

## EL SECTOR AGRÍCOLA EN EL TLC Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL ECUADOR

Oscar Izquierdo\*

### INTRODUCCIÓN

El TLC es un acuerdo de nueva generación y un acuerdo comercial preferencial entre dos naciones, es decir, un acuerdo comercial internacional, que abarca un ámbito que va más allá del comercio de bienes, incluyendo temas como el comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras estatales, e incorpora disciplinas complejas en materia de normas de origen, medidas fito y zoonitarias, y medidas *antidumping*.

Estados Unidos ha asumido el liderazgo en este tipo de negociaciones y ha concretado acuerdos con varios países y bloques de países, a la vez que ha iniciado rondas de negociaciones como es el caso de Panamá, Ecuador, Colombia y Perú. La tendencia "neoliberal" internacional es derribar las barreras básicamente comerciales.

En este artículo se analizará el significado del TLC para el desarrollo, y de manera especial en el sector agropecuario del Ecuador, considerando que este rubro está inmerso en una actividad en la que coexisten unidades productivas campesinas de

subsistencia-UPA's y unidades de alta productividad, que ejercen gran influencia en las negociaciones.

La meta del Ecuador en el TLC es proteger sus productos sensibles hasta buscar alternativas o fortalecerlos en tiempos racionales, al igual que exportar sus productos sin aranceles a los Estados Unidos, por lo que a cambio tendría que otorgar ciertas concesiones para que Estados Unidos introduzca su producción en nuestro país. Dado que el Ecuador es esencialmente un exportador de productos agrícolas en calidad de materias primas, algunos deberían ser excluidos de la negociación, o negociados de forma que los productores nacionales no se vean afectados por una eventual invasión de la producción estadounidense a bajos precios.

Al parecer los verdaderos intereses de los EEUU radican en temas de propiedad intelectual y medio ambiente, en tanto que para el Ecuador y los demás países andinos el sector agrícola sigue siendo fundamental para su economía. La amenaza incluye la eventual desaparición de la producción local, de la cual dependen miles de familias

\* Primer Secretario del Servicio Exterior del Ecuador

ecuatorianas, cuyas unidades de producción no son competitivas, además de la supuesta apropiación de importantes recursos naturales especialmente de la amazonía.

En el afán de que estas negociaciones no afecten a la producción andina, la idea es negociar plazos razonables para el desmontaje de los aranceles de manera paulatina, que ya se han registrado en negociaciones precedentes entre Estados Unidos con otros países en un rango de 12 a 15 años, por ejemplo con Chile o México. Asimismo, se tratan los temas de los subsidios estadounidenses que distorsionan los precios en el mercado internacional, y las barreras no arancelarias y todos los mecanismos considerados proteccionistas por un lado o defensivos por otro, en los casos en que se requiere una transición racional hacia la liberalización comercial.

La filosofía aplicada para cada uno de estos temas está guiada por criterios de igualdad, equidad y de beneficio común. No obstante, en la práctica Estados Unidos no es igual al Ecuador, sus millonarios subsidios, la gran competitividad de ciertos sectores, y el tamaño del mercado estadounidense 50 veces más grande que Brasil es por lo tanto casi 500 o 600 veces más grande que el ecuatoriano.<sup>1</sup> Esto redundará en

los precios, las multinacionales que producen en EEUU para cientos de millones de personas pueden abaratar los costos, con la producción masiva, sobre la base de una infraestructura adecuada y contando con la incorporación permanente de nuevas tecnologías. La asimetría entre los países andinos y Estados Unidos es tan vasta que los beneficios esperados difícilmente se producirán tan sólo como consecuencia de la liberalización del comercio o del puro desarrollo comercial.<sup>2</sup>

En general, en los países andinos la agricultura presenta las mayores heterogeneidades internas, medidas éstas por diferenciales de productividad, de ingresos, de disponibilidad de activos y de otras formas. No obstante, el sector agrícola constituye el sector garante de la seguridad alimentaria y provee la canasta alimenticia de los consumidores.<sup>3</sup> En el Ecuador el sector agrícola constituye el 9% del PIB, pero sin considerar la articulación en cadena de otros sectores como transporte, energía, comercialización, etc., que podrían redondear la participación agrícola en el PIB en un 30%. Según datos de la CEPAL, para Estados Unidos el PIB agrícola representa apenas el 2%.<sup>4</sup>

El TLC, también constituye una herramienta política y jurídica que

alterará algunas reglas del mercado local: la apertura, amenaza a los monopolios; la competitividad exigirá más flotación laboral y salarial. La meta parecería ser la preservación de una cuota en el mercado, a como de lugar.

En suma, la suscripción de este acuerdo comercial incidirá en el futuro del Ecuador.<sup>5</sup> En este sentido se habla de la necesidad de estructurar una tesis de país, respaldada por una "agenda interna". Esta "agenda interna", aunque en apariencia resulte simple de inferir, aún no se encuentra elaborada con la participación activa ni el consenso de los sectores nacionales privados y públicos involucrados. Sin un esquema coherente de "agenda interna", es imposible proyectar una transición y menos aún medir sus costos con anticipación.

En el Ecuador, el recelo crece del lado del sector empresarial, incluso del sector académico del Ecuador, y recientemente hasta de ciertos estamentos del Estado, de igual forma los movimientos sociales advierten sobre los costos para la población que implicaría la firma del TLC, ante el incipiente aparato productivo nacional y la falta de competitividad de la empresa ecuatoriana, y por otra parte, agravado por el proteccionismo y la aplicación de subsidios por parte de los

Estados Unidos.

Está en juego la capacidad negociadora de los actores centrales, de quienes se aspira, manejen las negociaciones en función de los intereses nacionales y con el conocimiento y el debido asesoramiento técnico sobre la realidad nacional. Desafortunadamente, estudios técnicos fehacientes, como el realizado por la CEPAL y otros organismos internacionales, en torno a las posibilidades del Ecuador en el marco de un TLC con EEUU, ha revelado deficiencias fundamentales en cuanto a la información mínima imprescindible que requieren los negociadores ecuatorianos, al menos en el sector agrícola, para delinear sus estrategias de negociación y entender las verdaderas implicaciones.<sup>6</sup>

"Los países de América Latina al igual que todos los en vías de desarrollo han sido verdaderas víctimas de los intereses de los países desarrollados y de una irresponsable manera de chantaje frente a las imposiciones para la obtención de recursos. Es ridículo e inmoral que los países hayan empobrecido y mantengan condiciones de vida muy por debajo de las que potencialmente podrían, por causa de la irresponsabilidad de actores internacionales que no les interesa el destino de otros pueblos en el afán de beneficiarse a costa de los países pobres"<sup>7</sup>

1 Larrea, Carlos, Dr., Reflexiones De La Cátedra Sobre «Teorías Del Desarrollo», UASB, 2005.

2 CEPAL, Informe TLC, 2005

3 Idem

4 Vela, María de la Paz, «TLC Agrícola ¿Apuesta al futuro o ruleta rusa?», Revista Gestión, No. 128, febrero de 2005, pp. 12-21, p.12

5 EL Comercio, Edición Especial, «El ABC del TLC», lunes 8 de noviembre de 2004, pp.48.

6 Aclaraciones efectuadas durante la presentación del estudio de la CEPAL, en la UASB, marzo 2005.

7 Joseph E. Stiglitz, El Malestar en la Globalización, 2002

#### ANÁLISIS DEL TLC COMO MECANISMO DE DESARROLLO

Los tratados de libre comercio son considerados mecanismos que presionan por la liberalización de los mercados y la apertura al comercio exterior. Son en consecuencia, tentáculos de la globalización: estrategia del neoliberalismo de los países desarrollados para imponer su hegemonía comercial, económica, monetaria, política e ideológica. Una gran cantidad de productos andinos amenazados representan elementos esenciales de culturas ancestrales de la región. Jaime Ornelas Delgado se refiere a la globalización neoliberal no sólo en la economía, sino también en la política y en la cultura.<sup>8</sup> Destaca el proceso de desregulación de mitad de los años setenta y al proceso de expansión de las multinacionales y su peso específico en la producción mundial. De igual forma apunta a factores claves del desarrollo, como son las comunicaciones y la rapidez con que transcurre la innovación tecnológica, todos estos aspectos relativamente debilitados en los países en desarrollo.

Un pilar de la globalización comprende la ideología del *free market*, el neoliberalismo, conocido también como fundamentalismo del libre mercado, cuyo carácter neoli-

beral es el sometimiento del proceso de producción, distribución, circulación y consumo que se impone por la clase dominante a través de un proceso político. Jaime Ornelas asegura que el proceso globalizador neoliberal en ninguna parte ha acarreado beneficios compartidos u oportunidades igualitarias. En todo caso dice el autor "habría mantenido y reforzado los aspectos esenciales del capitalismo la relación de producción basada en la explotación del trabajo por el capital, cuyo desarrollo desigual significa mantener y profundizar las diferencias sociales y regionales que él mismo crea"<sup>9</sup>.

Cabe señalar que el autor se refiere a la victoria cultural neoliberal: "...el sentido común neoliberal explica que la sumisión a la hegemonía norteamericana sobre el mundo es inevitable y que, además, toda resistencia a la expansión económica, política y cultural estadounidense es tarea inútil, en consecuencia ese mismo sentido común propone que más vale asimilarse rápidamente a la hegemonía norteamericana y recibir así los beneficios de la modernidad capitalista".<sup>10</sup>

En el caso de América Latina, las reformas estructurales de orientación de mercado de la década de los 80, terminaron aumentando la desigualdad económica y social, vaciando de todo contenido político

a las instituciones democráticas. Los dueños del capital y los abogados del neoliberalismo, conciben a los países y a los estados como simples mercados, a los ciudadanos, meros consumidores, y a la globalización neoliberal, como la única vía posible de modernización, en tanto tiene la virtud de eliminar las barreras nacionales, que impiden el libre flujo de mercancías y capitales.

El sentido común neoliberal recomendaría "irónicamente" a los gobiernos de las naciones dependientes, específicamente a América Latina, no pretender regular el comportamiento de las mega-corporaciones, por el contrario se sugiere permitirles la propiedad absoluta de los recursos naturales a cambio de la creación de empleos no siempre bien remunerados y sin prestación social alguna.

"Los gobiernos de las naciones desarrolladas no parecen estar preocupadas por la evidente distancia entre su discurso neoliberal con que aturden a los países dependientes, exigiéndoles la implantación del mercado (y, además libre), con una intensidad que ni siquiera existe en sus propias naciones, que en mayor o menor grado siguen siendo intervenidas, subsidiadas, reguladas y protegidas".<sup>11</sup>

En realidad el pensamiento neoclásico de Adam Smith que se refiere a la economía de competencia per-

fecta y a la libertad del mercado para que asigne los recursos, además de la teoría de las ventajas comparativas, ya ha demostrado que después de décadas no han generado desarrollo, tal vez un aumento del crecimiento económico, en alguna medida, pero no desarrollo.

Por otra parte, parecería que la filosofía del Consenso de Washington, sobre la apertura comercial, desregulación y liberalización de la economía y de los mercados no ha dejado suficientes lecciones como para avizorar que la competencia no es perfecta y que los recursos no se asignan de conformidad con la simple oferta. "La mano invisible del mercado", no trajo a América Latina el desarrollo esperado, por lo que en las negociaciones de liberalización y desregulación deben considerarse estas experiencias que han confirmado que la realidad de las ventajas comparativas es dinámica en la economía, en tanto que en la práctica internacional la teoría es estática.<sup>12</sup> A esto, debe valorarse sin duda, la importancia de la participación del Estado, que fue arrasada por la teoría neoclásica. En efecto, las experiencias de países asiáticos han confirmado la necesidad de un estado no intervencionista pero si regulador.

En las actuales negociaciones debe primar indudablemente el criterio de la empresa privada pero sobre todo el sentido de responsabi-

8 Ornelas Delgado Jaime, Globalización neoliberal: economía, política y cultura, pp.14 <http://rcrci.net/globalizacion/2004/fg457.htm>

9 Op. Cit. p. 4/14

10 Op. Cit. p. 7/14

11 Op. Cit. p.13/14

12 Larrea Carlos, Dr., Reflexiones en la Cátedra sobre «Teorías del Desarrollo», UASB, 2005.

lidad del Estado para defender los intereses comerciales que sustentan a su población, y en esa misma línea las directrices que proyecten el desarrollo y el mejoramiento del nivel de vida de toda la población.

El petróleo en el Ecuador representa el 57% de las exportaciones totales y pocos productos agrícolas completan el espectro, productos agrícolas tropicales cuyos precios son inestables por ser manejados por las transnacionales, es el caso del café, cacao, flores, camarones, frutas tropicales, etc. El deterioro de los términos de intercambio es un tema de análisis en la región andina, para revertir sus efectos de conformidad con el planteamiento de justicia y equidad en las negociaciones del TLC. La idea de la apertura progresiva de la economía ha sido innumerables veces rebatida. La idea de que todos los productos siguen estrictamente las leyes del mercado, y que por ende su producción garantiza la rentabilidad proporcional y en aumento, tampoco ha podido ser verificada por la historia.

Existen profundas asimetrías entre las economías de EEUU y los países andinos, por lo que resulta muy complejo "nivelar el campo de juego". Es notoria la concentración de progreso técnico en países desarrollados y su predominio en ramas más dinámicas del comercio internacional. ¿Quién garantizaría la transferencia de tecnología y lo que es más importante, el fomento estatal de la educación, la ciencia y la tecnología en los países en desarro-

llo, para evitar la perpetuidad de la dependencia?

Es indiscutible además, que los costos de ajuste de la balanza de pagos y cuenta corriente constituyen temas de sensibilidad macroeconómica extrema en países en desarrollo. La suscripción de un TLC con EEUU generará automáticamente, si los países andinos quieren sobrevivir, un reajuste de políticas, de recursos y reasignaciones económicas en base a la denominada "agenda interna", para el fortalecimiento de los sectores más vulnerables que requieran subsistir. Por su parte, EEUU, en el marco de una eventual suscripción del TLC no va a dejar de trasladar costos de ajuste a los países en desarrollo. Por otra parte, el problema de la deuda que es el verdadero obstáculo para el desarrollo del Ecuador no se solucionará con la firma del TLC.

Frente a las restricciones mundiales a la migración de mano de obra, especialmente la menos calificada, opera una irrestricta movilidad de capital: la movilidad del capital persigue rendimientos máximos que se alcanzan con bajos salarios en los países receptores: esto genera el control de las multinacionales y las transnacionales sobre la movilidad de mercancías, bienes y servicios, en tanto que el desempleo que el TLC generaría por la falta de competitividad de la UPA's y pequeñas empresas, no podrá ser enfrentado por el Estado sin una adecuada "agenda interna" previa y sin la colaboración internacional en la fle-

xibilización de varios temas, entre ellos la migración.

#### SÍNTESIS COMENTADA DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

A la luz de las rondas de negociaciones celebradas hasta la presente, el ideal es detectar los verdaderos intereses de los EEUU e identificar sus puntos de partida para contraponer las directrices ecuatorianas. Las prácticas de negociación se han revelado por parte de EEUU. Los instrumentos están claros para el Ecuador, según el último negociador del sector agrícola, durante la VIII ronda en Washington, las discrepancias radican en los volúmenes de contingencia y su crecimiento, en los períodos de desgravación, años de salvaguardia, administración de contingentes, y aranceles extra-contingentes,<sup>13</sup> con lo cual, a decir de los negociadores, prácticamente las negociaciones están en plena marcha. Se habla además de que el equipo negociador ecuatoriano tiene claro hasta dónde ceder en el tema agrícola, las expectativas y la línea roja, existiría consenso interno para el tratamiento de las cadenas principales, como arroz, maíz, lácteos, oleaginosas, carnes de pollo, cerdo y res.

Todavía faltan algunos encuentros para lo cual quedaría aún la mayor parte de la negociación,

mientras tanto la delegación ecuatoriana busca más información. Las propuestas de "cero por cero" y demás mecanismos planteados por el Ecuador serán discutidas y seguramente obtendrán respuesta en dichas reuniones.<sup>14</sup> Al menos, luego de Washington, ya se conocerían los productos estratégicos que EEUU quiere posicionar en los países andinos, y sus intereses por copar el mercado de la sub-región con aumentos graduales de volumen a futuro. Cabe señalar, que todos los productos revelados en las últimas rondas por EEUU gozan de subsidios en ese país.

Las reacciones de los EEUU luego de Washington dejan entrever que hay posiciones duras de ese país como las hay también del lado andino. La solicitud de los andinos, y especialmente del Ecuador, de que algunos productos queden protegidos muestra conciencia de las implicaciones de una apertura en esos rubros. Recientes planteamientos hablan de la exclusión del tema agrícola durante la siguiente ronda de negociaciones en junio 2005, lo que demuestra una posición andina firme en el intento por desvincular y liberar a productos rehenes de los EEUU<sup>15</sup>.

El tratamiento de las salvaguardias tiene como objetivo proteger temporalmente a los sectores

13 Líderes, Semanario de economía y Negocios, "Juego de póker en el TLC Agrícola", año 7, No.387, pp. 24 lunes 28 /03- 2005, pp. 3, 6/7

14 ibidem p. 3

15 El Comercio, A1, 19 de mayo 2005.

que demanden fortalecimiento antes de que opere la invasión e importaciones de la producción estadounidense. Por otra parte, también busca evitar que los exportadores de un país sean subsidiados a través de políticas internas, haciéndolos injustamente más competitivos frente a países con menos recursos.

El tema es el plazo necesario para transformar a un sector productivo nacional en competitivo con el mismo sector en los EEUU, y quién invertirá en ese proceso como parte de la denominada "agenda interna": los sectores agrícolas andinos, contra las transnacionales estadounidenses en libre competencia, luego de la transición, "fortalecidos" dichos sectores andinos y eliminando los mecanismos de protección "acorados".

#### AMPLIO ESPECTRO DEL TLC

Parecería que el Ecuador está siendo presionado para intervenir en defensa de los intereses extranjeros. El mismo caso se da en temas como el de Propiedad Intelectual, a través del cual se persiguen garantías para los dueños de las marcas y patentes, rubros conocidos dentro de un amplio espectro que van desde bienes que son parte de la vida del ser humano manejados por las grandes transnacionales farmacéuticas, así como también aspectos suntuarios como las películas y la música, que forman parte de la imposición cultural de la supremacía global de los EEUU, que hoy

brega porque los grandes réditos de esos negocios se perpetúen en el tiempo.

El párrafo anterior apoya el punto de vista de que la negociación es integral, en la cual se manejan temas de propiedad intelectual e inversiones, medio ambiente entre otros, ante lo cual la negociación debe priorizar elementos que propendan al desarrollo. No cabe mantener sectores que se enraícen y constituyan la bandera del subdesarrollo. La mantención de sectores no competitivos implicaría grandes inversiones que a la larga, de no incluir valor agregado y ciertas ventajas competitivas, no darán resultado y seguirán siendo el ancla que impide a nuestros países el despeje hacia el desarrollo. La transformación de estos sectores demandará también inversión, pero garantizaría su competitividad y los beneficios para el desarrollo a largo plazo.

"Un estudio de casi 20 años de prácticas de los países en desarrollo entre 1965 y el 1987, donde se destacan los rubros de la educación y la menor distorsión de los precios de los productos, como dos factores esenciales para un mejor crecimiento económico. Para ello la intervención del Estado ha sido racional, en el sentido de comprender que no tiene sentido proteger sectores poco competitivos, así como la necesidad de una intervención de forma transparente y reglamentada que puede incluir protecciones pero en sectores estrictamente viables en cuanto a

productividad".<sup>16</sup>

Las negociaciones están muy concentradas en puntos concretos individuales, cuando debería meditar también en la existencia de los elementos políticos. Las siguientes rondas son de definiciones y los planteamientos serán eventualmente extremos, ya que los temas de fondo para los Estados Unidos siguen apareciendo en el tapete. Para ello no se necesitan sólo técnicos expertos en cada materia de la negociación, sino también expertos en desarrollo que vislumbren una política integral. La negociación debe ser efectiva y debería priorizar en la balanza los aspectos de desarrollo frente a la conservación forzada de un estado de cosas estático, y que no permite reducir la pobreza. Si la negociación se hace en función de los parámetros involucrados de manera integral, los plazos deberían ser administrados adecuadamente y las prioridades deberían aflorar por encima de los intereses privados y de supervivencia de sectores que no tienen perspectivas reales en el futuro.

Hay que tener presente, sin embargo, que toda la desgravación y la liberalización comercial no será inmediata, y que se aspira a que ante las presiones del TLC, se acuerden plazos racionales que le permitan al Ecuador ejecutar las obras básicas de infraestructura, que nunca antes realizó. Quizás la transformación obligue al país a

reflexionar sobre la necesidad de otro enfoque para su reinserción en el sistema internacional imperante.

#### AVANCES TÉCNICOS DE LAS RONDAS DE NEGOCIACIONES

La gran lección de las primeras rondas podría ser la necesidad evidente de que cada país profundice en la elaboración de una "agenda interna" individual, que incluya los 23 temas tratados actualmente en las 16 mesas de negociación. En el proceso tímidamente se han ido discutiendo bandas arancelarias y los tiempos para las desgravaciones. Los andinos recurren a franjas de precios para evitar las distorsiones causadas por los subsidios estadounidenses. Estados Unidos defiende que cualquier salvaguardia aplicada sería sólo por el tiempo de desgravación. Al momento, se reconocen seis canastas de desgravación arancelaria: una inmediata, una de 5 años, una de 5 a 10 años, una de más de 10 años, más de 10 años, más de 15 años con cupo, y ron y otras bebidas.

La tendencia no es a derribar e impedir las barreras y los subsidios de los EEUU, sino de establecer franjas de precios y medidas compensatorias para tratar de que no se den distorsiones en los precios internacionales debido a dichos subsidios. Ha habido intercambios e impugnaciones como la efectuada por EEUU frente a la elevación del

16 Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991: la Tarea acuciante del desarrollo, tomado del Resumen Segunda Parte "TEORÍAS DEL DESARROLLO", UASB 2005

arancel base que hizo Ecuador a 20 productos considerados sensibles, por ser de subsistencia para los indígenas. EEUU ha utilizado el peso del ATPDEA en la negociación y ha ofrecido mantener, al menos, dicho sistema como base, lo cual en el caso ecuatoriano representa US\$333 millones de sus exportaciones (mientras US\$ 650 millones<sup>17</sup> entran con arancel cero). En adelante se aspiraría a una mejora de las actuales preferencias andinas así como de otras ofertas.

Durante la reunión en Washington, el equipo ecuatoriano ha presentado una lista de productos no sensibles para el intercambio en la lista denominada "cero por cero"; sin embargo, EEUU habría solicitado que se incluyan en esa lista algunos productos sensibles para Ecuador. Dentro de esta lista "cero por cero" se encuentran alrededor de 200 partidas arancelarias. Se abordaron cinco cadenas productivas, es decir, productos agrícolas relacionados entre sí directamente: lácteos, carne bovina, pollos y cerdos, maíz, frutas y hortalizas.

El Ecuador maneja matrices que analizan la situación de cada producto, que orientan las propuestas a EEUU. En cada partida se identifica si está sujeta o no a salvaguardia, contingente u otro mecanismo de protección; así también se coloca el ideal de años de desgravación arancelaria, es decir, el período

en el cual los impuestos a las importaciones se eliminarían. Por último, en esta matriz de productos también se identifican aquellos que se incluyen en la franja de precios. Actualmente la franja de precios está conformada por 154 productos, de ellos, en la ronda de Cartagena el equipo ecuatoriano se comprometió a eliminar 7 de este total ya que no tienen ningún tipo de sensibilidad.

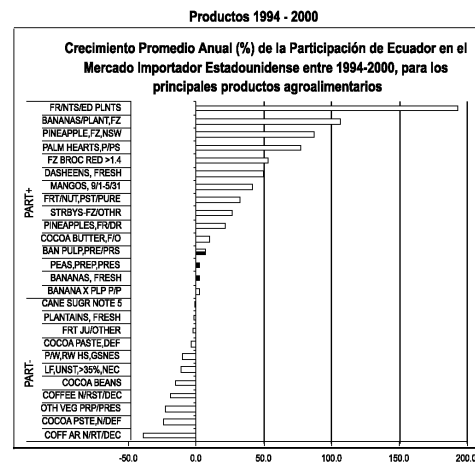
Otros 31 productos aplicarían algo muy similar a lo acordado por Chile en su TLC con EEUU, es decir que al final del período de desgravación (12 años su caso) esta franja se eliminaría. El resto de productos de la franja, según la propuesta andina y, particularmente, de Ecuador deberían mantener el arancel variable de la franja de precios indefinidamente y se aceptaría una eliminación del arancel fijo para el período de desgravación. Otro de los temas en negociación aplicable para esta matriz de productos es el arancel base, en el que se busca que la desgravación arancelaria inicie desde un nivel aceptable, conforme a los techos consolidados de la OMC, que dependiendo de cada producto oscilan entre 30% y 85%. EEUU ha solicitado la aplicación de un arancel base para la desgravación vigente al 18 de mayo 2004, día en que iniciaron las negociaciones y los aranceles se encontraban en niveles bajos.

#### ECUADOR EN EL MERCADO AGRÍCOLA CON ESTADOS UNIDOS

Cincuenta productos representan el 98 % de las exportaciones agroalimentarias de Ecuador al mercado de EEUU. La casi totalidad de esas exportaciones están liberadas de aranceles en dicho mercado por la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga -ATPDEA. No obstante, el 84% de esos flujos está sujeto a la restricción de una o más

Barreras No Arancelarias -BNA. (el 54%, una BNA, dos BNA el 18%, y a hasta a tres BNA en un 12%).<sup>18</sup>

Tomando como referencia la tasa media de crecimiento (4.5%) de las importaciones agropecuarias de los EEUU desde el Ecuador en los últimos diez años, se definen tres grupos de productos: dinámicos, esto es, los que tienen un crecimiento sobre la media, los productos menos dinámicos, esto es, los que crecen bajo la media, y los productos que decrecen. La evolución de los



17 Vela, María de la Paz, «TLC Agrícola ¿Apuesta al futuro o ruleta rusa?», Revista Gestión, No. 128, febrero de 2005, pp. 12-21, p.15.

18 Informe de la CEPAL sobre el TLC en Ecuador, enero 2005.

productos ecuatorianos según la CEPAL<sup>19</sup> muestra que en el período 1994-2000, el 62% de los productos aumentaron su participación en el mercado de EEUU (competitivos). En tanto que el 20% de los productos no cambió su participación y el 18% bajó su participación (no competitivos).

En el período 2000-2003, el 35% de los productos aumentaron su participación en el mercado de EEUU (competitivos), el 0.1% de los

productos no cambió su participación en el mercado de EEUU y el 65% de los productos bajó su participación en el mercado de ese país (no competitivos).<sup>20</sup> En conclusión, según la CEPAL, en los últimos 10 años el 27% de los 50 productos más importantes que Ecuador exporta a Estados Unidos tienen un crecimiento de mercado dinámico, el 71% crece bajo la media y el 2% restante, decrece.

El precio promedio del maíz al

productor fue en el 2003 de US\$ 133.6, que es menor al costo unitario de producción de los agricultores ecuatorianos. Como es obvio, hay un enorme diferencial de costos unitarios entre el Ecuador y los EEUU, lo cual implica que los productores de ese país captan un margen de utilidades significativamente más elevado.

brócoli, (otras frutas y otras hortalizas).

Según los datos de la CEPAL, en el Ecuador existen 842.900 UPAs, de las cuales 444 mil son Unidades Productivas de Subsistencia con un VBP de 524 dólares. Estas unidades se caracterizan porque los productores viven en el predio, no contratan trabajadores, no

	Costo por Tonelada Métrica		Precio Internacional	Precios Nacionales
	Ecuador TM	USA 2003	US\$TM (2003)	Ecuador US\$ (2003)
Soya (2003)	247.24	239.4	264	233
Maíz (2003)	159.85	94.9	105	133.6
Arroz (2002 para Ecuador y 2003 para EEUU)	134.07 (semitecnificado)	203.3	199	161.2
	131.78 (tecnificado)			

Costos y Precios: Algunos Productos (Fuente: CEPAL 2005)

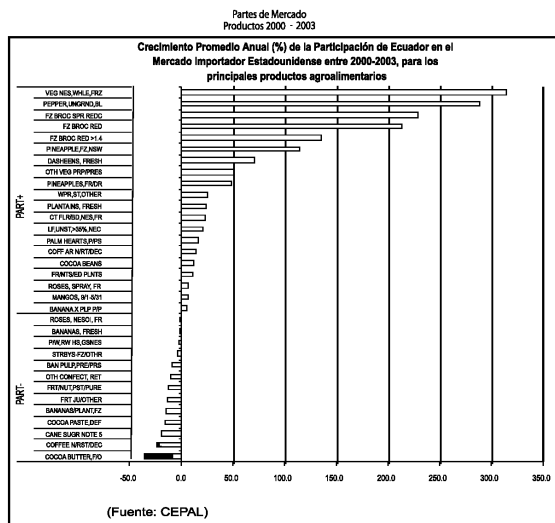
Los productos con potencialidades y riesgos han sido determinados en función del grado de tecnificación de las unidades productivas agrícolas (UPA's), basado en los siguientes parámetros: Valor Bruto de la Producción -VBP-, tamaño de las unidades productivas agrícolas -UPA-, especialización productiva, y generación de empleo. En consecuencia, se han clasificado a los productos ecuatorianos de exportación en dos grupos:

**Productos con Riesgos:** arroz, maíz, fréjol, papa, soya, carne vacuna, quesos, cítricos.

**Productos con Potencialidades:** banano, flores, piña, plátano, mango, cacao en grano, palmito,

poseen o utilizan maquinarias. Las Unidades Productivas Empresariales Intermedias son 361 mil, con 3.350 dólares de VBP, y son caracterizadas por la contratación de trabajadores, la posesión o utilización de maquinarias, y la no contratación de asistencia técnica especializada. Finalmente, las Unidades Productivas Empresariales de Punta (38 mil, con 47.221 dólares de VBP), que además contratan asistencia técnica especializada (ingenieros agrónomos, veterinarios, etc.), se trata de un productor individual, con educación básica y media completa y algún grado de educación superior, que hubiera tenido acceso al crédito

En el Ecuador las Unidades Productivas Agrícolas se distribu-



19 Idem.  
20 Ibidem.

yen de conformidad con las descripciones anteriores de la siguiente manera: el 53% son familiares de subsistencia, el 43% son empresariales tradicionales, el 4% son de punta. De estas el 67% están en la sierra y el 26% están en la costa.

La estructura productiva en el Ecuador es vulnerable, "carente de todo apoyo tecnológico, crediticio y hasta de educación y salud."<sup>21</sup> Según el Censo Agrícola del Ecuador del año 2000, el 92% de los productores opera sin crédito agropecuario, y el 93% no tiene asistencia técnica.<sup>22</sup> Según la FAO, en el 2000, cerca de 3,5 millones de ecuatorianos vieron depender sus ingresos de la agricultura de manera directa, cifra que comprende el 25% de la población total y el 26,5% de la PEA. Este grupo está conformado mayoritariamente por campesinos y en general por personas que en un 80% o 90% se auto-generan empleo e independencia para conformar unidades sociales y culturales.<sup>23</sup> En el caso de EEUU el sector agrario emplea a cerca de seis millones de habitantes.

Las UPA's de subsistencia cultivan esencialmente maíz suave o choclo, trigo, zanahoria amarilla y café. Una apertura al comercio a través del TLC afectará de distinta manera a las diferentes UPA's.

Evidentemente las más sensibles son aquellas unidades de subsistencia que carecen de competitividad y de apoyo tecnológico y financiero, y que involucran a un grupo humano marginado y con limitaciones para su acceso a la educación, a la salud, a la nutrición, a parte de poseer deficiencias básicas en cuanto a infraestructura y tecnología.

También resulta evidente que los productos tradicionales de exportación y los nuevos "no tradicionales", controlados por la empresa privada aventajada<sup>24</sup>, tienen mejores perspectivas, y en ese contexto, sus representantes ante la negociación alientan el TLC enfocándose en sus propias, aunque inseguras, conveniencias.

Las perspectivas frente a la negociación de un TLC con Estados Unidos son claras, los sectores no competitivos de los cuales depende el 25% de la población del Ecuador, deberán ser tratados con la sensibilidad que amerita y deberá procurarse la sustitución paulatina, quizás a 15 años o más, de dicha producción, o en su defecto, deberá presionarse por la adopción de medidas para fortalecer su competitividad o tendientes a viabilizar su supervivencia, por consideraciones culturales y tomando en cuenta que dichos productos son originarios de la

Región andina y que, sin embargo, hoy constituyen un importante rubro de producción estadounidense con protecciones y subsidios. Ante estos escenarios la negociación debería presionar por la eliminación de los subsidios por parte de EEUU que ascienden a US\$ 90.000 millones anuales.

No obstante, se conoce que los subsidios y las medidas proteccionistas adoptadas por los EEUU están planteadas en un 80% ante la OMC, por lo cual las negociaciones del TLC sólo permiten un margen de discusión del 20% del total de estos subsidios.<sup>25</sup>

Con estas consideraciones, es lógico pensar que la política del Ecuador debería apuntar a la diversificación de los mercados y a impedir que los productos de las UPA's de subsistencia sean afectados. En este sentido, parecerían insuficientes los mecanismos de fortalecimiento de las franjas de precios y demás medidas compensatorias a los subsidios estadounidenses.

#### CONCLUSIONES

La problemática en torno al TLC no es una cuestión de simples deducciones y ciega oposición a su firma. Los críticos de estas negociaciones deben dar el crédito suficiente a los negociadores, y coordinar con ellos como sectores interesados en la defensa de sus negocios y sus

empresas. Muchos de ellos están concientes de que sin créditos, sin infraestructura, se hallan condenados a desaparecer frente a la globalización comercial que, por ejemplo, se expresa a través de la invasión de productos chinos en todos los mercados mundiales, con un alto porcentaje de ingreso ilegal.

La negociación del TLC no se circunscribe al sector agrícola, sino que involucra otros temas de mayor interés para EEUU. Hasta el momento se detecta que ciertos productos agrícolas importantes para el Ecuador han sido tomados como rehenes para efectos de la negociación, a la vez que se utilizan argumentos que favorecen a los intereses estadounidenses a través del mecanismo de incentivos para compensar los detrimentos a los que se pretende someter a los países andinos en temas ambientales o de propiedad intelectual e inversiones. EEUU ya ha utilizado la carta del ATPDEA y otros cuya presión llegará a su máxima expresión en las próximas reuniones. La negociación está abierta y en gran medida los actores tienen opciones para equilibrar las conversaciones en la mesa.

Para el Ecuador, el mayor socio comercial sigue siendo EEUU por encima de los países vecinos, con un porcentaje de exportaciones que oscila entre 38% y 42% hacia ese país.<sup>26</sup> Por lo tanto debe pensarse en

21 Vela, María de la Paz, «TLC Agrícola ¿Apuesta al futuro o ruleta rusa?», Revista Gestión, No. 128, febrero de 2005, pp. 12-21, p.13.

22 ibidem

23 idem.

24 Que si tiene acceso a crédito y a asistencia técnica, ferias, etc.

25 Idem. p.15

26 Vela, María de la Paz, «TLC Agrícola ¿Apuesta al futuro o ruleta rusa?», Revista Gestión, No. 128, febrero de 2005, pp. 12-21, p.15.



una intensificación del comercio intra-regional como alternativa diversificadora, independiente de la suscripción del TLC. Una posición regional sería fundamental para estas negociaciones, no obstante, a la luz de las negociaciones afloran las realidades muy individuales de cada país, muchas veces contrapuestas entre sí.

Uno de los elementos cruciales de la negociación y de los preparativos a una suscripción será la capacidad de acceso a tecnología y financiamiento para la generación de valor agregado en los sectores que deban sobrevivir al TLC. El valor agregado que los trabajadores agrícolas de EEUU generan anualmente es del orden de US\$ 42.000, frente a referencias de US\$ 1.700 en el caso de los países como el Ecuador.<sup>27</sup> Si no se negocia en el marco de estas consideraciones los resultados serán negativos para el Ecuador, independientemente de las "concesiones" que se puedan obtener.

Se podría prescindir de unidades de producción tan incipientes que de todas maneras no tienen perspectivas a mediano plazo, y tarde o temprano experimentarán la absorción de la competencia del mercado externo globalizado. El estudio de la CEPAL citado en este artículo concluye que los productos tradicionales ecuatorianos de volumen perdieron dinamismo en el

mercado de Estados Unidos, mientras los no tradicionales dinámicos tienen un volumen comercial limitado.<sup>28</sup> Lo importante es determinar con precisión qué productos sí son competitivos o tienen bases para fortalecerse. De ello dependerá el ahorro de recursos y el estímulo a una producción competitiva.

En realidad sólo algunos productos ecuatorianos actualmente tienen posibilidades de aumentar su comercio agrícola con Estados Unidos, en tanto que muchos aún no están en condiciones de competir. Las heterogeneidades y debilidades estructurales presentes en el sector agrícola ecuatoriano son muy graves y de larga data, que dificultan la competencia con cualquier mercado. Por esto, los procesos de desregulación deben ser a largo plazo, de modo que permitan la superación de dichas debilidades estructurales. Para que esta reflexión tenga sentido debe procurarse la elaboración urgente de una "agenda interna" que identifique las potencialidades de cada sector.

La gran mayoría de UPA's tienen en el Ecuador un desarrollo muy incipiente y niveles muy bajos de productividad, su desaparición repentina generaría trastornos sociales graves en el momento en que los productos agrícolas estadounidenses eliminen del mercado local a estos pequeños productores y los

suman en el desempleo. Los productos que pueden competir, pueden beneficiarse de la firma de un TLC con desgravación inminente y sin exclusiones, pero los efectos para aquellos que no están listos para ingresar en la competencia deben prever nuevas fuentes de trabajo o garantizar la libertad de la migración de mano de obra. Se conoce que el impacto negativo sobre el valor bruto de producción y sobre el empleo, se concentra esencialmente en productos como leche, carne, maíz y arroz,<sup>29</sup> pero hay que considerar, por ejemplo, que el arroz será un producto que a futuro formaría eventualmente parte de un monopolio chino.

El Ecuador debería fortalecer una política exterior y comercial que propicie oportunamente la suscripción de acuerdos comerciales con otros bloques y así diversificar su producción y sus destinos en la exportación, para evitar una dependencia exclusiva de los EEUU y evitar así el riesgo de los desequilibrios de un único socio comercial. Deben intensificarse no sólo las relaciones comerciales con la Unión Europea o con la Comunidad de Asia y el Pacífico, sino que se debería privilegiar también el comercio intrarregional, es decir, entre la CAN y el MERCOSUR, en el marco de negociaciones internacionales que permitan evitar las distorsiones de los

precios en el mercado. Chile por ejemplo ha anunciado una pronta suscripción de un TLC con China.<sup>30</sup>

Estimo imprescindible demandar a los actores de la negociación que den a conocer cual es el nivel de coordinación con el Gobierno Nacional para trazar y explicar a la opinión pública el desglose de la "Agenda Interna" y las fuentes de su financiamiento.

Por otra parte, si el Ecuador se excluye del comercio agrícola con EEUU, Ecuador mantendría la vulnerabilidad estructural de su sector agrícola, que le significaría aislarse del comercio internacional con su primer socio comercial. Las exportaciones ecuatorianas a EE.UU. serían desplazadas por las de países con preferencias.

Es probable que se pierdan las preferencias ATPDEA en 2006, cerca de 50% de las exportaciones a EEUU, poniendo en peligro su viabilidad. Ecuador perdería competitividad con Centroamérica, Chile y los socios andinos. La inversión extranjera se desviaría hacia países con mejor acceso al mercado de Estados Unidos y garantías para los inversionistas.

El éxito de las negociaciones que realiza el Ecuador para el TLC con EEUU, consiste en conseguir un período suficiente de transición ó "salvaguarda de gobernabilidad", que debería consistir en un período

27 Vela, María de la Paz, «TLC Agrícola ¿Apuesta al futuro o ruleta rusa?», Revista Gestión, No. 128, febrero de 2005, pp. 12-21, p.15.

28 Op.Cit. p.18

29 idem

30 Bussey, Jane, «¿Puede tener éxito el TLC?», Revista Gestión, No. 129, marzo de 2005, pp. 66-70, p. 69.

de transición más prolongado que el de Chile (12 años) y aún que el de México (15 años), y que además sea paulatino, es decir, el monto y ritmo de desmonte de las medidas de protección sea lento.

Existen productos que han resultado perjudicados en todas las negociaciones previas realizadas por otros países con EEUU, en tal virtud, una negociación favorable debería contener la exoneración de productos más sensibles como el maíz y el arroz, en el caso ecuatoriano. Además que se le permita al Ecuador soberanamente excluir de las negociaciones a ciertos productos considerados de identidad de sus pueblos aborígenes y ancestrales, los cuales son parte de su muestra cultural y turística. A éstos se les debería dar asesoramiento para que sean competitivos a un largo plazo con cooperación técnica y financiera no reembolsable.

Un compromiso que debería obtenerse de los EEUU sería el de eliminar sus ayudas a los agricultores antes del final del período de transición, en vista de que ahora lo que se negocia son medidas compensatorias hasta que ese país acceda a suspender los subsidios planteados ante la OMC. La negociación debe incluir conceptos y principios, y debió iniciar aclarando la necesidad de que EEUU al margen del aval que le brinda la OMC, desarticule la serie de subsidios y medidas proteccionistas vigentes, ya que esta práctica vuelve contradictorio a las exigencias de desregulación,

apertura y liberalización del mercado que no operan en ese país.

Si bien el TLC es una especie de auspiciante para la inversión, debe ponerse especial énfasis y atención dentro de las negociaciones, en la importancia de la ayuda y cooperación externa, que permitiría fortalecer los aparatos productivos, la infraestructura necesaria para ello, y la garantía de que las inversiones fluyan al igual que la transferencia de tecnología.

Un punto fuera del TLC es la movilidad de la mano de obra que hoy se encuentra restringida. En este sentido se debería prever que dicha mano de obra que quedará desempleada deberá ser entrenada y se le permita migrar a donde existan fuentes de trabajo. No puede ser aceptable la posición de EEUU de vetar en la mesa de negociaciones temas que están tan estrechamente vinculados.

Durante el XV Consejo Presidencial Andino, el presidente Uribe, uno de los más críticos del proceso de negociaciones, dejó consignado en su artículo en la Publicación realizada por el Ecuador como Secretaría Pro-tempore 2003-2004, en Julio 2004 en Quito, que el tratado de comercio que están negociando algunos países con EEUU tiene que ser un tratado que garantice equidad. Para lo cual tendrá que darse todo el espacio a la pequeña empresa y al agro. Y que el tratado no puede posponer las soluciones a los conflictos a la normatividad que se adopte en Doha. Tiene que ser un

tratado que incorpore cláusulas que conduzcan a la introducción de equidad en el comercio mundial y que dé luces a la OMC. Frente a la eventual mantención de subsidios por parte de EEUU que produzcan distorsiones en los precios internacionales, manifiesta que el tratado no puede pretender prohibirle a uno de los países signatarios tomar decisiones políticas para proteger cualquier sector de producción y que se adopten medidas de equidad a esa eventual protección. Es muy importante mencionar que el presidente Uribe vinculó la capacidad de la gobernabilidad democrática a la equidad en los tratados de comercio mundiales, propósito prioritario de la integración andina, la construcción de equidad social.<sup>31</sup>

El presidente del Perú en igual forma ha hecho una importante precisión en el sentido de que el TLC con EEUU debe efectuarse siempre dentro del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.<sup>32</sup>

Un fortalecimiento de las posiciones de la subregión es fundamental para una negociación efectiva. Los temas de migración, de propiedad intelectual deben revestir intereses no sólo nacionales sino de la región y con miras al desarrollo y a las oportunidades para nuestros países.

Cabe señalar además que en el caso ecuatoriano la firma del TLC deberá ser consecuencia de la autorización expresa del Congreso Nacional, instancia en la que se deberán develar los detalles y las ventajas de dicha negociación.

En este artículo se hace alusión reiteradamente en la "agenda interna". Para que el Ecuador responda a este reto trascendental que constituye el TLC con Estados Unidos es necesario que el Poder Ejecutivo estructure y plantee durante las negociaciones una "agenda interna" que contenga las medidas indispensables tendientes a que el sector productivo gane competitividad. Sin dicha agenda debidamente estructurada y financiada, el Congreso Nacional difícilmente podría asumir la responsabilidad de los costos sociales que la suscripción del TLC implica.

En este sentido se requiere de una nueva rectoría estratégica para el diseño de políticas a nivel nacional, a nivel local, público y a nivel privado. Se demandan para el proceso que se deviene, instituciones eficaces para la ejecución de políticas sectoriales de reconversión y fomento productivo y laboral en el sector agropecuario a nivel local: priorizando y privilegiando aspectos estratégicos como la capacitación y

31 Uribe, Álvaro. Presidente de Colombia. Discurso presidencial. XV Consejo Presidencial Andino. Publicación de la CAN, por el Ecuador como Secretaría Pro-tempore 2003-2004, en Julio 2004 en Quito, pp.26-31.

32 Toledo Alejandro, presidente de Perú. Discurso presidencial, XV Consejo Presidencial Andino, Publicación de la CAN, por el Ecuador como Secretaría Pro-tempore 2003-2004, en Julio 2004 en Quito, pp. 42-45.

readaptación de capital humano, la innovación tecnológica, el crédito y la asistencia técnica, la tierra, el riego, una eficiente inteligencia de mercados, y el fortalecimiento de los mecanismos de comercialización, y fundamentalmente la consecución e inversión adecuada de recursos de desarrollo productivo local.

“El libre comercio se ha sobre- vendido como solución al problema de pobreza. Hay muchas otras cosas que los gobiernos necesitan hacer para estimular la inversión y el empleo”.<sup>33</sup>

#### BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Oscar, *Desigualdad, Empleo y Pobreza en América Latina: Efectos del Ajuste y del cambio* en el Estilo de Desarrollo, pp. 29.
- Apuntes de “Teoría para el Desarrollo”, UASB, Curso de Maestría en Relaciones Internacionales, 2004-2005.
- Bussey, Jane, “¿Puede tener éxito el TLC?”, *Revista Gestión*, No. 129, marzo 2005, pp. 66-70.
- CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, Informe sobre el TLC en Ecuador, enero 2005.
- El Comercio, Edición Especial, “El ABC del TLC”, lunes 8 de noviembre de 2004, pp.48.
- El Comercio, Inegi, Ed. Especial, 18 noviembre 2004, p. 17
- Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991: *la Tarea acuciante del desarrollo*.
- Lefebvre, Louis, Tratado sobre *Economía del Desarrollo. ¿Qué permanece aún de la Teoría del Desarrollo?*
- Líderes, Semanario de economía y Negocios, “Juego de póker en el TLC Agrícola”, año 7, No.387, pp. 24 lunes 28 /03- 2005, pp. 3, 6/7
- Orenelas Delgado Jaime, “Globalización neoliberal: economía, política y cultura”, pp.14 <http://rcci.net/globalizacion/2004/fg457.htm>
- Reflexiones de la Cátedra sobre «Teorías del Desarrollo», Carlos Larrea, Dr., UASB, 2005.
- Stiglitz, Joseph *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post- Washington Consensus*, 1998
- Joseph E. Stiglitz, *El Malestar en la Globalización*, 2002
- Vela, María de la Paz, «TLC Agrícola ¿Apuesta al futuro o ruleta rusa?», *Revista Gestión*, No. 128, febrero de 2005, pp. 12-21.
- Wagner, Allan, Secretario General de la CAN, Discurso presidencial, XV Consejo Presidencial Andino, Publicación de la CAN, por el Ecuador como Secretaría Pro-tempore 2003-2004, en Julio 2004, Quito, pp. 52-57.

33-Bussey, Jane, «¿Puede tener éxito el TLC?», *Revista Gestión*, No. 129, marzo de 2005, p. 70.