaterales, regionales, plurilaterales y multilaterales, para ayudar a identificar barreras a los bienes y servicios de ese país en los mercados extranjeros. Esta unidad también prepara reportes anuales<sup>35</sup> que contienen una lista de todos los acuerdos suscritos desde 1984 y permite a los exportadores informarse acerca de cuáles son sus derechos en virtud de dichos acuerdos y ayuda a monitorear al USTR el cumplimiento y a definir las acciones del gobierno para asegurarlo. Al respecto, las Embajadas estadounidenses en cada país, cumplen un papel esencial como parte de esta labor de seguimiento. Asimismo, esta unidad también coordina y supervisa los litigios de los cuales EE.UU. es parte en la OMC, en NAFTA y otros tratados.

En la misma dirección, el gobierno norteamericano ha puesto a disposición de sus exportadores, dentro de su página web, la posibilidad de que cualquier exportador que encuentre cualquier barrera al ingreso de su producto en cualquier país, pueda exponer el tema y recibir ayuda para gestionar la eliminación de la barrera: <http://www.tcc.mac.gov>.

32 Estos informes pueden consultarse en [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov).

33 Véase <http://www.tcc.mac.doc.gov/cgi-bin/doi.cgi?226:54:369685805:6>

34 Véase la página web de la IA : <http://www.ia.ita.doc.gov/foradevd.index.html>

35 Los reportes anuales están en la página web del USTR: <http://www.ustr.gov/reports/index.html>

31 Constitución de los Estados Unidos: sección 8 del artículo I y sección 2 del artículo II



[doc.gov/cgi-bin/doiit.cgi?218:54:149849130:0](http://doc.gov/cgi-bin/doiit.cgi?218:54:149849130:0) o el portal [www.export.gov/protectbusdom.html](http://www.export.gov/protectbusdom.html) donde el usuario puede servirse del teléfono para que cualquier empresa que confronte obstáculos para penetrar en cualquier mercado extranjero pueda demandar apoyo (barreras arancelarias, de origen, etiquetado, certificación, aquellas que requieren modificación de leyes en servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual, inversión, requerimientos gubernamentales excesivos, casos de corrupción y otros).

En materia de preferencias unilaterales la Ley de promoción del Comercio Andino y Erradicación de las Drogas, forma parte de la Ley de Comercio Exterior 2002. Este sistema de preferencias arancelarias andinas fue prorrogado hasta diciembre de 2006 y en la última extensión se ampliaron las ventajas en el sector de prendas de vestir, atún y algunos productos de calzado. Como se señaló antes, EE.UU. utiliza su legislación 301 por medio de los sistemas de preferencias, como el Sistema Generalizado de Preferencias –GSP–, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe –CBI–, la Ley de Crecimiento y Oportunidad para África –AGOA–<sup>36</sup> y ATPDEA para asegurar el cumplimiento de estándares laborales, protección de

la propiedad intelectual, acceso a mercados y otros bajo la amenaza de retirar dichos incentivos en caso de incumplimiento.

Del resultado de toda esa información el USTR produce la llamada “Priority Watch List” (Lista de vigilancia prioritaria) que identifica a aquellos países que deniegan una adecuada y efectiva protección a temas como la propiedad intelectual. Estar en esa nómina significa un posible panel en la OMC, alejamiento de la IED y efectos negativos para esos países en futuros negocios con EE.UU. Hay también la “Watch List” (Lista de vigilancia) que es una instancia menor para Estados Unidos para presionar a los países<sup>37</sup>.

## 2.4. Seguridad y comercio

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos siente amenazada su seguridad y por ello ha implementado una serie de programas y leyes que buscan dar seguridad a su territorio y a sus ciudadanos. Sin cuestionar el legítimo derecho que tiene todo país de adoptar las medidas necesarias para la seguridad del mismo, no hay duda que el tema de la lucha contra el terrorismo ha venido a copar gran parte de la agenda norteamericana y prácticamente todo se relaciona en función de esta prioridad<sup>38</sup>. Ello,

está afectando al comercio internacional, así como al tratamiento de temas relacionados con la pobreza, la enfermedad y la degradación ambiental. El Departamento de Seguridad del Territorio Nacional –DHS– entró en funcionamiento en marzo del 2003 conforme a la Ley sobre la Seguridad del Territorio Nacional de 2002.<sup>39</sup> Está integrado por 5 direcciones principales y agrupa a 22 organismos gubernamentales, algunos relacionados con el comercio. La principal misión del DHS es impedir que se produzcan ataques terroristas dentro de los Estados Unidos, disminuir la vulnerabilidad del país con respecto al terrorismo, reducir al mínimo los daños y participar en la recuperación tras los ataques perpetrados en el país.

### 2.4.1. Leyes de seguridad contra el terrorismo que afectan el comercio.

Norma de las 24 horas: exige que se transmitan electrónicamente a las autoridades norteamericanas todas las informaciones relativas a las mercancías destinadas a su mercado antes del comienzo del transporte.

Ley del Bioterrorismo (vigente desde diciembre de 2003) prescribe que se registren la mayor parte de las instalaciones de manufacturas y manipulación de alimentos y que se notifiquen anticipadamente a la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos (FDA) todos los envíos de alimentos con destino a Estados Unidos.

Algunos países han expresado su inquietud y preocupación por esas prescripciones y por las repercusiones económicas. Habría que tratar de obtener garantías de que EE.UU. no utilice esta Ley para establecer barreras contra la industria alimentaria extranjera.

Para nadie es desconocido que lo que está en juego son intereses, por lo cual resultaría ingenuo creer que los Estados Unidos darán margen de maniobra si algo no les conviene. Desde siempre han presionado a los países a adoptar posiciones a su favor. Un ejemplo es cuando exige que los países pobres abran sus mercados a los servicios audiovisuales a cambio de mantener la ayuda alimentaria<sup>40</sup>, esto a pesar de que los EE.UU. tienen ya el 92% del

<sup>38</sup> En la Cumbre sobre Financiamiento para el Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada en Monterrey en marzo de 2002 el combate al financiamiento del terrorismo hizo que el financiamiento para el desarrollo recibiera menos atención. En el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico realizado en México, los atentados de Bali y Moscú hicieron que la facilitación del comercio y de las inversiones no fueran prioritarios ante una declaración condenando el terrorismo. En la reunión del G-8 en Evian, Francia, en junio de 2003 el debate y alusión al terrorismo fue protagónico.

<sup>39</sup> El texto de la Ley sobre la Seguridad del Territorio Nacional está disponible en: [www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/hr\\_5005\\_enr.pdf](http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/hr_5005_enr.pdf)

<sup>40</sup> Le Monde « Les Américains n'hésitent pas a jouer de tous les moyens de pression ». 14/10/2003, p.55.

<sup>36</sup> Información sobre el AGOA: [www.agoa.gov](http://www.agoa.gov)

<sup>37</sup> En el 2003 Estados Unidos incluyó 11 países en la Lista de vigilancia prioritaria y 36 en la Lista de vigilancia.

mercado de servicios audiovisuales en el mundo.

### III. Tratado de libre comercio Ecuador-Estados Unidos

#### 3. 1. Situación del Ecuador:

El Ecuador es un país de tremendos contrastes.

Por un lado, según la Unidad de Asesoría Presidencial de la República<sup>41</sup> a partir de la dolarización en enero de 2000, y en particular en el período presidencial actual, la economía del país es la mejor desde el inicio de la democracia en 1979 y se ha recuperado francamente desde el 2003. El crecimiento del PIB se ubica en 6% en el 2004; con un PIB de US\$ 30 mil millones; un PIB per cápita de US\$ 2,300; con el 37% del PIB para deuda externa (la más baja desde 1984); una inflación promedio del 5% en 2003-2004; tasas de interés del 14,7%; en el que el

riesgo país ha bajado de 3926 puntos en el 2000 a 778 puntos en 2004; la reserva monetaria es de US\$ 1.530 millones; una inversión extranjera de US\$ 1.555 millones<sup>42</sup>.

El Ecuador tiene 12,5 millones de habitantes, 70% de ellos sumidos en la pobreza<sup>43</sup>. El coeficiente de Gini es superior al 0.54 lo que da la idea de la concentración de la riqueza en menos del 8% de la población<sup>44</sup>, baja competitividad<sup>45</sup> y se percibe como un país con altos índices de corrupción<sup>46</sup>. En el 2003 el índice de desempleo se ubicó en el 10,9%, mientras que el nivel de subempleo bajó a un 47,5%, debido, entre otras razones, al proceso migratorio vivido en el país.

La economía ecuatoriana tiene como principal fuente de ingresos el petróleo que constituye alrededor del 43% del total, seguido de las remesas de los emigrantes<sup>47</sup> y de las actividades de carácter agrícola. La industria se caracteriza por bajos volúmenes de producción y baja

41 Unidad de Asesoría Presidencial. "Los Gobiernos Democráticos 1979-2004. Indicadores básicos, Octubre 2004". Presidencia de la República, Quito, Ecuador, 2004.

42 Más que Chile, Argentina, Colombia y Perú, superado únicamente por Venezuela (US\$ 2.100 millones)

43 INEC: Informe de estadísticas sociales del Ecuador 2004.

44 "En numerosos países de América Latina se ha observado un aumento de la desigualdad social simultáneo al proceso de apertura comercial" (Berry, 1997). Este resultado puede explicarse como consecuencia de una liberalización rápida sin mecanismos de apoyo a empresas medianas y pequeñas, como la provisión de crédito, capacitación y asistencia técnica. Ante los rápidos cambios numerosas empresas quiebran o se contraen, generando resultados sociales adversos.

45 Informe sobre Competitividad Global. Foro Económico Mundial, 2003, situó al Ecuador en el puesto 73 de 80 países analizados.

46 En el informe de septiembre 2004 Transparencia Internacional ubicó al Ecuador en el puesto 12 de los países más corruptos entre 147.

47 En el 2003 las remesas bordearon los US\$ 1.500 millones.

inversión tecnológica. En el 2003 un 41% de los productos ecuatorianos tuvieron como destino principal los Estados Unidos y las importaciones desde los EEUU representaron alrededor del 25%, y es, a la vez, el principal inversor en el país. Sin embargo, para Estados Unidos el Ecuador representa sólo un 0,16 de su comercio mundial<sup>48</sup>, lo que refleja que el tema comercial no es el principal de su agenda con el Ecuador sino el de democracia y el narcotráfico, ligado al de seguridad en su vínculo con el conflicto colombiano.

Para el Ecuador el principal instrumento de negociación en términos comerciales es el ATPDEA que permite el ingreso de alrededor de 6,100 productos al mercado estadounidense, con exoneración de impuestos y franquicias aduaneras, bajo régimen especial. Sin embargo, este tratamiento es condicionado a una evaluación unilateral de los EE.UU. en función de la lucha del Estado ecuatoriano para combatir el narcotráfico, que en la situación actual se ha extendido a la lucha contra el terrorismo, la lucha contra el trabajo infantil y la solución de diferencias mediante el arbitraje internacional con las empresas de

origen y capital estadounidense<sup>49</sup>. Por otro lado, el Ecuador no ha hecho uso eficiente de este sistema de preferencias y el nivel de utilización alcanza menos del 20%, esto debido a varios factores, entre ellos la continua reducción de los márgenes preferenciales, las complejidades del sistema y la escasa diversificación exportadora del país con cantidades a veces muy bajas para aprovechar su beneficio<sup>50</sup>. *"Una pre-ocupación adicional es que las preferencias pueden atraer recursos a actividades que no pueden subsistir en condiciones normales de competencia... se llega a la conclusión de que las preferencias no pueden durar siempre y que, si bien los beneficiarios harían bien en utilizarlas de la manera más constructiva que puedan a corto plazo, desde una perspectiva a más largo plazo es preciso contemplar un mundo sin preferencias"*<sup>51</sup>.

El Ecuador mantiene una deuda externa cercana a los US\$ 12 mil millones y dedica el 43% de su PIB al pago del servicio de la deuda externa. Los altos niveles de endeudamiento tienen una contrapartida negativa para la oferta exportable y comercial del país.

48 En 2003 Ecuador tuvo el puesto 51 de las exportaciones de bienes de EEUU

49 La más reciente renovación del APDEA supuso el acuerdo del Ecuador de someter sus controversias comerciales con las empresas inversionistas norteamericanas al arbitraje internacional, lo que le significó que en julio de 2004 se dé un fallo a favor de Occidental, empresa petrolera norteamericana, por un monto de US\$ 75 millones que deberá pagar el Estado.

50 Según CEPAL, en 2001 el 88.1% de las exportaciones ecuatorianas correspondieron a productos primarios o productos escasamente elaborados (petróleo, banano, café, cacao, camarones, otros productos de mar y flores aportan el 83% de las exportaciones).

51 Informe sobre el Comercio Mundial 2004. OMC, Pág. II.

Desde enero del 2000 tiene una economía dolarizada lo que, por una parte, implicó perder grados de libertad respecto de ciertas políticas económicas nacionales<sup>52</sup>, una mayor dependencia de los recursos de las organizaciones de crédito multilaterales como el FMI, el BM o el BID, e internamente ha creado presión para aumentar la tasa de extracción y explotación de los recursos naturales, en especial el petróleo<sup>53</sup>, los remanentes de bosques primarios y los minerales, como un método para mantener el flujo de fondos necesarios para el funcionamiento de otros sectores de la economía (Falconí y Larrea, 2003: 2). Esto implica depredación ambiental y agotamiento de los recursos naturales dado que esa explotación es una de las pocas posibilidades de exportar productos y mantener los flujos de capital necesarios.

A grandes rasgos, el ejercicio de la política exterior se caracteriza por: la ausencia de una agenda jerarquizada; la diseminación de temas en varias dependencias e instituciones; un continuo enfrentamiento institucional acerca de las respectivas competencias para encargarse de los asuntos, lo que genera poca coordinación institucional. Escasos recursos humanos preparados en materias técnicas de las negociaciones y recursos financieros

limitados para enfrentar los onerosos costos de desplazamiento de las delegaciones y de sus técnicos, así como para contratar expertos y estudios específicos a los intereses del país. Una representación de los intereses privados desde lo público ubicándolos como "intereses nacionales consensuados".

¿Podría la firma y ejecución del TLC cambiar esto?

### 3.2. Organización del TLC

El TLC está liderado formalmente por el Consejo de Comercio Exterior –COMEXI– que le otorgó al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca la potestad de negociar dicho acuerdo. Por ello, el Jefe negociador es el Subsecretario de Comercio Exterior, aunque dentro del equipo negociador también participan otras instituciones gubernamentales y el sector privado.

Se han acordado los siguientes capítulos: agrícola, acceso a mercados de bienes industriales, inversiones, servicios transfronterizos, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, compras del sector público, política de competencia, solución de diferencias, medidas sanitarias y fitosanitarias, fortalecimiento de las capacidades comerciales (cooperación técnica), salvaguardias, normas técnicas,

laboral, ambiental, propiedad intelectual y normas de origen.

### 3.3. Objetivos:

#### 3.3.1. Objetivos del Ecuador:

Se debe recordar que ningún gobierno es neutro y que cada uno defiende intereses fragmentados de acuerdo a su composición y estructura de poder.

En ese sentido, también en el gobierno y dentro del equipo negociador hay diversas formas de percibir los objetivos para justificar la suscripción del TLC. Dos objetivos se han hecho manifiestos, uno tiene que ver con el objetivo comercial y el otro con el político.

#### 3.3.1.1. Objetivo comercial:

Para el Ecuador, como para el resto de países andinos que negocian, el objetivo comercial sería dar certeza jurídica, consolidar y ampliar los beneficios unilaterales que Estados Unidos otorga bajo los esquemas del Sistema Generalizado de Preferencias y La Ley de Promoción del Comercio de los Países

Andinos y Erradicación de la Droga –ATPDEA<sup>54</sup>, que expira en el 2006. Visto que los beneficios unilaterales nunca han sido gratuitos, la ventaja de un acuerdo debería ser que los beneficios sean mayores y el precio no mayor que el que se ha venido pagando<sup>55</sup>.

Desde el punto de vista comercial, para el Ecuador resultan justificados la importancia e interés de concretar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, primero porque le daría una certeza jurídica y estabilidad a sus relaciones comerciales, que al momento por ser un sistema unilateral corren peligro de desaparecer en un par de años, pues el proceso de renovación siempre ha sido bajo condiciones. Además, en el 2003 el Órgano de Solución de Diferencias –OSD– de la OMC falló a favor de la India en el panel contra la CE por considerar que las preferencias arancelarias del SPG-Droga afectaban negativamente sus exportaciones textiles y por considerar el régimen discriminatorio y arbitrario<sup>56</sup>. Además, de

54 La ley ATPDEA fue suscrita el 6 de agosto del 2002 como extensión de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos –ATPA– promulgado inicialmente en 1991 para ofrecer a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú incentivos para diversificar sus economías y abandonar la producción de estupefacientes.

55 El ATPDEA es a cambio de la lucha contra el narcotráfico, en la cual el Ecuador ha gastado ingentes recursos. Dentro de esa política suscribió el Acuerdo para el uso de la Base de Manta y una serie de acuerdos bilaterales de seguridad y militares para apoyar dicha lucha en la zona andina. En el 2002 uno de los requisitos de EEUU al Ecuador para extenderle el ATPDEA fue solucionar el tema de la devolución del IVA a las empresas petroleras norteamericanas.

56 Ese fallo podría cuestionar otros sistemas de preferencias unilaterales y generar su eliminación o dar mayor discrecionalidad a los países otorgantes sobre las condiciones y criterios para ser considerado parte. Esto sucede en los lineamientos aprobados por la Comisión Europea el 20 de octubre de 2004 sobre el nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (haber ratificado 16 convenciones internacionales sobre derechos humanos y laborales, 7 sobre protección ambiental, 3 de combate al tráfico de drogas y una contra la corrupción).

52 Pérdida de política monetaria y cambiaría que significa la privación del sector exportador de obtener una falsa competitividad en el corto plazo vía devaluación de la moneda nacional

53 La explotación de nuevos yacimientos se ubica en áreas con predominio de bosques primarios en la Amazonia, con un alto valor por su endemismo y biodiversidad.

acuerdo al "efecto dominó", como el resto de países, tanto los andinos como los centroamericanos, el Caribe, el Cono Sur y otros que están en un proceso de negociaciones similares, el Ecuador no puede quedar relegado de los beneficios que ello derive porque ello le generaría distorsión del comercio y pérdida de inversiones.

Por otra parte, es posible que las exportaciones dentro y entre la Comunidad Andina, y el porcentaje de sus aranceles externos no le darán ninguna ventaja una vez que Colombia, Perú, Bolivia también hayan suscrito el TLC, pues posiblemente deberán entrar en competencia directa con los norteamericanos en toda el área de integración. Asimismo, las exportaciones dentro de la Comunidad Andina deberán competir con importaciones libres desde los Estados Unidos.

Otro elemento prioritario es analizar la vigencia en el tiempo de las preferencias arancelarias en el marco de la explosión de acuerdos bilaterales, subregionales y regionales de libre comercio y en aplicación de la cláusula NMF en la OMC para los compromisos actuales y los nuevos resultados de la Ronda Doha que seguramente se verán erosionadas.

### 3.3.1.2. Objetivo político:

Algunos miembros del equipo negociador han señalado que la suscripción del TLC tiene como objetivo obligar a una reforma de las estructuras económicas, comerciales, políticas, sociales y culturales del Esta-

do ecuatoriano a fin de que los grupos nacionales oligopólicos que se han beneficiado del proteccionismo pierdan de alguna manera sus privilegios para que haya una mejor distribución de la riqueza y un sistema económico estable, esto, significaría reconocer, desde diversos ámbitos del mismo gobierno, su incapacidad de adoptar decisiones internas de real beneficio para las mayorías sin tener que ser presionados por un ejercicio bilateral del más fuerte, y, ante la fragmentación de intereses de quienes participan en la negociación, tiene dudosa probabilidad de llegar a concretarse, por lo menos con este TLC.

Este trabajo no duda que el país requiere una reforma total para encontrar su condición de Nación, pero no considera que la firma del TLC será la que le permita las reformas necesarias para alcanzar ese objetivo.

Lo comercial requiere grandes cambios, entre ellos la promoción de exportaciones no tradicionales, las que infortunadamente son frenadas por un fuerte sesgo antiexportador en el país. *"Este sesgo antiexportador no es nuevo ni debe atribuirse erróneamente a la dolarización; sino que más bien es generado por los apoyos discriminatorios concedidos a ciertos sectores productivos no competitivos, favorecidos por una política de sustitución de importaciones basada en altos aranceles y otras barreras no arancelarias, y que les impide modernizarse y competir sobre la base de su rentabili-*

*dad. La combinación del nivel y dispersión arancelaria ecuatorianos configuran una gama tan amplia y dispersa de tasas de protección efectiva que escapan al control gubernamental y cuya falta de estructura carece de un mínimo de racionalidad, deseable de una política de sustitución de importaciones eficiente.*

*La costumbre ecuatoriana generalizada de proteger los "bienes finales" con un arancel mayor que aquel establecido sobre los insumos, materias primas y bienes de capital utilizados en la producción directa e indirecta de estos bienes, genera tasas de protección efectiva injustificadamente altas y variables entre productos. Estas van a los sectores con lobbies más eficientes para obtener la protección deseada, que no necesariamente son los más beneficiosos para los consumidores del país. Además, la protección arancelaria otorgada a muchos productos agrícolas, agroindustriales y derivados mediante el "Sistema de Franjas de Precios" que favorece a 138 productos diferentes, no funciona eficientemente... el Sistema de Franjas utilizado es en la práctica una tasa ad valorem poco transparente, cuyo sesgo hacia arriba ha castigado fuertemente a los consumidores ecuatorianos, especialmente a los más pobres, y no ha frenado al alza de mediano plazo en los precios.*

*Este sesgo antiexportador está reforzado por la aplicación discriminatoria de barreras no arancelarias*

*como prohibiciones, licencias, normas técnicas, procedimientos aduaneros, valoración en aduanas, normas de origen, medidas de salvaguardia y compras públicas. Dentro de esas barreras no arancelarias sobresalen las licencias de importación. Éstas son distribuidas de manera poco transparente mediante un proceso tortuoso y fraudulento*<sup>57</sup>

Este ejemplo mostraría que no será el TLC la panacea para lograr el cambio. Las contradicciones entre lo que se señala como objetivo y lo que se hace son manifiestas. Un ejemplo: el Jefe de las negociaciones ecuatorianas señaló que el Sistema de Franjas de Precios se mantendrá.

Por otro lado, parece difícil comprender cómo el TLC impulsará las reformas sociales en sectores tales como educación, con 11% de población analfabeta, tasas de escolaridad superior de 14%; un sistema inequitativo en todos los niveles. En el que por las severas reducciones del gasto público, las inversiones necesarias no se han realizado, el mantenimiento de la infraestructura es mínimo, la dotación de materiales didácticos es insuficiente y los salarios de los docentes se han reducido. El quintil de la población con menores ingresos recibe el 12% del gasto público en educación, mientras que el quintil con mayores ingresos recibe el 25% del gasto público en educación. Existen serios problemas de gobernabilidad y ad-

57 FRETES, Vicente, GIUGALE, Marcelo y LOPEZ-CADIX, José. "Ecuador. Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio". Banco Mundial, 2003. Página x/iX.

ministración del sector, todo lo cual no parece ser solucionable con un TLC en el que el objetivo real es la ganancia económica.

Asimismo, en el sector salud en el que los problemas de cobertura son numerosos. Alrededor del 30% de la población aún no tiene acceso a los servicios básicos de salud. Más de 2/3 partes no cuentan con un seguro formal de salud, y el Ministerio de Salud Pública es incapaz de prestar atención a casi la mitad de ellos, precisamente a quienes tienen los peores indicadores de salud. *“Una consecuencia directa de la baja cobertura se refleja en las altas tasas de mortalidad infantil, materna y prematura. Se estima que por cada 100.000 nacimientos, 160 madres mueren como complicación del embarazo, parto o puerperio y 4.300 niños mueren antes de cumplir el primer año de vida... El gasto público en salud es insuficiente, y el gasto privado es inequitativo. El gasto privado representa el 80% del total del gasto total en salud, siendo los más pobres quienes ven más afectados proporcionalmente sus ingresos por éste en su gasto de bolsillo (hasta un 40% de sus ingresos)”*<sup>58</sup>

Si el gobierno estuviera seriamente comprometido en promover las reformas económicas, políticas y sociales que requiere el país y tuviera el convencimiento de que profundizar la liberalización económica es una buena solución para promoverlas ¿porque no hace la apertura de forma unilateral?, de manera que se

tenga siempre la posibilidad de que si no va bien, se pueda cambiar esa opción, y no otorgar exclusividad a las empresas estadounidenses como sería con el TLC. ¿Acaso, las empresas transnacionales estadounidenses son menos voraces que nuestros grupos empresariales oligopólicos? o ¿cómo el TLC otorgará un mayor y mejor acceso a la salud de los ecuatorianos si acepta un capítulo de propiedad intelectual de mayor protección a las patentes de las transnacionales?

No se puede desconocer que de aprobarse el TLC, como está planteado por Estados Unidos, significará grandes cambios legales para el Ecuador, talvez nuevos grupos de poder nacionales aliados a grupos transnacionales y nuevas conformaciones de poder, pero ello no necesariamente producirá las reformas estructurales que requiere el país para una mejor distribución de la riqueza. La única garantía es un acuerdo y compromiso real de los grupos de poder que permitan reconstruir un Estado a favor del bienestar público y no como es ahora, un Estado en el que “las ganancias son privadas y las pérdidas son públicas”.

### 3.3.2. Objetivo para los Estados Unidos:

Para los Estados Unidos los objetivos a la vista al suscribir un nuevo acuerdo de libre comercio serían:

- Establecer otro precedente para la negociación en el ámbito del ALCA.
- Introducir en acuerdos bilaterales o regionales los denominados “temas de Singapur” que han sido rechazados en el seno de la OMC: facilitación del comercio y transparencia en compras gubernamentales, profundizar los beneficios obtenidos en acuerdos de protección recíproca de inversiones, y competencia, presionando normas para aquellos países que no tienen una Ley de Competencia, entre ellos, el Ecuador.
- Garantizar contractualmente las aspiraciones de sus “lobbies” e intereses especiales.
- Aumentar la capacidad de presión con nuevas normas horizontales en trabajo, ambiente y específicas en propiedad intelectual (TRIPS plus), cuyo incumplimiento será castigado con sanciones comerciales y multas onerosas.
- Complemento natural al Plan Colombia.<sup>59</sup>
- Presionar a los países que no lo han hecho a suscribir el Acuerdo de Tecnología de la Información de la OMC que garantiza acceso libre a todos los productos informáticos sin contrapartida<sup>60</sup>.

Robert Zoellick, Representante Comercial de los Estados Unidos, en la Carta que dirige al H. Dennis Hastert, Presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, el 18 de noviembre de 2003, escribe *“Un ALC con Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia (‘los países andinos’) ayudará a promover el crecimiento económico y crear puestos de trabajo mejor pagados en los Estados Unidos y eliminar las barreras al comercio y a las inversiones entre los países andinos y EE.UU. El ALC también nos permitirá resolver algunos impedimentos al comercio y a las inversiones en los países Andinos, incluyendo una protección inadecuada de los derechos de propiedad intelectual, altos aranceles sobre productos agrícolas, un uso injustificado de medidas sanitarias y fitosanitarias, prácticas de permisos restrictivas, tratamiento discriminatorio a inversiones y limitaciones en el acceso por parte de los proveedores de servicios...Un ALC con los países andinos también aumentará nuestros esfuerzos por fortalecer la democracia y apoyar los valores fundamentales en la región, tales como el respeto a los derechos laborales internacionalmente reconocidos y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, un mayor respeto al impe-*

<sup>59</sup> R. Zoellick, Carta al Presidente de la Cámara de Representantes Dennis Hastert. 18 de noviembre de 2003, p. 2.

<sup>60</sup> Esto afectaría a los países en desarrollo. Al suscribir este acuerdo y en base a la cláusula NMF se le otorgarían beneficios a terceros países exportadores de tecnología como Japón, Suiza y los países de la CE sin recibir reciprocidad. Tampoco se podría volver a establecer aranceles en caso de requerirlo el país signatario.

rio de la ley, un desarrollo sostenible e instituciones de gobernabilidad responsables. Los requisitos de anti-corrupción y transparencia también ayudarán a combatir la corrupción. Adicionalmente, la negociación de un ALC con los países andinos también daría impulso a la conclusión de las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas en enero de 2005".

El Informe del Gobierno sobre el Examen de las Políticas Comerciales señala<sup>61</sup> "Estados Unidos proyecta estructurar las negociaciones de manera que comiencen en el segundo trimestre del 2004, inicialmente con Colombia y el Perú. Los Estados Unidos están dispuestos a colaborar intensamente con el Ecuador y Bolivia para que queden también incluidos en este acuerdo". Ello evidencia, por un lado, que Estados Unidos no suscribirá un acuerdo individual sólo con uno de los países andinos, sino que integrará a los cuatro países. Cabe, sin embargo, pensar que, ante la importancia político-militar y el mayor peso económico en el balance estadounidense, será Colombia el país que determine gran parte de los resultados finales de la negociación, y posiblemente los otros andinos deberán incorporarse al texto negociado principalmente con ella. Lo que se negociará de forma individual serán las listas de productos sensibles y los plazos de desgravación arancelaria para cumplir los

compromisos. Por otra parte, los Estados Unidos no pretenden reducir emigración con empleo local por incremento de las exportaciones, como en el NAFTA, porque dentro de sus objetivos de negociación está mantener el status quo de la apertura ya concedida, como sucede en el CAFTA, lo que muestra que el TLC tampoco generará empleo de forma significativa.

3.3.3. Objetivos específicos de los Estados Unidos:

De la comunicación de Robert Zoellick a la Cámara de Representantes de su país y por los resultados obtenidos en otros TLC pueden destacarse en:

**a Comercio de bienes:** eliminar aranceles y otros derechos y recargos al comercio sobre la base más amplia posible, sujeto a períodos de ajuste razonables para productos sensibles a las importaciones; eliminar las barreras no arancelarias, incluyendo barreras de licencias a productos agrícolas, administración restrictiva de contingentes arancelarios, las restricciones al comercio para las nuevas tecnologías de EEUU y otras medidas que se puedan identificar; las prácticas gubernamentales que afectan a las exportaciones de productos agrícolas perecibles o cíclicos de EEUU; buscar un mecanismo para que los países andinos apoyen el objetivo de alcanzar la eli-

minación de los subsidios a las exportaciones agrícolas, pero manteniendo el derecho de brindar ayuda alimentaria legal<sup>62</sup> y preservar el desarrollo del mercado agrícola de EEUU y los programas de crédito a las exportaciones; buscar un acceso totalmente recíproco al mercado andino para los productos textiles y de ropa de EEUU.<sup>63</sup>

**b Aduanas y reglas de origen:** reglas para que las operaciones aduaneras sean ejecutadas con transparencia, eficiencia y predictibilidad y que las leyes y reglamentos no sean un obstáculo de procedimiento para el comercio; tener reglas de origen, procedimientos para aplicarlas y disposiciones para garantizar que se apliquen solo a los bienes elegibles de tal tratamiento; cooperación para la aplicación aduanera incluyendo el comercio de textiles y ropa.

**c Medidas sanitarias y fitosanitarias:** eliminar restricciones y cumplimiento de los compromisos de los países andinos en la OMC en la materia; reforzar la cooperación para la implementa-

ción del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

**d Barreras técnicas al comercio:** reafirmar el compromiso de los países andinos en la OMC sobre la materia y eliminar cualquier medida injustificada; crear un procedimiento de intercambio de información sobre temas relacionados.

**e Derechos de propiedad intelectual:** establecer normas aplicadas en los países andinos para fortalecer el Acuerdo ADPIC de la OMC y otros tratados internacionales sobre la materia como el Tratado de Derechos de Autor de la OMPI, el Tratado de Presentaciones y Fonogramas de la OMPI y el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes; aplicar niveles de protección y prácticas más acordes con las de EEUU y fortalecer los procedimientos de los países andinos para hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual, así como asegurar que las autoridades confisquen bienes sospechosos de ser piratas o falsificados, los equipos usados para fabricarlos y pruebas

<sup>62</sup> La ayuda alimentaria que dan los EEUU a los países en desarrollo y a los menos adelantados traslada el excedente de su producción a precios muy bajos a dichos países. Esto puede crear sobreoferta de un producto como soya, maíz, o trigo, desplazar la producción nacional y el comercio regional y tirar a la baja los precios internacionales. Además, otro tema polémico es que por medio de la ayuda alimentaria los EEUU introducen organismos genéticamente modificados –OGM– cuyos efectos sobre la salud pública no han sido definidos y que afectan los modos de producción y consumo, así como la cultura alimentaria, sin consulta o aceptación de los beneficiarios.

<sup>63</sup> Debe recordarse que en el CAFTA se acordó una cláusula sin precedentes de exención de derechos de aduana a algunas confecciones producidas en América Central cuyo contenido incluya telas de los socios del NAFTA, que incluye a México y Canadá. Esto busca integrar la industria textil de norte y Centroamérica.

documentadas; fortalecer las medidas para compensar a los tenedores de derechos por violaciones a los derechos de propiedad intelectual y para prevenir sanciones penales disuasivas sobre la piratería y la falsificación.

**f Comercio de servicios:** disciplinas para eliminar barreras discriminatorias en los mercados de los países andinos; buscar acceso al mercado para los sectores de telecomunicaciones, servicios financieros (incluidos bancos, seguros y valores), energía, servicios de distribución, audiovisuales, de construcción e ingeniería, ambientales, entrega inmediata (*express delivery*), servicios profesionales (arquitectos, ingenieros, contadores, etc) y otros.

**g Inversiones:** establecer reglas que reduzcan las barreras artificiales o distorsionen el comercio para toda forma de inversión (empresas, deuda, concesiones, contratos y propiedad intelectual) en los países andinos, al tiempo de garantizar que los inversionistas andinos en EEUU no reciban derechos sustantivos más importantes con respecto a protecciones de sus inversiones que los inversionistas de los EEUU y garantizarles derechos

importantes bajo los principios y la práctica legal en EEUU; establecer procedimientos para resolver controversias entre inversionistas de EEUU y los gobiernos de los países andinos<sup>64</sup>.

**h. Comercio electrónico:** Trato no discriminatorio y no aplicación de aranceles para los productos digitales. Suministro de servicios por medios electrónicos y colaboración en esferas políticas relacionadas con la materia.

**i Contratación pública:** derechos no discriminatorios para licitar los contratos públicos, reglas para que los procedimientos y prácticas de contratación pública sean justos, transparentes y predecibles para los proveedores de bienes y servicios de los EEUU.

**j Transparencia/Anticorrupción/Reforma reglamentaria:** administración de los regímenes comerciales de los andinos transparentes, con reglas que permitan un comentario público oportuno y significativo antes de que se adopten medidas relacionadas con el comercio<sup>65</sup>; aplicación de estrictos estándares que prohíban las prácticas que afectan al comercio.

**k Recursos comerciales:** dar un mecanismo de salvaguardia du-

rante un período de transición para permitir la revocatoria temporal de las preferencias arancelarias si el aumento de importaciones de un país andino es causa sustancial de perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave para la industria local; no hacer cambios en las leyes *antidumping* y los derechos compensatorios de los EEUU.

**l Medio ambiente:** Cumplir con la Ley de Promoción de Comercio de 2002; compromiso de los andinos para no reducir su legislación ambiental como fomento al comercio o las inversiones; fortalecer la capacidad de proteger el ambiente estableciendo mecanismos consultivos<sup>66</sup> y de cooperación (proteger especies en peligro, promover las tecnologías limpias de producción, incentivos para protección ambiental, participación pública en el proceso de adopción de decisiones ambientales).

**m Trabajo, incluido el trabajo infantil:** el cumplimiento andino de la Ley de Promoción de Comercio de 2002, de las normas laborales básicas de la OIT; compromiso de no reducir la protección laboral para fomentar el comercio o las inversiones en los andinos; establecer procedimien-

tos de consulta; cooperación para fortalecer la capacidad de cada país para promover el respeto a las normas de trabajo básicas, incluyendo el cumplimiento de la OIT 182 sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, apoyados en la asistencia técnica del Departamento de Trabajo de los EEUU.

**n Resolución de controversias:** identificación temprana y resolución de controversias por medio de consultas; establecimiento de procedimientos justos, transparentes, oportunos y efectivos para resolver controversias en que surjan en el marco del acuerdo. Incluir las disposiciones laborales y ambientales dentro de solución de controversias; facilitar a terceras partes someter sus puntos de vista; sanciones monetarias para reforzar las obligaciones comerciales, laborales y ambientales del TLC.

**o Otros objetivos legítimos de los EE.UU.:** protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente, la seguridad esencial y los intereses de los consumidores.

#### CONCLUSIONES

Uno de los rasgos más promi-

tar abrir a discusión previa una ley o medida de comercio que afecte a las transnacionales extranjeras por la presión que pueden ejercer para que no se adopte aún y cuando sea adecuada para el país en cuestión.

<sup>66</sup> La Ley de Comercio Exterior de 2002 de los EE.UU. da los objetivos medioambientales en el contexto de las negociaciones comerciales. Asimismo, los EE.UU. han establecido un sistema de exámenes medioambientales de las negociaciones comerciales y en los últimos años se ha ampliado su alcance.

<sup>64</sup> La competencia por atraer inversiones extranjeras directas también ha creado un efecto dominó en el que cada país ofrece más que el otro para garantizar la inversión. Esta falta de normas conjuntas está produciendo que un inversionista extranjero pueda demandar a un Estado dentro de un proceso de solución de disputas, obteniendo mayor ventaja frente a un inversionista nacional que no lo puede hacer, lo que traería un trato discriminatorio al revés para el nacional frente al extranjero.

<sup>65</sup> Este procedimiento ha tratado de ser incluido en los debates sobre comercio e inversiones en la OMC, pero no ha sido acordado. Uno de los criterios opuestos es que resulta riesgoso acep-

los Estados Unidos es la presión para lograr la máxima apertura de mercados extranjeros, aún sacrificando los principios del libre comercio y recurriendo a métodos ajenos como el unilateralismo agresivo y el comercio administrado.

Dicha política se ha caracterizado por ser una respuesta a las presiones de tres grupos de interés: el proteccionista, el de apertura de mercados y el de antiglobalización, importantes a la hora de votar y financiar campañas.

El objetivo es armonizar las leyes y reglamentaciones externas con las suyas bajo la égida de Estados Unidos como poder hegemónico.

El debilitamiento del sistema multilateral no conviene a los países en desarrollo porque pierden la posibilidad de negociar unidos bajo un sistema de agendas comprensivas y de compromiso único en el ámbito multilateral.

El conocimiento de la estrategia comercial de Estados Unidos permite mejorar los argumentos para impulsar condiciones superiores en los acuerdos y mantenerse atentos a la hora de aceptar las condiciones en que se ofrece la asistencia técnica y la creación de capacidad para la facilitación del comercio.

El comercio es intereses y no hay dádivas incondicionales o solidarias. Ello enseña que un acuerdo de libre comercio no es un fin por sí mismo y que no se le debería recargar de expectativas poco realistas. El Gobierno debe dejar de hacer promesas vanas de que la liberali-

zación del comercio por sí sola creará nuevos puestos o ambientes limpios, o detendrá el flujo de emigrantes. El libre comercio sólo es útil cuando sirve para impulsar el desarrollo y mejorar niveles de vida de todos, por ello las necesidades de nuestro país deberán ser tomadas en cuenta en las negociaciones comerciales para que los ciudadanos ecuatorianos puedan aspirar a una mayor prosperidad.

Ello también significa que no es suficiente abrirse al mundo exterior como panacea de solución a nuestros problemas, se requiere también resolver los enormes problemas internos que tiene el país: reestructuración de las empresas públicas, reforma del sistema bancario, poner en práctica políticas que ayuden a distribuir las ganancias procedentes del comercio de forma más equitativa, reducción de la desigualdad social creciente, lucha contra la corrupción, establecer una Ley de política de competencia, definir una política social que incluya un menor porcentaje del PIB al servicio de la deuda externa, dar prioridad a la educación y la salud de la población, lucha contra la corrupción, como elementos fundamentales que permitan a todos los ciudadanos recibir el beneficio de los acuerdos comerciales y no, como hasta ahora es, beneficio sólo de una elite.

Eso en sí ya da el objetivo, la prioridad, la agenda, la dirección y el sentido para nuestra diplomacia en materia comercial.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE, Lotty. *La Estrategia Comercial de los Estados Unidos. Con quien negociamos un tratado de libre comercio*. Monografía. Ministerio de Relaciones Exteriores, diciembre de 2003. No publicado.
- BARREIRO, Katalina. "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos". En *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. FLACSO, CAF, Academia Diplomática, 1 Edición, Quito, septiembre de 2002.
- BHAGWATI, Jagdish. "The Capital Myth". *Foreign Affairs*, Volume 77, No. 3, mayo-junio, 1998.
- BHAGWATI, Jagdish. *Introduction: The Unilateral Freeing of Trade versus Reciprocity. The Case of Relaxed Reciprocity in Freeing Trade*, MIT Press, Cambridge, 2002.
- BERRY, Albert. *The income distribution feeing of trade versus reciprocity; the case of relaxed reciprocity in freeing trade*. Cambridge, MIT Press, 1997
- BONILLA, Adrián (editor). *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. FLACSO/CAF/ACADEMIA DIPLOMÁTICA, Quito, Ecuador, septiembre 2002.
- FAIRLIE, Alan (editor). *El TLC en debate*. Friedrich Ebert/ Stiftung /Red Latinoamericana de Política Comercial, Lima, Perú, 2004
- FALCONI, Fander y LARREA, Carlos. *Impactos ambientales de las políticas de liberalización externa y los flujos de capital: el caso del Ecuador*. FLACSO, Quito, Ecuador, Octubre de 2003.
- FEKETEKUTY, Geza. *U.S. Policy on 301 and Super 301*, en Bhagwati & Patrick (editors) *Aggressive Unilateralism*, University of Michigan, Press, 1990.

- FRETES, Vicente, GIUGALE, Marcelo y LÓPEZ-CALIX, José (editores). *Ecuador. Una agenda económica y social del Nuevo Milenio*. Banco Mundial, editorial Alfaomega, Colombia, primera edición, abril de 2003.
- GILPIN, Robert. "The Challenge of Global Capitalism". Capítulo 8 *American Economic Strategy*. Princeton University Press, New Jersey, 2000.
- HILLEBRAND, Ernst. "Más allá del Comercio: Los Problemas de Fondo del ALCA". En *Estudios sobre el ALCA*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, No. 17, Chile, octubre de 2003.
- HOEKMAN, et al. *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford University Press, N.Y. 2001.
- LAWRENCE, Robert. *Globophobia*. Brookings Institutions Press, 1998.
- LAZO G., Pablo. "El ALCA y las Normas Laborales". Friedrich Ebert Stiftung No.10, Santiago de Chile, Abril 2003.
- LEDERMAN, D; JARAMILLO, F. "Efectos del TLC CA-EE.UU: avances en la cuantificación". Banco Mundial, Presentación V Reunión de LATN, México, noviembre de 2003.
- LENGYEL, Miguel y TUSSIE, Diana. "Estándares laborales: ¿Una condicionalidad para el acceso a mercados?" *Revista PUENTES*, Vol. V, No. 3, Mayo-Junio 2004. Boletín se encuentra en [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)
- PEREZ-ROCHA, Manuel et all. *El Proyecto del ALCA y los derechos de los inversionistas: un TLCAN plus*, en ASC, p-45-61
- RODRIGUEZ, Patricia. *La estrategia comercial de los Estados Unidos en los últimos 20 años*. Unidad de Relaciones Externa de Fundación



- para la Paz y la Democracia -FUN-DAPEM-, Costa Rica. Marzo, 2003.
- RODRIG, Dani "Feasible Globalization". FK School of Government, Faculty Research Working Papers Series, Julio, 2002.
- ROSAS, María Cristina (coordinadora). *La OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?* Universidad Autónoma de México -UNAM- y Sistema Económico Latinoamericano -SELA-. México. Primera Edición, junio, 2003.
- SCHOTT, Jeffrey. *Prospects for Free Trade in the Americas*. Institute for International Economics, Washington D.C. August, 2001.
- SCHOTT, Jeffrey (editor). *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Institute for International Economics, Washington D.C. April, 2004.
- STIGLITZ, Joseph. *El Malestar de la Globalización*. Taurus, Santillana Ediciones. Madrid, España, 2002.
- WARREN, William T. *Parliamentary Democracy and the FTAA*, Instituto Harrison de Derecho Público. Georgetown University, Agosto, 2003.
- Documentos:**
- Carnegie Endowment for International Peace. "La Promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el Hemisferio". J. Audley, D. Papademetrian, S. Poloski y S. Vaughan, 2003. Para tener los textos en español e inglés: [www.ceip.org/pubs](http://www.ceip.org/pubs).
- Constitución Política de la República del Ecuador. Gaceta Constitucional, República del Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente. Ecuador, junio de 1998.
- Médicos Sin Fronteras. "Problemática del SIDA en Ecuador". España, Julio de 2003.
- Organización Mundial del Comercio OMC. "Estadísticas del comercio internacional 2003" \_Publicaciones de la OMC, Ginebra, 2003.
- OMC. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. "Examen de las Políticas Comerciales Estados Unidos. Informe del Gobierno" Documento WTTTPR/126, 17 de diciembre de 2003. Ginebra, Suiza.
- Ibid. "Examen de las Políticas Comerciales Estados Unidos. Informe de la Secretaría". Documento WT/TPR/S/126, de 17 de diciembre de 2003. Ginebra, Suiza
- OPS. 2001 *Perfil de salud de País: Ecuador*, Quito, 2001.
- OXFAM Internacional. *Comercio con Justicia para las Américas. Agricultura, Inversiones y Propiedad Intelectual tres razones para decir no al ALCA*. En OXFAM Briefing Paper, Enero, 2003. Londres, R.U.
- Revista Centroamericana en la Economía Mundial del Siglo XXI. Número uno. "Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica -CAFTA-", 2003. Artículos de Carlos Felipe Jaramillo "¿Qué sabemos de los efectos del CAFTA?". Págs. 29-32; Juan Manuel Villasuso. "Implicaciones macroeconómicas del CAFTA". Págs. 24-28.
- Revue Problèmes économiques. "Les effets de la mondialisation sur les conditions de travail: perspectives chinoises". No. 2.819. France, 30 juillet 2003.
- UNCTAD. "Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2003. Panorama general". Naciones Unidas Nueva York y Ginebra, septiembre de 2003.
- Unidad de Asesoría Presidencial. "Los Gobiernos Democráticos 1979-2004. Indicadores Básicos". Presidencia de la República, Quito, Ecuador,

- Octubre de 2004.
- U.S. Department of State. "E.U. y países de América Central acuerdan libre comercio". Servicio Noticioso desde Washington, 22 de diciembre 2003. <http://asuncion.usembassy.gov/Noticias01.htm> en <http://usinfo.state.gov/espanol>.
- USTR. "US & Central American Countries Conclude Historic Free Trade Agreement". Press Release, December 17, 2003. [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov).
- USTR. "Draft USTR Strategic Plan for 2002-2005". [www.ustr.gov/reports/index.html](http://www.ustr.gov/reports/index.html).
- USTR. "President's 2001 Annual Report on the Trade Agreements". [www.ustr.gov/reports/2001.html](http://www.ustr.gov/reports/2001.html).
- ZOELLICK, Robert. "Carta al Honorable Presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos J. Dennis Hastert, de 18 de noviembre de 2003", Oficina Ejecutiva del Presidente, Representante Comercial de los Estados Unidos, Washington D.C. 20508.
- Diarios:**
- El Comercio, Quito, Ecuador 2004. [www.elcomercio.com.ec](http://www.elcomercio.com.ec)
- El País, Edición Europa. España. [www.elpais.es](http://www.elpais.es).
- El Universo, Guayaquil, Ecuador 2004. [www.universo.com.ec](http://www.universo.com.ec)
- Le Monde. Paris, Francia, 2003
- Le Monde Diplomatique, Paris, Francia, 2003, [www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr)
- ? La ley ATPDEA fue suscrita el 6 de agosto del 2002 como extensión de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos -ATPA- promulgado inicialmente en 1991 para ofrecer a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú incentivos para diversificar sus economías y abandonar la producción de estupefacientes.