

# ¿Qué pasa si Ecuador no firma el Tratado de Libre Comercio?

Alberto Acosta

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

Fander Falconí

Profesor - Investigador de Flacso-Ecuador

Hugo Jácome

Profesor - Investigador de Flacso-Ecuador

Email de contacto: [hjacom@flacso.org.ec](mailto:hjacome@flacso.org.ec)

## Resumen

Este artículo examina la pertinencia o no de firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, dado el estado actual de las negociaciones, el contexto político y los escenarios posibles en caso de no concretarse este acuerdo. Se concluye con la necesidad de darle un mayor contenido a la posibilidad de no firmar el TLC, en tanto que se requieren propuestas concretas para una inserción dinámica del país en el mercado mundial, para consolidar incluso sus relaciones con los Estados Unidos y, sobre todo, para construir una integración verdadera, que no sea simplemente la reedición de caducas prácticas integracionistas.

*Palabras clave:* tratado de libre comercio, integración, restricciones pararancelarias al comercio, acuerdo ATPDEA, socios comerciales Ecuador.

## Abstract

This article examines the convenience or not to sign the Free Trade Agreement with the United States, given the present condition of the negotiations, the political context, and the possible settings in case this agreement doesn't take shape. It concludes with the need to give greater content to the possibility of not signing the Agreement, whereas concrete proposals for a dynamic insertion of the country in the world-wide market are required, to even consolidate its relations with the United States and, mainly, to build a true integration, that is not simply the re-edition of defunct integrationist practices.

*Keywords:* free trade agreement, integration, para-tariff restrictions to commerce, ATPDEA agreement, commercial partners, Ecuador.

**E**ste artículo examina la pertinencia o no de firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, dado el estado actual de las negociaciones, el contexto político, y los escenarios posibles en caso de una negativa.

En Ecuador, la negociación del TLC ha servido para descubrir, una vez más, la precaria situación del aparato productivo, la desarticulación del sector público, las profundas limitaciones del Congreso Nacional e incluso el escaso liderazgo del gobierno.

Entretanto, Estados Unidos, manteniendo inalterado su curso, ha tenido una propuesta económica y política claramente trazada en función de sus intereses en las mesas de trabajo del TLC que negocia con los países andinos. En el Ecuador, hay posiciones que van desde la ceguera acrítica de quienes creen que “el TLC que va porque va”, pasando por el escaso entendimiento de amplios segmentos de la población sobre las implicaciones económicas, sociales, ambientales, políticas y por cierto jurídicas de este potencial acuerdo, hasta la propuesta de un plebiscito que aglutina a la mayoría de grupos opuestos al TLC. En general, los grados de coordinación entre Colombia, Ecuador y Perú han sido bajos. Una muestra de esta afirmación es que Estados Unidos y Perú culminaron bilateralmente el 7 de diciembre, en Washington, las negociaciones, lo que eliminó la posibilidad de un cierre conjunto con Ecuador y Colombia.

La parte técnica del proceso se agota y se acerca el momento de las definiciones políticas, lo que abre un conjunto de incertidumbres dada la variedad de posiciones que existen sobre el TLC.

Las negociaciones se iniciaron de manera formal con la primera ronda en Cartagena, Colombia, en el mes de mayo de 2004 y se preveía que las 19 mesas de negociación, en las que está fragmentado este acuerdo, que es mucho más que un acuerdo comercial, se

cerrarían en abril de 2005. Sin embargo, tras la XIII Ronda de negociaciones efectuada en Washington en el mes de noviembre, todavía no hay consenso en tres mesas: Derechos de Propiedad Intelectual, Agrícola y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Se prevé que entre diciembre de 2005 año y el primer trimestre de 2006 se cierren las negociaciones.

Estados Unidos inició este proceso con la idea de firmar un acuerdo en “bloque”, es decir, que las negociaciones se realicen de forma conjunta al menos con los tres países andinos en cuestión. Pero, como se ha visto una y otra vez, en los 20 meses de reuniones, han aparecido discrepancias debido a los intereses particulares y a la ausencia de una propuesta andina (tampoco existen propuestas nacionales claramente identificables), a tal punto que las negociaciones han pasado a ser prácticamente bilaterales con los Estados Unidos. Esta última particularidad fortalece a los Estados Unidos ya que su poder de negociación es mayor y ha servido para que los grupos de empresarios, a favor o en contra de este acuerdo, presionen por sus propios intereses a los miembros del grupo negociador del país.

### **Estado actual de la negociación**

El Ecuador ha terminado la XIII ronda de negociaciones con tres temas no resueltos: Derechos de Propiedad Intelectual, Agrícola y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Sin restar importancia a los otros 16 temas tratados en las otras mesas, estos tres han sido los que mayor resistencia han provocado durante el proceso de negociación.

En el tema agrícola, pese a que el Ecuador ha otorgado a más del 80% de las importaciones norteamericanas desgravación inmediata, no ha logrado hasta el momento las condiciones que goza con el acuerdo ATP-DEA (*Andean Trade Promotion and Drug*

*Eradication Act*). Los Estados Unidos ha otorgado una desgravación inmediata únicamente a un 7% de las partidas exportables contenidas en este acuerdo (MICIP 2005).

Más allá del acceso o no a los productos agrícolas, hay un tema de fondo relacionado con los subsidios agrícolas que tiene los Estados Unidos. Los subsidios a la agricultura son barreras parancelarias que distorsionan el comercio y que ponen en desventaja a los productores nacionales y en riesgo los fundamentos de la seguridad alimentaria de la nación. Bajo estas condiciones, el proceso de negociación no se sustenta en principios de equidad y “libre” comercio.

En la mesa de medidas sanitarias y fitosanitarias se planteó la creación de un “grupo de trabajo técnico permanente” que evite que estas medidas se conviertan en las prácticas comunes de restricción al mercado norteamericano, pero los Estados Unidos no acepta la conformación de este grupo. Entre las condiciones impuestas por los Estados Unidos para avanzar en las negociaciones está que los países andinos deben retirar las restricciones sanitarias establecidas a la carne de ave por la “gripe aviar” y la carne de bovino por el mal de la “vaca loca” (MICIP 2005). Si bien este tipo de condicionalidades rebasan cualquier criterio de seguridad sanitaria, existe el riesgo de que por conseguir flexibilización en el acceso de productos agrícolas ecuatorianos se acepte semejante situación.

Bajo el acuerdo ATPDEA, se “abrió” la posibilidad de exportación al mercado norteamericano de alrededor de 6.000 partidas arancelarias ecuatorianas, en la práctica no se ha cubierto ni el 20% de las mismas debido, en gran medida, a la aplicación por parte de los Estados Unidos de mecanismos parancelarios, entre ellos las medidas fitosanitarias.

En la mesa de propiedad intelectual existen temas muy delicados, entre ellos el acceso a los medicamentos versus el tiempo de dura-

ción de sus patentes, lo que amplifica el riesgo de que la medicina y la salud sea un privilegio de pocos en un país con el 61,3% de pobres<sup>1</sup> (SIISE, versión 3.5); asimismo, el tema de biodiversidad relacionado con el derecho sobre los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos no ha sido resuelto en esta última ronda de negociaciones.

Aunque en los 20 meses de negociación la información sobre el avance de las mismas y los compromisos asumidos entre las partes no ha sido difundida de forma eficiente y clara a la sociedad ecuatoriana, no es difícil identificar que el TLC presenta riesgos para el Ecuador. Hasta la Ronda XIII, aparte de las tres mesas antes indicadas, se asume que el resto están cerradas, es decir, los aspectos de fondo ya se concretaron y sólo quedan pendientes los de forma como la redacción de los textos. No obstante, ha existido poco debate sobre cuestiones trascendentes para el país. Por ejemplo, en la mesa de “compras públicas” se concede a las empresas norteamericanas el mismo trato que las nacionales para proveer de bienes y servicios a las instituciones del gobierno central, instituciones autónomas, consejos provinciales, municipios, las empresas del Fondo de Solidaridad y Petróecuador, ligereza que limita los mecanismos que posee el Estado para fomentar el empleo local y la creación de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, a favor de las empresas norteamericanas. En la mesa de “Inversiones”, se corre el riesgo de que el Estado termine asumiendo obligaciones de endeudamiento privado de las empresas con las que mantiene relaciones contractuales de concesión; además, en esta mesa se consagró un esquema de sobreprotección a la inversión norteamericana, que gozaría, además,

1 La pobreza medida según las necesidades básicas insatisfechas tiene la siguiente estructura: pobreza urbana 45,8%, pobreza rural 85,6%, pobreza nacional 61,3%. Ver SIISE, versión 3.5 (en base al Censo INEC, 2001).

de todas las ventajas que tiene un inversionista nacional, en la medida que cualquier disputa que se produzca con el Estado ecuatoriano, y que no sea dirimida internamente, puede ser procesada en instancias arbitrales internacionales.

### Contexto político

Entre las proclamas de la rebelión de abril, que terminó con la salida de la Presidencia de la República del coronel Lucio Gutiérrez y el ascenso del doctor Alfredo Palacio a la primera magistratura, se encontraba el rechazo a la firma del TLC. En un principio, esto fue asumido por el propio Palacio, quien inclusive planteó la posibilidad de convocar a una consulta popular para definir el futuro de este acuerdo. En la actualidad, desconociendo los ofrecimientos de abril, se promueve la firma del acuerdo independientemente de los riesgos y de las acciones de protesta. Por ejemplo, los dirigentes del sector agrícola de Ecuador, Colombia y Perú anunciaron un “paro andino” en rechazo a la firma del TLC, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) hizo una movilización en contra del TLC, diversas organizaciones civiles y no gubernamentales han manifestado su preocupación y rechazo ante el avance de las negociaciones y el incumplimiento en convocar a una consulta popular sobre el TLC. “El locro de la dignidad”, realizado en Quito por el Foro Urbano, en clara alusión a los riesgos que corre la rica agrobiodiversidad andina, fue otra medida.

Las presiones de Washington están presentes. La posibilidad de consignar un acuerdo vitalicio de cooperación en la lucha antidroga y narcotráfico, además de lograr condiciones favorables de acceso y beneficios para las empresas e inversores norteamericanos, es una oportunidad. Esto en realidad apenas sig-

nificaría la permanencia de ventajas ya concedidas y no nuevas concesiones. Sin embargo, vale recordar que el acuerdo ATPDEA es de una sola vía, es decir, el acceso es sólo para productos ecuatorianos al mercado norteamericano, con el TLC las reglas del juego cambian y la eliminación de aranceles va también para el Ecuador.

A esto se suma la poca importancia que el gobierno ecuatoriano ha dado a la votación que obtuvo la aprobación del TLC entre Estados Unidos y Centro América – República Dominicana (CAFTA) en la Cámara de Representantes norteamericana, la misma que aprobó con el margen de oposición más estrecho obtenido en relación a otros acuerdos comerciales, 217 votos a favor versus 215 en contra, y en condiciones poco claras dentro de las prácticas parlamentarias normales en dicho país.

### Escenarios posibles

Una de las conclusiones de un estudio del Banco Central del Ecuador (BCE) sobre el posible impacto del TLC en la economía ecuatoriana, utilizando como metodología un modelo de equilibrio general computable, es que el TLC “no será el elemento dinamizador del aparato productivo del Ecuador” y que la no firma del tratado “dejaría en una posición desventajosa al Ecuador”, debido fundamentalmente a la pérdida del ATPDEA (Banco Central del Ecuador 2005). Dicho en otras palabras, no obtenemos beneficios con la firma del TLC, pero sí se podría producir un perjuicio comercial sin su firma.

Aquí conviene destacar la existencia de un superávit comercial en las relaciones de Ecuador con los Estados Unidos. Sin embargo, la balanza comercial no petrolera con los Estados Unidos es negativa al igual que con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), mientras que con la Unión Europea (UE)

Ecuador tiene una balanza comercial positiva. Los montos de las exportaciones no petroleras hacia los Estados Unidos son similares a las exportaciones hacia otros destinos como la CAN y UE, lo que significa que las exportaciones de petróleo magnifican la importancia comercial con los Estados Unidos.

Recordemos también que Ecuador ha estado alrededor de 15 años bajo los acuerdos de preferencias arancelarias ATPA y ATPDEA con los Estados Unidos, y que las relaciones de exportación indicadas anteriormente reflejan el poco aprovechamiento de estos acuerdos (véase por ejemplo la escasa diversificación de las exportaciones de Ecuador en los Estados Unidos) o las restricciones al comercio que subyacen en dichos acuerdos.

Rememorando épocas anteriores, el TLC puede ser impuesto, pero eso no significa que se lo cumpla. Aprobado el TLC serán necesarias una serie de reformas que, como se ha demostrado, despertarán nuevas y mayores resistencias sociales. No es posible que las sociedades acepten sumisamente los cambios que hagan falta para viabilizar el TLC, es decir, a trabajar para completar el ajuste estructural, uno de los grandes objetivos de los Estados Unidos.

Los argumentos presentados permiten reflexionar sobre algunos aspectos que servirían para construir escenarios de qué podría suceder si no se firma el TLC:

- El TLC no va a significar un incremento significativo en el producto interno bruto del país, es decir, las hipótesis planteadas sobre las grandes ventajas al parecer no son válidas en términos de comercio. A esto hay que sumar todos los riesgos colaterales que vienen incorporados en cada uno de los compromisos que se asumen en las 19 mesas de negociación. Riesgos que representan una seria amenaza para el desarrollo del país.
- Si no se firma el TLC y se pierden las preferencias ATPDEA, el Ecuador estaría en una posición de desventaja, según el estudio el Banco Central del Ecuador (2005), pero esto dependerá de si efectivamente las condiciones geopolíticas del Ecuador no le permiten negociar una ampliación del acuerdo ATPDEA. Tengamos presente que para los Estados Unidos, perder un aliado latinoamericano como Ecuador es riesgoso debido a las particulares condiciones geopolíticas. La lucha antidroga y narcotráfico tienen una prioridad alta para Washington.
- La firma del TLC agudizaría los problemas de balanza comercial no-petrolera que tiene el Ecuador con los Estados Unidos y restaría las ventajas que brindan las relaciones comerciales con la Unión Europea, en la medida que podrían incrementar las importaciones norteamericanas, tal como sucede con Chile luego de la firma del TLC.
- En caso de que no se firme el TLC y lo firme Colombia y Perú, hay el riesgo de que se incremente el contrabando de productos estadounidenses al país vía estos dos países, pero esta posibilidad, que por cierto es de exclusiva responsabilidad de las autoridades aduaneras, no es un justificativo para firmar el TLC que es mucho más que un tratado comercial (Acosta y Falconí 2005).

---

2 Pretender uniformar las legislaciones de los países andinos al modelo del Consenso de Washington por la vía del TLC significa condicionar las potestades legislativas de estos países; eso es -en palabras del jurista Fabián Corral- "imperialismo legal".

## Conclusiones

Hay riesgos de corto y largo plazo por suscribir el TLC, tanto en las relaciones de comercio exterior, como en las otras múltiples dimensiones que abarca este acuerdo. El TLC es más que la eliminación de aranceles de forma bilaterales, tiene implicaciones de orden geopolíticas, de pérdida de soberanía jurídica<sup>2</sup>, de vulnerabilidad de la seguridad alimentaria, de impacto en el empleo y en la subsistencia de micro, pequeñas y medianas empresas, de restricciones al acceso de medicamentos por sus precios prohibitivos, de pérdida de autonomía en el manejo de conocimientos ancestrales y material genético proveniente de la biodiversidad, de restricciones soberanas para establecer procesos justos de reducción o eliminación de deuda pública. Pese a que en el discurso político se dice que éste es un acuerdo para el libre acceso a los mercados, las restricciones parancelarias, como las medidas sanitarias y fitosanitarias que impone los Estados Unidos, cierran las puertas a un sinnúmero de productos ecuatorianos (Jácome y Falconí 2005, Jácome 2005, Jácome 2004). El TLC es, en realidad, una propuesta proteccionista de los intereses norteamericanos.

La firma del TLC trae mayores riesgos que ventajas para el Ecuador. Los espacios para plantear alternativas, frente a la eventual negativa a suscribir el acuerdo, son necesarios.

En este contexto hay que darle contenido a la posibilidad de no firmar el TLC. Pero decirle no al TLC no es suficiente. Se requieren propuestas concretas para una inserción dinámica del país en el mercado mundial, para consolidar incluso sus relaciones con los

Estados Unidos y, sobre todo, para construir una integración verdadera, que no sea simplemente la reedición de caducas prácticas integracionistas.

Quito, diciembre de 2005

## Bibliografía

- Acosta, Alberto y Fander Falcón, editores, 2005, *TLC: Más que un tratado de libre comercio*, ILDIS-FES y FLACSO, Quito, 2005.
- Banco Central del Ecuador, 2005, "Principales impactos de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y Estados Unidos: Una evaluación en base al Modelo Ecuatoriano de Equilibrio General". Dirección de Estudios, documento borrador de discusión.
- Falconí, F. y Jácome, H., 2005, "El TLC, ¿va porque va?", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 22, Flacso-Ecuador, Quito.
- Jácome, H., 2005, "La competitividad ecuatoriana: problema de fondo sin eco en el Tratado de Libre Comercio", en A. Acosta y F. Falcón, editores, *TLC: Más que un tratado de libre comercio*, FLACSO-ILDIS, Serie Foro, Quito.
- Jácome, H., 2004, "A las puertas del abismo: las implicaciones del TLC para Ecuador", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 20, Flacso-Ecuador, Quito.
- MICIP-Ecuador, 2005, "Unidad de Información y Divulgación para el TLC", disponible en [www.tlc.gov.ec](http://www.tlc.gov.ec)
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE, versión 3.5.