

# Con o sin Atpdea, ¿tenemos alternativas?

Los últimos días del mes de junio, el Senado norteamericano aprobó el Atpdea luego de meses de incertidumbre. Al final consintió unánimemente la ampliación temporal de las preferencias consideradas como un reconocimiento a la lucha antidrogas de los países de la región andina. Perú y Colombia aceptaron esta breve renovación que para ellos es una transición, mientras se concretan los TLC. Ecuador y Bolivia, a pesar de haber ejercido gran presión, no lograron la extensión de las preferencias por cinco años más.

Para el Ecuador los riesgos de la pérdida del Atpdea se transfieren, sobre todo, a la producción exportable emergente (ver GESTIÓN N° 156, "Desmitificando el Atpdea"). La clave está en buscar alternativas, dado que las continuas acciones de *lobbying* entre nacionales y norteamericanos no han tenido los resultados previstos y la renovación del sistema se ha concedido por corto tiempo. El país tendrá ocho meses para analizar su perspectiva y el posicionamiento

de los productos en otros mercados mundiales, así como barajar otros tratados no recíprocos con el país del Norte. La cuenta regresiva para la finalización de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de la Droga (Atpdea, por sus siglas en inglés) se inició el 29 de junio del año en curso; ahora los países beneficiarios se ven en la obligación de plantear opciones para minimizar los efectos de una probable pérdida de dichas preferencias.

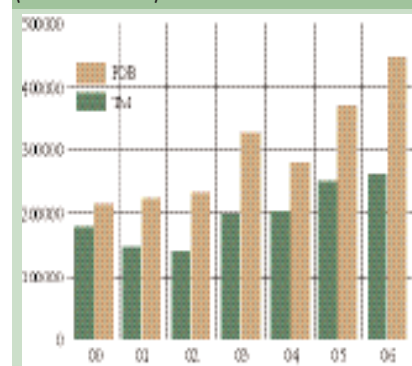
to de los productos en otros mercados mundiales, así como barajar otros tratados no recíprocos con el país del Norte.

## Diversificar y ampliar, claves del comercio exterior

Lo primero es potenciar una oferta con mayor valor agregado en los mercados donde el producto ecuatoriano apenas tiene participación: Asia y Europa. A partir de los tratados de comercio existentes, se hace imprescindible una nueva estrategia dirigida al desarrollo de las ventas de bienes no tradicionales en esos bloques económicos (Gráfico 1).

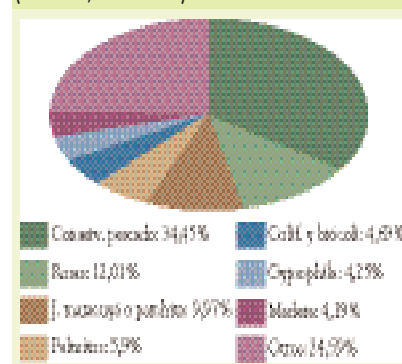
Se debe prestar especial atención al Sistema General de Preferencias (SGP)

GRÁFICO 2  
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES A LA UNIÓN EUROPEA (27 PAÍSES), 2000-2006  
(MILES \$ FOB Y TM)



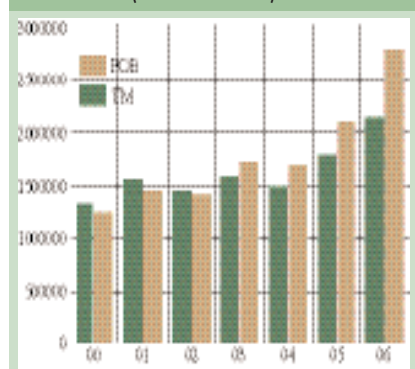
FUENTE: BCE, CORPEI.

GRÁFICO 3  
DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES DESTINADAS A LA UE (27 PAÍSES)  
(POR TIPO, AÑO 2006)



FUENTE: BCE, CORPEI.

GRÁFICO 1  
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES A NIVEL MUNDIAL, 2000-2006 (MILES \$ FOB Y TM)



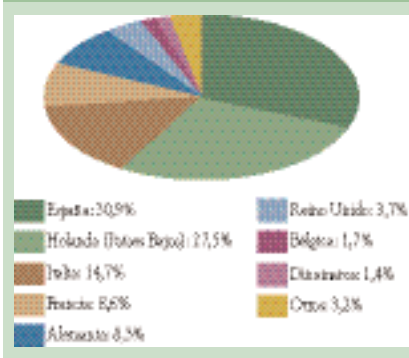
FUENTE: BCE, CORPEI.

firmado con la Unión Europea y a la inclusión del Ecuador en la Asociación de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), dado que el Ecuador no tiene acuerdo alguno con los asiáticos (se hace referencia al bloque como tal y no a los pocos acuerdos bilaterales existentes). Para el caso europeo (UE 27), la tendencia en la exportación de artículos no tradicionales ha

sido creciente (Gráfico 2), destacando la participación de las conservas de pescado, palmito, brócoli, frutas tropicales y sus preparados, flores y madera (Gráficos 3 y 4).

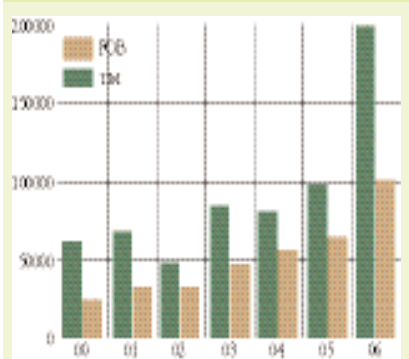
La prioridad del mercado europeo supone una negociación en bloque con toda América Latina o con sus subregiones. En este caso, con la Comunidad Andina de Naciones (ver GESTIÓN N° 154, “Ser pequeños desventaja para captar la atención del Viejo Continente”). Esto porque, dada la poca representatividad de cada país latinoamericano en el escenario internacional por tamaño de sus mercados, el lado europeo solo desea acciones comerciales en bloque. La CAN deberá lograr una serie de cambios, tanto de fondo como de forma, si quiere acceder al mercado del Viejo Continente.

GRÁFICO 4  
DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES DESTINADAS AL CONTINENTE EUROPEO (UE 27 PAÍSES) (POR DESTINO, AÑO 2006, % MILES DE \$ FOB)



FUENTE: BCE, CORPEL

GRÁFICO 5  
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES AL CONTINENTE ASIÁTICO, 2000-2006 (MILES \$ FOB Y TM)



FUENTE: BCE, CORPEL

RECUADRO 1

### “EL ECUADOR NECESITA UN ACUERDO MÁS PROFUNDO”, DICE BERNARDO TRAVERSARI

DIRECTOR EJECUTIVO DE LA CÁMARA ECUATORIANO- AMERICANA

“La prórroga de ocho meses para la vigencia del Atpdea se recibió con satisfacción y beneplácito por parte de los involucrados. Éste no es, sin embargo, un horizonte de tiempo suficiente como para que las exportaciones amparadas y las inversiones asociadas se sientan seguras. En todo caso, esta renovación no necesariamente es la última: tanto los congresistas como los senadores norteamericanos que aprobaron la extensión fueron muy claros en señalar su insatisfacción con la prórroga; están convencidos de que en febrero de 2008 algunos países podrán requerir una nueva extensión.



Fotos: Benjamín Chambers

“Si bien se extendió el Atpdea, el Congreso y el Senado norteamericano no renovaron la autorización que tenía el presidente Bush para promover el comercio, el famoso *fast track*. Ahora el Ejecutivo ya no tiene la capacidad de negociar acuerdos comerciales. Para el Ecuador se hace absolutamente necesario tener un acuerdo mucho más profundo y duradero con su principal socio comercial, que potencie las ventajas comparativas de cada uno de los países y que redunde en beneficio del desarrollo económico y social de las partes. Tomando en cuenta esta coyuntura, conseguir un acuerdo comercial con EEUU se hace más difícil y puede tomar mucho más tiempo del esperado; sin embargo, es indispensable que como país realicemos cuanto antes conversaciones para iniciar un proceso de negociación, en lo cual coincidimos con la Canciller.

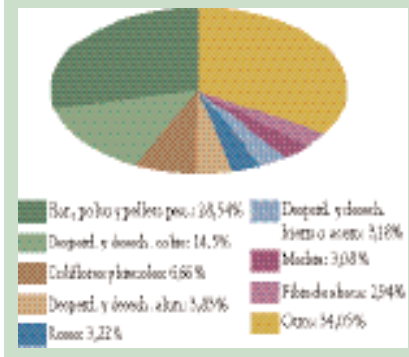
“En paralelo, la estrategia se basa en la búsqueda de una nueva extensión del Atpdea, mientras el gobierno de EEUU recupere autoridad para promocionar el comercio. También se puede avizorar otro escenario: a finales de 2008 se vence el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que ofrece Washington a distintos países de menor desarrollo relativo y que tiene una amplitud de partidas arancelarias con un universo más restringido que el del Atpdea. Ya se están realizando conversaciones en el Congreso norteamericano sobre la intención de unificar los sistemas de preferencias y tener uno solo para todos los países interesados, por lo que otra alternativa sería prolongar el tratado andino hasta finales de 2008 o principios de 2009 y esperar la resolución que los norteamericanos emitan respecto del SGP”.

Con Asia la relación comercial tiene una tónica un tanto diferente: aunque las exportaciones a 2006 son en gran parte de materias primas, existe un importante porcentaje representado por bienes manufacturados de valor medio, siendo los metales, los elaborados de pescado y los artículos de tagua los principales rubros de exportación (Gráficos 5, 6 y 7).

La ampliación de mercados o alter-

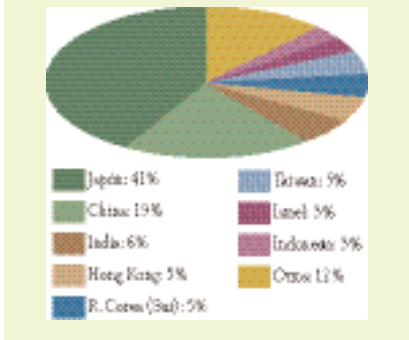
nativas de comercio para las exportaciones ecuatorianas podría avizorarse en otros bloques o países con alto poder de consumo como México, Canadá o Rusia, donde ciertos bienes exportables no tradicionales han formado importantes nichos y presentan tendencias hacia un franco crecimiento para los próximos años (Gráfico 8). También cabe mencionar la significativa participación que han obtenido, en el mercado del

**GRÁFICO 6**  
DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES DESTINADAS AL CONTINENTE ASIÁTICO, 2000-2006 (POR TIPO DE PRODUCTO, \$)



FUENTE: BCE, CORPEL.

**GRÁFICO 7**  
DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES DESTINADAS AL CONTINENTE ASIÁTICO (POR DESTINO, AÑO 2006, % MILES DE \$ FOB)



FUENTE: BCE, CORPEL.

Medio Oriente, productos como los confites y las flores; o la madera, el brócoli, la paja toquilla y las frutas tropicales en Oceanía. En esa línea, la exportación de bienes industrializados puede potenciarse dentro de la región andina, tanto como en el Caribe y Centroamérica.

### EEUU y Ecuador, entre el amor y el odio

La relación comercial con EEUU ha sufrido altibajos durante el último año. Buena parte de éstos se debió a los cambios políticos que experimentó la nación del Norte; otra parte, a la política exterior llevada a cabo por el Ecuador, semejante a la de Venezuela, que está alineándose a parámetros de respeto a la soberanía nacional, lo que ha

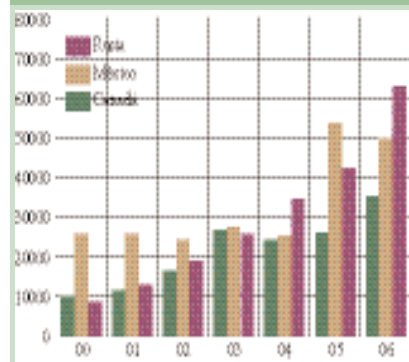
generado conflictos y ha influido en las renegociaciones del Atpdea.

Sin embargo, para la producción nacional la relación comercial con EEUU sigue siendo la más importante. Alrededor de 50% de las exportaciones están dirigidas a ese mercado, lo que hace fundamental la extensión del Atpdea o la ampliación en la cobertura del universo arancelario del Sistema General de Preferencias (SGP) (Gráficos 9 y 10). Los estadounidenses no alientan tratados diferenciados por país; su política comercial se rige por parámetros generales, los cuales enmarcan beneficios para todas las economías emergentes y no para una en particular.

Entidades como la Cancillería, la Cámara de Comercio Ecuatoriano-Americana, el Ministerio Coordinador de la Política Económica y de la Pro-

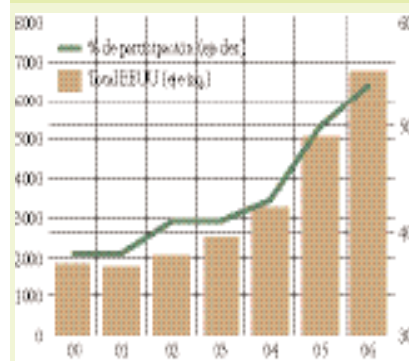
ducción, entre otras, analizan las opciones comerciales que se presenten en la coyuntura norteamericana, así como la posibilidad de exportar hacia otros mercados mundiales. Gran parte de este análisis, como lo propuso el ministro **Mauricio Dávalos**, se enfocará en el impulso a la productividad y la competitividad de los factores nacionales. Se busca que la participación del Ecuador en los ámbitos internacionales sea a partir de la explotación de sus ventajas comparativas sin especializar la

**GRÁFICO 8**  
EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES (MILES DE \$ FOB, 2000-2006)



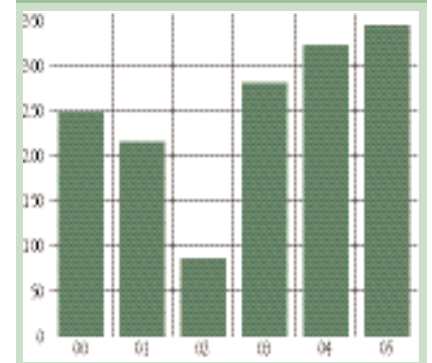
FUENTE: BCE.

**GRÁFICO 9**  
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES HACIA EEUU Y % DE PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL, 2000-2006 (MILLONES DE \$)



FUENTE: BCE.

**GRÁFICO 10**  
IMPORTACIONES NO PETROLERAS ESTADOUNIDENSES DESDE EL ECUADOR, BAJO RÉGIMEN ATPDEA, 2000-2005 (MILLONES DE \$)



FUENTE: USITC.

economía en la producción primaria, sino más bien impulsando el desarrollo tecnológico con criterios de sostenibilidad y eficiencia que generen altos retornos sociales y consecuentemente mayor competitividad.

### No solo buscar, crear

Entre las principales consideraciones alrededor del Atpdea, se debe pensar en los retornos sociales que éste ha tenido a lo largo de sus años de implementación. Ha impulsado la generación de empleo a través de los sectores emergentes artesanales, agroindustriales y netamente agrícolas que han ganado espacios en EEUU; ha aportado indirectamente a la mejora de las condiciones sociales de algunas regiones del país, sobre todo de la Sierra y, en el caso de las flores, ha fomentado la igualdad de género. Más de 350 mil ecuatorianos



RECUADRO 2

## "EL ATPDEA HA TENIDO IMPACTO SOCIAL",

DICE BERNARDA MENA,  
VICEPRESIDENTA DE PAMBAFLOR S.A.

"Los retornos sociales generados a partir del Atpdea son enormes, la economía genera amplios márgenes de consumo a través del empleo de miles de personas, especialmente mujeres. Por ejemplo, en la actividad atunera o florícola, alrededor de 73% de su mano de obra es femenina. Todas estas nuevas consumidoras llevan el producto de sus trabajos directamente a los hogares, cuestión que provoca retornos y beneficios tanto para la población como para el mismo gobierno, a través del pago de impuestos al valor agregado.

"Hay que señalar que la producción alrededor del Atpdea ha ocasionado un desarrollo urbano importante para ciertas regiones del país, especialmente de la Sierra. A su vez, ha desarrollado la microempresa: panaderías, ferreterías, entre otras; es decir, los encadenamientos que han surgido alrededor de la producción unida al tratado tienen implicaciones sociales sumamente importantes. Un estudio realizado por la Cepal sugiere que más o menos 28% de la población económicamente activa está relacionada a las preferencias; en otras palabras, la finalización de dicho acuerdo afectaría directa o indirectamente a 500 mil familias, sobre todo de la Sierra.

"Por otra parte, la producción nacional no puede ser competitiva cuando paga por servicios que no ocupa o son ineficientes. La industria nacional tiene que incurrir en costos totalmente arbitrarios impuestos por el gobierno, tanto como hacer frente a leyes laborales, tributarias, de arreglo de controversias o de respeto a la propiedad privada, mal concebidas. Todo esto, a su vez, ha establecido una indefinición del modelo económico, ha deteriorado el régimen democrático y nos ha enmarcado en una viabilidad deficiente.

"Si las preferencias del Atpdea no continúan, es necesario impulsar políticas que generen una verdadera competitividad de los sectores económicos nacionales; el gobierno debe asumir su responsabilidad al momento de crear infraestructura y leyes que produzcan incrementos de la productividad, es decir, cambios que redunden en verdaderos beneficios para la gente. El Ecuador debería someterse a una normativa supranacional que brinde seguridad jurídica y establezca una verdadera institucionalidad, en la que el acceso a mercados quede relegado a dicha normativa y haga del país, automáticamente, un lugar más seguro para una inversión".



## LA CÁMARA DE INDUSTRIALES DE PICHINCHA (CIP) EN DESACUERDO CON ARTÍCULO

"DESMITIFICANDO EL ATPDEA",  
DE NICOLÁS MARCANO M.,

PUBLICADO EN  
GESTIÓN Nº 156 DE JUNIO DE 2007,  
GENERA REACCIONES

En una extensa comunicación, ese gremio señala que "... el análisis de las relaciones comerciales de nuestro país con EEUU no puede realizarse omitiendo la rigurosidad técnica necesaria para sustentar apreciaciones particulares y, en algunos casos, obviando la realidad del sector productivo. En tal virtud, hemos elaborado algunos comentarios que puntualizamos en el documento adjunto a esta carta, con el afán de contribuir al análisis económico desde la realidad del sector privado".

Varios de los cuestionamientos fueron discutidos entre el autor y la CIP y se detallan a continuación:

La cláusula de "Nación Más Favorecida (NMF)" consta en el artículo I del GATT, mediante el cual los países miembros de la OMC no pueden discriminar en el trato comercial a otros miembros, al contrario de lo que sugiere el nombre de la cláusula y como se confunde normalmente, lo cual al parecer sucedió en el artículo analizado. La



SI LAS PREFERENCIAS DEL ATPDEA NO CONTINÚAN, ES NECESARIO IMPULSAR POLÍTICAS QUE GENEREN UNA VERDADERA COMPETITIVIDAD DE LOS SECTORES ECONÓMICOS NACIONALES; EL GOBIERNO DEBE ASUMIR SU RESPONSABILIDAD.



han obtenido empleo en unidades productivas relacionadas con el Atpdea, lo que ha disminuido la probabilidad de ser un país productor de estupefacientes y ha promovido la estabilidad económica y el afianzamiento de la democracia.

La pérdida de estas preferencias restará competitividad al país, los precios de exportación serán mucho más altos que los de la competencia, lo que tendría como solución emergente el padrinazgo del gobierno para cubrir el alza

de los precios o, en su defecto, la mera desaparición de las empresas exportadoras. Las estrategias de competitividad planteadas por el actual gobierno no son nada nuevas; como se suele decir, solo serían otro descubrimiento del agua tibia. Por lo pronto, el gobierno está más enfocado en la Asamblea Constituyente o en la eterna disputa con la oposición, cuestión que ha tomado más de medio año, mientras la población sigue coleccionando ofrecimientos.


cláusula tiene limitadas excepciones, una de ellas, cuando se otorgan preferencias arancelarias de países desarrollados hacia países en desarrollo como es el caso del SGP a través de la “Cláusula de Habilitación”. La Cláusula de Habilitación, que otorga un marco jurídico de largo plazo para las preferencias del SGP, se estableció a finales de la Ronda de Tokio (1973-1979), luego de que las preferencias fueran implementadas por un plazo provisional y no en la Ronda Kennedy.

Sobre la afirmación de que “...mangos y piñas, que serían los primeros perjudicados si no se los renueva”, debe recordarse que el mango tiene, además de las preferencias Atpdea, ingreso libre por los beneficios del SGP, por lo que ante una eventual pérdida de las preferencias andinas, los exportadores pueden continuar exportando sin pagar aranceles al amparo del SGP. Adicionalmente, debe considerarse que existen productos como el brócoli, cuyo aporte a la generación de empleo es significativa. Éste no goza de mecanismos alternativos como el SGP y su sensibilidad ante variaciones de precio es elevada.

Respecto a la información contenida en el Gráfico 5, la Cámara señala que “al parecer existe un error en el registro de las unidades, las cuales deben constar en miles de dólares y no en millones USD, CIF, como se consigna en el gráfico”. Con esta salvedad, es importante observar que las exportaciones registradas como “banano” corresponden a preparados de banano y no a la fruta como tal, puesto que el arancel NMF para el banano es de 0% y las exportaciones del Ecuador hacia EEUU superan los \$ 300 millones.

En la página 76 del texto se afirma: “Para comenzar, se incrementaría el precio relativo de las importaciones ecuatorianas en EEUU, con la consiguiente desviación de comercio hacia nuestros más cercanos competidores; esto generaría una distorsión en la asignación internacional de los recursos y el aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas, lo que causaría el desplazamiento de las exportaciones eficientes a otras no desarrolladas como tales”. El texto está basado en el marco conceptual planteado en un análisis que la Cámara de Industriales realizó en noviembre de 2006, para estimar los impactos de una eventual pérdida del Atpdea, el mismo que parte del realizado por **Dominick Salvatore** (*Economía Internacional*, sexta edición) para explicar los efectos de las uniones aduaneras desviadoras de comercio.

En la página 80, el autor sugiere una conexión entre el Índice de Desarrollo Humano y los cultivos de coca. En los gráficos, se demuestra una serie de tiempo continua en la evolución del IDH, pero, según la metodología presentada por el PNUD en su informe 2006, la comparabilidad entre años se hace imposible debido a los distintos métodos y criterios de cálculo utilizados entre cada año.

El comunicado contiene otros comentarios de forma y fondo que se contraponen a las opiniones vertidas por el autor del artículo. GESTIÓN las respeta pero, debido a su subjetividad, no considera pertinente reproducirlas. 

## PROLIFERACIÓN DE INSTITUCIONES EN EL GOBIERNO

El primer semestre de 2007 se caracterizó por la creación y reestructuración de instituciones del Estado. Así, el aparato burocrático se ha ampliado en más de 500 puestos.

El número de ministerios ha aumentado, algunos se han reestructurado. Antes de que Rafael Correa suba a la presidencia, el Estado contaba con 15 ministerios, ahora son 18. Además, creó nueve comisiones de investigación. El presidente de la República dividió: 1) al Ministerio de Energía y Minas en Ministerio de Minas y Petróleos y en Ministerio de Electricidad y Energía Renovable; y 2) al Ministerio de Educación y Cultura en Ministerio de Educación y en Ministerio de Cultura. Además, transformó la Subsecretaría de Deporte y Recreación en Ministerio del Deporte y fraccionó al antiguo Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad. La subsecretaría de comercio exterior se anexó al Ministerio de Relaciones Exteriores, que ahora se llama Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Por su parte, la subsecretaría de pesca pasó al Ministerio de Agricultura y la de industrialización y competitividad se transformó en Ministerio de Industrialización y Competitividad.

Mediante decreto ejecutivo, la Presidencia creó seis ministerios de Coordinación: el Ministerio de Coordinación de la Producción, el de Desarrollo Social, el de la Seguridad Interna y Externa, el del Patrimonio Natural y Cultural, y el de Política. Éstos están adscritos a la Presidencia de la República, son financiados con el presupuesto de la Presidencia y su función es concertar políticas y acciones adoptadas por las diferentes instituciones que integran sus respectivas áreas de trabajo. A esto se suma la creación de la subsecretaría de Economía Social y Solidaria, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, y cinco secretarías: la Secretaría del Migrante; la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana; la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; la Secretaría Nacional Anticorrupción; Secretaría de la Administración Pública, y la Administración General de la Presidencia (antes Secretaría General de la Presidencia). Además, creó la Coordinación del Patrimonio Nacional y Cultural.

La intención de ampliar el tamaño del Estado continúa. El Ministerio de Agricultura contempla, la creación de tres nuevas entidades: Proforestal que se encargaría de impulsar un programa sostenido de reforestación, un instituto nacional de riego y otra entidad para regular los silos. Por otro lado, está en camino la creación del Ministerio del Orden Público que se encargaría de la seguridad interna. Y el cambio de nombre (ya realizado) del Ministerio de Bienestar Social por Ministerio de Inclusión Económica y Social. (MLC) 