

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PREFERENCIAS ARANCELARIAS ANDINAS ATPA/ATPDEA:
REFLEXIONES SOBRE SU EMISIÓN, AMPLIACIÓN Y EXTENSIONES.
UNA VISIÓN DESDE EL CASO ECUATORIANO.**

DIANA ESTEFANÍA TELLO REINOSO

DICIEMBRE 2010

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PREFERENCIAS ARANCELARIAS ANDINAS ATPA/ATPDEA:
REFLEXIONES SOBRE SU EMISIÓN, AMPLIACIÓN Y EXTENSIONES.
UNA VISIÓN DESDE EL CASO ECUATORIANO.**

DIANA ESTEFANÍA TELLO REINOSO

**ASESOR DE TESIS: GONZALO MALDONADO
LECTORES: CRISTIAN ESPINOSA
CAROL CHEHAB**

DICIEMBRE 2010

DEDICATORIA

A mis padres Magaly y Francisco
por su amor, enseñanzas y apoyo incondicional.
A mi esposo Wilson por su amor y respaldo en el desarrollo
de mi formación académica y profesional.
A Benjamín.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todas las personas que directa o indirectamente contribuyeron para la finalización de este trabajo investigativo. Un agradecimiento a los profesores que durante mi proceso de formación académica dentro de la FLACSO me guiaron para ampliar mi conocimiento y desarrollar herramientas para un análisis más amplio de los fenómenos sociales y en particular de las relaciones internacionales; un agradecimiento especial a Alexei Páez, Beatriz Zepeda y Grace Jaramillo en este sentido.

Agradezco a Gustavo Rodríguez Albor por facilitarme el acceso a información de utilidad para el desarrollo de este trabajo investigativo.

Quiero finalmente agradecer a mi familia y amigos por el apoyo que me dieron en el proceso de mi formación académica y de culminación de esta investigación.

ÍNDICE

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
PRIMERA PARTE	9
LAS PREFERENCIAS ARANCELARIAS ANDINAS DEL ATPA AL ATPDEA:	9
UNA REVISIÓN HISTÓRICA ENFOCADA EN EL CASO ECUATORIANO	9
1. Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)	11
Cambios en el contexto internacional que abrieron camino a la promulgación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)	11
La lucha contra el narcotráfico como factor determinante del surgimiento de la ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)	13
Las Cumbres Presidenciales antidrogas y el surgimiento de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)	15
Las disposiciones de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)	22
2. Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga (ATPDEA)	27
Algunas reflexiones sobre el proceso de cambio de la ley ATPA a la ATPDEA ..	28
Estipulaciones de la ATPDEA	31
Participación y dificultades iniciales del Ecuador para ser designado como beneficiario del ATPDEA	36
3. Extensiones del ATPDEA	39
Conclusiones	42
SEGUNDA PARTE	45
NEOLIBERALISMO Y EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR:	45
SURGIMIENTO, AMPLIACIÓN Y EXTENSIONES DE LAS PREFERENCIAS ARANCELARIAS ANDINAS ATPA/ATPDEA	45
Marco de análisis: Ideas y conceptos desarrollados dentro de la corriente de pensamiento neoliberal de las relaciones internacionales	47
Cambios en el sistema internacional, poder blando y preferencias arancelarias andinas	50
Interdependencia asimétrica y la emisión, ampliación y extensión de las preferencias arancelarias andinas ATPA/ATPDEA	60

El rol de los actores privados y transnacionales en las extensiones de las preferencias arancelarias andinas bajo la normativa ATPDEA.	73
Conclusiones.....	79
CONCLUSIONES.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	87

RESUMEN

Las preferencias arancelarias andinas, al ser una política estadounidense de carácter comercial, han sido generalmente estudiadas desde este ámbito para analizar su nivel de impacto; sin embargo, para entender las razones de su emisión y continuas extensiones, además del factor comercial, es necesario ampliar la visión para entender la influencia que los factores políticos de las relaciones entre Estados Unidos con los países de la región andina tienen en esta medida. Esta investigación toma una perspectiva alternativa de estudio de las preferencias arancelarias andinas y se concentra en los factores políticos para plantear algunas reflexiones que pretenden contribuir a la comprensión de las razones por las que Estados Unidos emitió la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), amplió su vigencia con la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), dando además continuas extensiones a esta normativa. Para ello, este estudio toma como marco analítico la perspectiva teórica del neo-liberalismo en las relaciones internacionales y desarrolla sus argumentos utilizando conceptos como el de poder blando, interdependencia asimétrica y la idea de que además de los Estados, existen hoy en día otros actores con influencia en los aspectos de política internacional.

Estados Unidos emite la normativa que brinda preferencias arancelarias a los países andinos debido a la forma en la que, con el fin de la Guerra Fría, la lucha contra el narcotráfico emerge a la escena internacional como un tema en el que Estados Unidos no puede controlar individualmente y pretende difundir su visión sobre el tema a los países andinos, a la vez que pretende ampliar su capacidad de influencia en las acciones de estos países, abriendo de esta forma el espacio inicial para el surgimiento de las preferencias arancelarias.

Una de las principales ideas desarrolladas dentro de este estudio, que pretende ser una explicación parcial y complementaria de otros planteamientos desde otras perspectivas y no una explicación absoluta, es que la ley ATPA fue emitida y ampliada con la ATPDEA y sus extensiones debido a la interdependencia asimétrica que existe entre Ecuador y Estados Unidos en relación con los dos principales componentes de las preferencias arancelarias andinas: lucha contra el narcotráfico y beneficios en las relaciones comerciales. La iniciativa surge y se continúa extendiendo debido a los

incentivos que tiene Estados Unidos como actor menos dependiente: las preferencias arancelarias andinas le significan costos muy bajos a la vez que le brinda una fuente de influencia en las decisiones de los países andinos en los temas que han sido anclados como condiciones para que un país andino sea beneficiario de las preferencias. Como una explicación complementaria, este estudio plantea que el sector exportador ecuatoriano y en menor medida ciertos organismos internacionales han contribuido a que el tema de las preferencias arancelarias se mantenga en la agenda y, por lo tanto, ha sido un impulso adicional que permite entender las extensiones que se han dado a este mecanismo.

Al mismo tiempo y de forma tangencial, este estudio nos permite tener una visión más amplia de las preferencias arancelarias como parte del proceso histórico que ha tenido lugar en el contexto internacional y en el contexto de las relaciones Estados Unidos- Región Andina en los últimos veinte años.

INTRODUCCIÓN

La iniciativa unilateral de Estados Unidos con la “Ley de Preferencia Comercial Andina” (ATPA, según sus siglas en inglés), emitida en 1991, concedió la eliminación de aranceles a un gran número de productos provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú como un mecanismo para dinamizar la economía y crear fuentes legales de empleo que permitan desplazar permanentemente de estos países la producción, elaboración y embarque de drogas ilegales. Esta ley tuvo vigencia por diez años hasta diciembre de 2001. Posteriormente, a mediados de 2002, el Congreso de los Estados Unidos aprobó un nuevo texto con el que renovaron y ampliaron los beneficios de la ley ATPA, bajo la nueva denominación de “Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga” (ATPDEA, según sus siglas en inglés) que tuvo vigencia hasta 2006¹. Luego de ese año, se han dado cinco extensiones consecutivas de la ATPDEA por periodos muy cortos de tiempo de entre seis y doce meses y que se han sucedido una a la otra haciendo que este mecanismo de preferencias arancelarias siga en vigencia para Ecuador, Colombia y Perú hasta hoy en día².

Al ser una política estadounidense de carácter comercial, en la gran mayoría de casos este sistema de preferencias arancelarias ha sido estudiado desde el ámbito comercial de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y cada uno de los países andinos beneficiarios sobre todo con el objeto de entender su nivel de impacto en las relaciones comerciales³. Si bien no podemos dejar de reconocer que la perspectiva comercial de análisis de las preferencias arancelarias andinas es fundamental al tratarse de una política cuyas consecuencias directas para los beneficiarios son de carácter

¹ Con esta nueva ley se amplió el tratamiento preferencial a 650 productos de importancia para la región compuestos por confecciones, petróleo y derivados, calzado y manufactura del cuero y atún. (Castrillón 2007: 127)

² Se debe resaltar que Bolivia, luego de haber sido beneficiario de continuas extensiones a las preferencias arancelarias al igual que los otros tres beneficiarios, dejó de serlo desde noviembre de 2008, año en el que fue suspendido como beneficiario por una proclamación del presidente de los Estados Unidos.

³ Los estudios que se han realizado sobre la ATPDEA, en su gran mayoría, están enfocados principalmente en las consecuencias que tiene el ATPDEA en el comercio -volúmenes, productos y sectores beneficiados-. Ejemplos de este tipo de estudios son: “Análisis del ATPDEA: la exportación de manufacturas está en riesgo” de la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz, Bolivia; “ATPDEA y su influencia en el Comercio de Bienes Ecuador-USA” realizado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral en el Ecuador y el estudio “Medición de los impactos de la no renovación del ATPDEA en productos agrícolas de exportación” del Ministerio de Industrias y Productividad del Ecuador.

comercial y existen varios estudios disponibles sobre la forma en la que las preferencias arancelarias andinas han beneficiado a ciertos sectores específicos de la producción y han permitido, en cierto grado, diversificar la oferta productiva, el estudio de las preferencias arancelarias andinas desde el ámbito comercial no es la única vía para entender la existencia de dicha política, emitida de manera unilateral por Estados Unidos, y es necesario su estudio desde enfoques alternativos. Este hecho se observa de forma más clara si consideramos que el nivel de impacto de las preferencias arancelarias andinas en términos comerciales para Estados Unidos es mínimo debido a que sus relaciones comerciales con los países andinos representan un porcentaje mínimo del total de su comercio.

El objetivo central de esta investigación es el de plantear algunas reflexiones que pretenden contribuir a nuestra comprensión de las razones por las que Estados Unidos emitió las preferencias arancelarias bajo la normativa de la ley ATPA, y las razones por las que las amplió con la normativa ATPDEA, dando además continuas extensiones a la vigencia de este mecanismo. Para ello, este estudio aporta con algunas reflexiones desde un enfoque político de las relaciones de Estados Unidos con la región andina aprovechando herramientas desarrolladas en la teoría de las relaciones internacionales. La iniciativa estadounidense de emitir la normativa que da origen y extiende las preferencias arancelarias a los países andinos está imbricada en procesos más amplios de las relaciones internacionales y de las relaciones de Estados Unidos con la región andina y con cada uno de estos países en particular; una revisión de las preferencias arancelarias andinas dentro de este marco nos brinda importantes reflexiones para comprender las razones que empujaron a Estados Unidos a emitir y extender las preferencias arancelarias andinas.

Además de la necesidad de ampliar el campo de reflexión sobre las preferencias arancelarias andinas más allá del ámbito comercial, se ha escogido desarrollar este estudio con el objetivo planteado debido a que no se han realizado estudios desde este enfoque en particular. No se ha encontrado ningún estudio que reflexione sobre las causas del surgimiento de las preferencias arancelarias; y, sobre todo, las causas de las continuas extensiones a la normativa ATPDEA ampliando la vigencia del sistema de preferencias arancelarias andinas por periodos cortos y sucesivos de tiempo hasta hoy en día.

¿Cuáles son las razones por las que Estados Unidos emitió de forma unilateral el sistema de preferencias arancelarias andinas ATPA/ATPDEA y lo ha mantenido hasta hoy en día? Existe una explicación básica presentada de forma explícita en los documentos oficiales relacionados con la normativa ATPA/ATPDEA que indica que las preferencias arancelarias andinas se emitieron como parte de una estrategia más amplia de lucha antidrogas. La normativa indica que el objetivo de las preferencias arancelarias es el de apoyar al desarrollo económico de los países andinos beneficiarios para crear fuentes legales de empleo con miras a desplazar permanentemente de estos países la producción, elaboración y embarque de drogas ilegales. Sin embargo, las explicaciones de estos documentos no permiten ver qué está detrás de estas decisiones ni tampoco muestran algunas consideraciones básicas para entender algunas importantes razones que empujan a Estados Unidos a lanzar la iniciativa de las preferencias arancelarias andinas, a ampliarla y dar continuas extensiones en su periodo de vigencia.

Para reflexionar sobre las razones de la emisión, ampliación y extensiones que se han dado a las preferencias arancelarias andinas ATPA/ATPDEA, el presente estudio toma como marco de análisis a ciertas ideas y conceptos desarrollados dentro de la perspectiva teórica liberal de las relaciones internacionales y, más específicamente, del neoliberalismo, tomando los desarrollos teóricos de Keohane y Nye (1977 y 1987) y Nye (1990). Se ha escogido este marco de análisis debido a que se considera que este enfoque brinda luces importantes para responder a los cuestionamientos de este trabajo.

Aprovechando este marco teórico y haciendo un análisis más profundo del proceso de surgimiento y desarrollo de las preferencias arancelarias andinas se puede ver que las razones de la emisión, ampliación y extensiones de las preferencias arancelarias andinas son mucho más amplias: En principio se deben a la forma en la que, con el fin de la Guerra Fría, surgieron y se establecieron en la escena internacional algunos temas que, por su dinámica de funcionamiento requieren de acciones colectivas; el problema del narcotráfico es uno de estos factores y ha tomado un papel prioritario en la agenda de los Estados Unidos tomándolo como una amenaza a la seguridad nacional que no puede ser solucionado con acciones individuales sino que se requiere la acción colectiva y apoyo de otros países en donde se desarrollan actividades relacionadas con la oferta de drogas.

Aún más, la emisión, ampliación y extensiones de las preferencias arancelarias andinas se deben a la forma en la que Estados Unidos ha podido vincular sin mayores dificultades el tema de narcotráfico, que es un asunto prioritario dentro de su agenda, con beneficios en las relaciones comerciales con los países andinos. El estudio permite ver que las preferencias arancelarias andinas son emitidas y extendidas debido a los costos bajos que implica para Estados Unidos brindar preferencias arancelarias a los países andinos debido a que representan un porcentaje mínimo de sus relaciones comerciales y a que al mismo tiempo le brindan una capacidad más amplia para influir en los temas de interés que este país impulsa en la región andina.

A pesar de que las preferencias arancelarias andinas bajo la normativa ATPA/ATPDEA fueron otorgadas a los países andinos considerados como elegibles dentro de la misma –Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia-, este estudio se enfoca particularmente en el caso del Ecuador. Si bien las preferencias arancelarias son parte de una iniciativa de política exterior estadounidense que se dirigió de forma general a la región andina y de que Ecuador fue incluido dentro de esta agenda sin que se le hayan hecho consideraciones particulares por parte de Estados Unidos, han existido respuestas individuales desde los gobiernos ecuatorianos de turno. Esta investigación pretende profundizar el análisis de la dinámica del caso ecuatoriano, sin dejar de lado el reconocimiento de que se trata de una política estadounidense dirigida hacia la región andina en general y que los planteamientos de este estudio pueden servir como base para la comprensión de las preferencias en el resto de países andinos. Además, debido a que la investigación pretende reflexionar sobre las razones de la emisión, ampliación y extensiones de las preferencias arancelarias andinas, gran parte de las reflexiones aquí planteadas se enfocan en la visión estadounidense por lo que pueden ser aplicadas para los países de la región andina en términos generales.

Para alcanzar los objetivos planteados, la investigación se divide en dos grandes unidades.

La primera parte de esta investigación hace un acercamiento a las preferencias arancelarias andinas desde un enfoque histórico-cronológico y pretende brindar un marco de comprensión general de las preferencias: su surgimiento y desarrollo, la influencia del contexto histórico, los planteamientos y condicionalidades y el papel y

posición de los actores involucrados. Esta sección pretende desarrollar un marco general de entendimiento de las preferencias que sirve como herramienta para el análisis que se presenta en segunda parte de esta investigación. La revisión histórica que se presenta en esta sección utiliza como instrumentos de análisis los documentos oficiales y declaraciones políticas relacionados con el tema, artículos de prensa, así como también una revisión bibliográfica.

Luego de haber realizado una revisión histórica para profundizar en el conocimiento y la comprensión del proceso de las preferencias arancelarias andinas en la primera parte de esta investigación, la segunda parte de esta investigación pretende concentrarse de forma directa en el objetivo central del estudio, planteando algunas reflexiones que pretenden explicar las razones por las que Estados Unidos emitió la normativa ATPA que dio origen a las preferencias arancelarias andinas y las razones por las que, luego del fin del periodo inicial de vigencia, amplió las preferencias emitiendo la normativa ATPDEA dando además continuas extensiones a la vigencia de este mecanismo. Para ello, se toma como marco de análisis a ciertas ideas y conceptos desarrollados dentro de la perspectiva teórica liberal, particularmente desde el neoliberalismo en las relaciones internacionales debido a que se considera que brinda luces importantes para responder a los cuestionamientos de este trabajo. Las explicaciones que se presentan en esta segunda parte de la investigación están divididas en cuatro grandes secciones. En una primera sección se pretende ubicar los conceptos marco que facilitan las reflexiones dentro del debate de las relaciones internacionales e introducir una idea general de los principales conceptos e ideas utilizados en este trabajo. Las siguientes tres secciones brindan explicaciones parciales y complementarias de las razones que explican la emisión, ampliación y extensión de las preferencias arancelarias apoyándose del concepto de poder blando y los cambios en el sistema internacional en los últimos tiempos, interdependencia asimétrica y finalmente del papel de los actores privados y transnacionales en los acontecimientos en las relaciones exteriores y su influencia en la política exterior.

Cabe finalmente mencionar que las reflexiones que se presentan en este estudio desde un enfoque de la teoría liberal no pretenden constituirse en una respuesta única y total que explique las razones de la emisión, extensión y ampliación de las preferencias arancelarias andinas; todo lo contrario, este estudio muestra la utilidad que puede tener

el análisis del tema en cuestión desde un enfoque particular. De esta manera, un análisis que se desarrolle desde una perspectiva de pensamiento diferente podrá ser un complemento importante a la explicación presentada en este trabajo.

PRIMERA PARTE
LAS PREFERENCIAS ARANCELARIAS ANDINAS DEL ATPA AL ATPDEA:
UNA REVISIÓN HISTÓRICA ENFOCADA EN EL CASO ECUATORIANO

Son ya casi dos décadas el periodo en el que Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, países de la Región Andina, han sido beneficiarios de un programa de preferencias arancelarias otorgado unilateralmente por Estados Unidos que pretende fomentar el desarrollo económico y el empleo con el objeto de minimizar la presencia de actividades relacionadas con el cultivo, elaboración y embarque de drogas en estos países⁴. Este programa, que tuvo su origen en 1991 con la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (*Andean Trade Preference Act –ATPA-*) con una vigencia de 10 años, fue ampliado y extendido en 2002 bajo la nueva denominación de Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (*Andean Trade Preference and Drug Erradication Act –ATPDEA-*), con una vigencia hasta 2006. Desde ese entonces se han dado cinco extensiones consecutivas a la ATPDEA, por periodos máximos de un año para cada una de ellas, haciendo que el programa siga en vigencia hasta hoy en día.

Esta primera parte de la investigación, que se constituye en un primer acercamiento a las preferencias arancelarias andinas bajo la normativa ATPA/ATPDEA, pretende brindarnos una comprensión más amplia y profunda de esta iniciativa: de su contexto de surgimiento y desarrollo, de sus planteamientos y condicionalidades, así como también del papel y posición de los actores involucrados. Para lograrlo se utilizan como instrumentos de análisis los documentos oficiales y declaraciones políticas relacionados con el tema, artículos de prensa, así como también una revisión bibliográfica.

El análisis que se presenta en esta parte de la investigación pretende ser el marco general de comprensión de las preferencias arancelarias andinas que será usado como base de conocimiento en la segunda parte de esta investigación que, concentrándose en el objetivo central del presente estudio, pretende plantear algunas reflexiones sobre las razones por las que Estados Unidos emitió la normativa que otorga preferencias

⁴ Aunque se debe resaltar que Bolivia, luego de haber sido beneficiario de continuas extensiones a las preferencias arancelarias al igual que los otros tres beneficiarios, dejó de serlo desde noviembre de 2008, año en el que fue suspendido como beneficiario por una proclamación del presidente de los Estados Unidos.

arancelarias y las razones por las que ha ampliado su vigencia hasta hoy en día; para ello, la segunda parte del estudio se apoya en determinadas herramientas conceptuales desarrolladas dentro de la perspectiva teórica liberal de las relaciones internacionales.

Esta primera parte de la investigación traza el surgimiento y el desarrollo de las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos a los países andinos comprendiendo no solo sus características y especificidades sino también su relación con los procesos más amplios que han tenido lugar en el sistema internacional y con los procesos relacionados directamente con las relaciones de Estados Unidos con la Región Andina vistos en términos más generales.

Cabe mencionar que el análisis que se presenta en esta parte tiene un enfoque especial en el caso de Ecuador. A pesar de que las preferencias arancelarias andinas ATPA/ATPDEA son parte de una iniciativa de política exterior que proviene unilateralmente de Estados Unidos y de que esta iniciativa fue dirigida de forma general a la Región Andina sin que se hayan hecho consideraciones particulares para el caso de Ecuador, han existido respuestas individuales desde los gobiernos ecuatorianos. Así también, se ha desarrollado un proceso de participación del sector exportador ecuatoriano especialmente a partir de 2006 para impulsar la ampliación de las preferencias arancelarias de la ATPDEA que ha tomado características particulares que son analizadas en este estudio. De esta manera, las reflexiones que se presentan a continuación pretenden comprender la dinámica del caso ecuatoriano sin dejar de reconocer que esta iniciativa hace referencia a una política estadounidense dirigida hacia la Región Andina de forma general y de que los planteamientos de este estudio pueden brindar reflexiones interesantes aplicables a todos los países beneficiarios de las preferencias arancelarias andinas bajo la normativa ATPA/ATPDEA.

El estudio de las preferencias arancelarias andinas que se presenta en esta primera parte de la investigación se desarrolla de forma cronológico-explicativa incluyendo, para cada etapa, los factores de análisis mencionados. En una primera sección se analiza el surgimiento y desarrollo de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) que apareció en 1991; el análisis presentado recorre el proceso partiendo de una visión amplia del contexto internacional y de los factores específicos que impulsaron su surgimiento y continúa con una visión detallada de sus estipulaciones y condicionalidades. Posteriormente pasamos a una segunda sección que se enfoca en el

proceso que inicia en 2002 con el surgimiento de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), sucesora de la ley ATPA, para la que se pretenden analizar los mismos factores haciendo un enfoque especial en las principales semejanzas y diferencias con su antecesora. Finalmente, en una tercera sección se analiza el proceso de las extensiones de la ATPDEA que ha tenido lugar a partir de 2006 con periodos muy cortos de vigencia para cada una de ellas; en esta etapa se pretende captar los factores principales que han caracterizado este proceso. Finalmente y a modo de conclusiones, esta primera parte de la investigación pretende esbozar, en términos generales, las características generales de este proceso.

1. Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)

Las preferencias arancelarias otorgadas unilateralmente por Estados Unidos a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú surgieron en 1991 con la promulgación, por parte del Congreso de los Estados Unidos, de la ley ATPA. Para comprender su surgimiento y desarrollo inicial se presentan a continuación algunas reflexiones sobre el contexto internacional que permitió su surgimiento y la lucha contra las drogas en la agenda de seguridad estadounidense como un factor central que permitió su concepción. Posteriormente entramos a analizar el proceso específico de su surgimiento y finalmente las características y estipulaciones de la ley en cuestión.

Cambios en el contexto internacional que abrieron camino a la promulgación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)

Durante fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa, contexto en el que aparecen por primera vez las preferencias arancelarias andinas con la emisión en 1991 de la ley ATPA, se dieron cambios importantes en las circunstancias globales que se derivaron principalmente del fin de la Guerra Fría y de la disolución de la Unión Soviética. Estos hechos convirtieron a Estados Unidos en la principal y única gran potencia mundial generando de esta forma modificaciones en la composición y prioridades de su política exterior. La forma en la que fue asumido este nuevo orden mundial por parte de Estados Unidos se refleja en el discurso del Estado de la Unión pronunciado por el entonces presidente George H. Bush el 28 de enero de 1992.

En los últimos doce meses, el mundo ha vivido cambios de proporciones casi bíblicas... El comunismo ha muerto este año... América ha ganado la Guerra Fría... Un mundo una vez dividido en dos campos armados ahora reconoce un solo poder preeminente: los Estados Unidos... Pero somos los Estados Unidos de América, el líder del Oeste que se ha convertido en el líder del mundo (traducción propia)⁵.

Esta nueva posición expresada de forma vehemente en el discurso del presidente Bush, a más de reflejar de forma directa la situación de poder de Estados Unidos con el fin de la Guerra Fría principalmente en cuanto a su capacidad de influencia, generó, en cuanto a América Latina, cambios relevantes en la política exterior estadounidense. En primer lugar, como plantea Loveman (2006), “lo que pasaba en América Latina dejó de ser visto en términos de las implicaciones que podía tener en la disputa bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética” (2). La desaparición del gran oponente permitió la reformulación de la agenda de seguridad de Estados Unidos y, por ende, posibilitó el surgimiento de temas como el narcotráfico que, si bien ya venía desarrollándose desde años anteriores, tuvo un gran impulso a partir de ese contexto⁶. La priorización que hace Estados Unidos al tema del narcotráfico en su agenda de seguridad es un factor determinante del surgimiento de las preferencias arancelarias andinas como detallaremos posteriormente.

Un segundo factor que se deriva de este nuevo contexto global y que tiene influencia en la relación de Estados Unidos con la región es que, con la desaparición de la Unión Soviética se debilita la idea de una posible elección entre formas de organización política y económica antagónicas y se desarrolla un profundo fortalecimiento del capitalismo y la democracia que se presentan como modos de organización “triunfantes”.

⁵ George H. Bush. James Monroe. “State of the Union Adress”, 28 de enero de 1992. Disponible en línea: <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/5531>. Fecha de acceso: Enero/15/2010.

⁶ El nuevo enfoque al problema de drogas visto como una amenaza a la seguridad nacional comenzó a desarrollarse a partir de la década de los 60 del siglo XX impulsado por el Presidente Nixon (1969-1974) tras el gran aumento que se venía dando de la incidencia de las drogas en la sociedad. Posteriormente, esta visión es retomada en la administración de Ronald Reagan (1981-1989). Sin embargo, en el contexto histórico de la Guerra Fría, el tema del narcotráfico dentro de la agenda de seguridad estadounidense se desarrolló a la sombra de la existencia de una amenaza considerada como prioridad absoluta que era la Unión Soviética.

Este marco permite que se vaya desarrollando una agenda exterior de Estados Unidos en la que se plantean como intereses fundamentales en América Latina la promoción de la democracia y del libre comercio, concomitantemente con el tema del narcotráfico. Este enfoque se exhibe claramente tanto en el programa de gobierno de George H. Bush (1989-1993) que plantea la necesidad de “redimensionar las relaciones con América Latina, con [...] el incremento del comercio; la lucha contra el narcotráfico; y, el apoyo para aliviar el peso de la deuda externa latinoamericana” (Robayo 2005: 97), como también se refleja en la Iniciativa para las Américas (IPA) lanzada por el mismo presidente Bush el 27 de junio de 1990 como una herramienta específica que pretende poner en marcha acciones en estas áreas de interés estadounidense en la región. El argumento presentado en este punto sobre los cambios tras el fin de la Guerra Fría es respaldado por Lozano (1993) en su análisis de la IPA, en el que plantea que esta estrategia es planteada privilegiando los factores económicos por encima de las consideraciones ideológicas que prevalecieron durante la Guerra Fría (121).

Sin embargo, a pesar de estos importantes cambios, para comprender de mejor manera el contexto de surgimiento de la ley ATPA, es también necesario reconocer, como lo hace Loveman (2006), que Estados Unidos ha tenido “preocupaciones tradicionales en el Hemisferio Occidental” que, en palabras del autor, se ejemplifican en la búsqueda de “la estabilidad política relativa, la defensa del interés económico y la exclusión de poderes no hemisféricos de tener alguna influencia significativa en América Latina” (3), y que en términos generales puede verse como el interés estadounidense de mantener su histórica posición de poder y hegemonía en el hemisferio.

La lucha contra el narcotráfico como factor determinante del surgimiento de la ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)

El surgimiento de la iniciativa del Gobierno de Estados Unidos de crear un sistema de preferencias arancelarias andinas se derivó, en gran medida, de la priorización del narcotráfico en su agenda de seguridad, y su enfoque en la Región Andina. Como plantea Maghil (1992), para inicios de los 90 la Región Andina proveía más de la cocaína consumida en Estados Unidos que cualquier otra región; solamente Perú

producía aproximadamente el 60% de la oferta de la cocaína mundial (5 y 6). La importancia de la Región Andina en esta iniciativa y la vinculación que se hizo de la lucha contra el narcotráfico con el apoyo al desarrollo económico-comercial fue determinante para el surgimiento de la ley ATPA.

El enfoque del narcotráfico como un problema que afecta a la seguridad nacional estadounidense no comienza a inicios de los 90 con el presidente Bush y sus iniciativas sino que aparece ya en la administración Reagan (1981-1989) (Robayo 2005: 101). Aún mas, como plantea Bonilla (1993), Reagan no hizo sino dar mayor impulso a lo que ya había señalado Nixon en 1971 (22). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los cambios producidos en el contexto internacional a inicios de los 90 hicieron que en la Administración Bush, habiendo desaparecido la contraposición bipolar con la Unión Soviética, se pueda modificar en un mayor grado la agenda de seguridad estadounidense y se pueda aumentar el nivel de acción en el tema de narcotráfico.

Es así como, en 1989, el presidente Bush lanza una estrategia global de lucha contra las drogas amplia y multifacética, con componentes nacionales e internacionales y, como parte de esta estrategia, lanza la iniciativa andina (Perl 1992: 13-15), enfocada directamente en los países de esta región. El documento inicial de la iniciativa andina emitido en 1989

“llama a una cumbre presidencial de la Región Andina con la finalidad de implementar un plan económico, militar y de aplicación de la ley y lograr un acuerdo entre Estados Unidos y la Región Andina sobre los principales objetivos y estrategias de los Estados Unidos en la región (The White House 1989: 63 en Del Olmo 1991: 113).

A pesar de que el documento no hace alusión al narcotráfico como tema prioritario sino que plantea cautelosamente una visión que pone al mismo nivel varios factores y que habla de llegar a un “acuerdo” con los países de la región, sus prioridades ya estaban establecidas como se verá en la Cumbre de Cartagena realizada en 1990. El documento muestra la intención del gobierno estadounidense de comenzar a tomar acciones al más alto nivel político para enrumbar la iniciativa. Luego de esta declaración se realizan dos cumbres presidenciales: una en Cartagena en 1990 y otra en San Antonio de Tejas en 1992. La promulgación de la Ley ATPA se da en el periodo intermedio entre estas dos cumbres.

Las Cumbres Presidenciales antidrogas y el surgimiento de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA).

La primera reunión presidencial se realiza en Cartagena en 1990, con la participación de los presidentes de Bolivia, Colombia, Estados Unidos y Perú. Un aspecto fundamental de la Declaración de Cartagena, documento emitido el 15 de febrero de 1990 como resultado de la Cumbre, es el reconocimiento de las partes de que para “consolidar un programa general intensificado contra las drogas ilícitas, se ha de tomar en cuenta la reducción de la demanda, el consumo y la oferta” (Declaración de Cartagena 1990)⁷. Este planteamiento implicaría un cambio en la óptica estadounidense puesto que tradicionalmente había propuesto el combate al narcotráfico por el lado de la oferta y la producción y no había aceptado su corresponsabilidad en el problema (Robayo 2005:102). Sin embargo, existen varias críticas que plantean que al ver las estrategias que se han ido implementando en la práctica parece ser que fueron destinadas únicamente a los países andinos para reducir la producción y no dentro de Estados Unidos para reducir la demanda (Rubio 2008: 34).

La Declaración de Cartagena presenta además dos puntos fundamentales en base a los cuales se puede plantear que en este primer acercamiento de líderes políticos de la Región Andina y Estados Unidos ya se observan los indicios directos de las de visiones que posibilitaron el surgimiento de la ley ATPA. En primer lugar, la Declaración reconoce que una estrategia integrada en la lucha antidrogas debe además “comprender entendimientos acerca de la cooperación económica, el desarrollo alternativo y el estímulo al comercio y la inversión” debido a que estos son “elementos conexos que se refuerzan mutuamente”. Este reconocimiento es un importante antecedente a la promulgación de la ley ATPA: se plantea la necesidad de establecer políticas que estimulen el comercio brindando mayores fuentes legales de empleo que permitan disminuir la producción de coca. En segundo lugar, y relacionado con el punto anterior, en la Declaración se plantea que:

Las ganancias de la producción y el comercio de la coca y el tráfico de drogas ilícitas contribuyen, en diferente medida, a la entrada de divisas y a la generación de empleos o ingresos. La supresión de la producción y el comercio de la coca tendrán

⁷ Declaración de Cartagena de Indias 1990. Disponible en línea: colombiainternacional.uniandes.edu.co/.../descargar.php?

costos económicos significativos... El presidente de los Estados Unidos solicitará al Congreso que autorice nuevos fondos para este programa [...] a fin de apoyar a las tres partes andina en sus esfuerzos (Declaración de Cartagena 1990).

El reconocimiento de los posibles costos económicos que tiene la erradicación del narcotráfico en la Región Andina y del papel que se compromete a cumplir Estados Unidos para contribuir a la rectificación de estos trastornos, además de ser una de las bases sobre las que se desarrolla la ley ATPA, es un factor fundamental que atrae el interés de los países de la Región Andina por la posibilidad de obtener beneficios adicionales brindados por Estados Unidos que podían ayudar a sus débiles economías.

Como se pudo ver de los planteamientos anteriores, Ecuador no participó ni fue uno de los Estados firmantes de la Declaración de Cartagena debido principalmente a que, como plantea Robayo (2005), dentro del país se había mantenido un discurso de no intervenir en el problema de las drogas, al no ser un país de cultivo o procesamiento (102).

Fue difícil mantener a largo plazo la idea de que el Ecuador era ajeno a la realidad del narcotráfico debido a varias razones. En primer lugar, al encontrarse entre Colombia y Perú, países con amplias extensiones de cultivo de coca, y, como plantea el informe del International Crisis Group (2008) en Ecuador se han desarrollado actividades complementarias a la producción, principalmente de tránsito y almacenamiento de droga y de precursores químicos; además, el Ecuador se ha ido convirtiendo cada vez más en plataforma de lavado de dinero (20). Un segundo factor que influyó en el cambio de posición del Ecuador fue el hecho de que la iniciativa se impulsó desde Estados Unidos, un país con gran poder de influencia y con capacidad de otorgar importantes beneficios en otros temas de importancia para el Ecuador, como el tema comercial. Para Ecuador las relaciones comerciales con Estados Unidos han sido prioritarias al ser el principal destino de las exportaciones ecuatorianas; así por ejemplo, para 1990, contexto de surgimiento de la ley ATPA, el 48,6 % de las exportaciones ecuatorianas tenían como destino Estados Unidos (CEPAL-BADECEL). Los resultados de la Cumbre mostraban la conjunción del tema del narcotráfico con beneficios adicionales en el área económica-comercial y la posibilidad de obtener

ventajas otorgadas por Estados Unidos, factor que ciertamente apelaba el interés de las autoridades ecuatorianas.

Luego de que Ecuador no participó en la Cumbre de Cartagena, el presidente ecuatoriano Rodrigo Borja hizo una visita a Washington el 23 de septiembre de ese mismo año. El hecho de que la iniciativa de acercamiento a nivel de las más altas autoridades políticas haya sido ecuatoriana muestra claramente el interés del país por sumarse a esta iniciativa que prometía beneficios para fortalecer su economía.

El primer anuncio de la posibilidad de llevar adelante la iniciativa para las preferencias arancelarias andinas fue efectuado en el contexto de la visita de Borja a Washington. De esta manera, Robayo (2005) indica que el anuncio fue efectuado en la conferencia de prensa que se ofreció como corolario de la visita del presidente Borja (104), con lo que se observaría una relación directa entre el ingreso del Ecuador a participar en la iniciativa de lucha antidrogas y el ofrecimiento público de Estados Unidos de brindar preferencias arancelarias a los productos de la región como un incentivo a las exportaciones andinas destinado a fortalecer las economías de la región. Además, como lo recoge el diario Hoy de Ecuador, el mismo presidente Borja indicó días después, en una entrevista, que

“lo que concretamente el presidente Bush ofreció a cuatro naciones andinas durante su visita (es) un trato comercial similar al de los países del Caribe y dijo que 67 productos del grupo de los Andes pueden entrar al mercado americano sin pagar tarifas”. Además el presidente Borja añadió que esta “no es una solución mágica para los problemas que enfrenta la región, pero es el primer escalón y esperamos que sea seguido por otros, que nos [...] ayudan a aliviar la crisis social y económica de nuestros países”⁸.

A pesar de que el Ecuador no participó en la Cumbre de Cartagena porque mantenía un discurso de no vinculación en el problema de las drogas por no ser un país productor, tuvo la iniciativa de hacer una visita oficial a Estados Unidos, y, dentro de este contexto, logró ser incluido en el programa de preferencias arancelarias que, en ese entonces se planteó recién como un ofrecimiento público del ejecutivo norteamericano que debía ser enviado al Congreso como proyecto de ley y aprobado por el mismo. Sin embargo, por otro lado, debe reconocerse que la inclusión del Ecuador en el proceso fue posible

⁸ Diario el Hoy (1990). “Temor de Drogas en Ecuador”. Disponible en línea: www.explored.com.ec

debido al interés de Estados Unidos de incluir a todos los países directa o indirectamente involucrados en la lucha contra el narcotráfico, con costos económicos insignificantes o nulos, siendo el Ecuador una parte muy pequeña del porcentaje de las relaciones comerciales estadounidenses. Es así que, para 1990, contexto de surgimiento de las preferencias arancelarias, tan solo el 0,18%, menos del 1% de las exportaciones estadounidenses tenían como destino Ecuador; y al mismo tiempo menos del 1% de sus importaciones provenían del Ecuador (CEPAL-BADECEL).

De las palabras del presidente Borja en la citada entrevista, indicando que esta iniciativa “puede ayudar a aliviar la crisis social y económica de nuestros países” se puede derivar que el interés del gobierno ecuatoriano de participar en la iniciativa antidrogas estadounidense se debió, en gran medida, del interés por acceder a las ventajas colaterales que proyectaba ofrecer Estados Unidos en las relaciones comerciales con la región.

La oficialización de la intención del presidente Bush de brindar las preferencias arancelarias andinas se realizó el 5 de octubre de 1990 en una ceremonia efectuada en la Casa Blanca, en la que el presidente Bush firmó la carta de pedido al Congreso de Estados Unidos para que se apruebe la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (Andean Trade Preference Act –ATPA-) (Robayo 2005: 104).

A pesar de que el presidente Bush dio importancia a la iniciativa, en el Congreso de los Estados Unidos pasó aproximadamente un año antes de que se den gestiones sobre el tema. Así, el 25 de julio de 1991, Bernard Aronson, Asistente del Secretario para Asuntos Internacionales, realizó una presentación sobre el tema ante el Subcomité de Comercio del Congreso (Robayo 2005: 106). Aronson, plantea que la ley ATPA brindará cuatro beneficios importantes: 1) Con la creación de nuevas oportunidades de exportación se crearán nuevos incentivos económicos que mantendrán a esas sociedades alejadas de la economía ilegal de las drogas; 2) el desarrollo económico traerá mayores impuestos para los países andinos y, por tanto, mayores recursos pueden ser usados en la lucha antidrogas; 3) habiendo reafirmado a través del ATPA su compromiso de apoyo al desarrollo económico de la región, Estados Unidos logrará conseguir mayor cooperación por parte de los gobiernos andinos; y, 4) con el aumento de las exportaciones andinas Estados Unidos puede también esperar un aumento de las compras que hacen estos países de las exportaciones norteamericanas. En este punto

Aronson plantea que la ley ATPA está moldeada en base al Caribbean Basin Initiative (CBI) que logró aumentar al mismo tiempo las exportaciones caribeñas a Estados Unidos y las exportaciones de ese país hacia el Caribe (Magill 1992: 11-13 y Robayo 2005: 106). Sin embargo, como veremos posteriormente, las posibilidades de las preferencias arancelarias de efectivamente dinamizar las economías andinas fue muy limitada debido a que varios productos ya ingresaban con preferencias bajo el Sistema General de Preferencias (SGP) y debido a que algunos de los principales productos de exportación de la región no fueron incluidos. Adicionalmente, plantear a priori una relación directa entre el aumento de los impuestos recaudados con inversión en la lucha antidrogas resulta bastante arriesgado pues existen muchos otros factores internos que definen el destino de los fondos públicos.

La presentación hecha por Aronson muestra de manera clara que el principal argumento utilizado para obtener la aprobación de la ley ATPA en el Congreso era su utilidad como un mecanismo que permitiría disminuir la oferta de droga proveniente de los países de la Región Andina; sin embargo, el argumento se complementa con la idea de que no habría consecuencias económicas negativas al no cobrar los aranceles debido a que el proceso permitiría aumentar el nivel de compras de las exportaciones estadounidenses por parte de los países de la región.

Respondiendo al hecho de que Ecuador no había sido un país productor de coca, el informe de Aronson plantea que Ecuador había venido trabajando en cooperación con Estados Unidos en la lucha antidrogas con éxitos considerables e indica que:

Ecuador ha promulgado una ley antinarcoóticos que endurece las sentencias para crímenes por drogas y criminaliza las actividades ilícitas relacionadas con ella, [...]. Nosotros hemos provisto a Ecuador con asistencia técnica en control de químicos, lavado de dinero e información para ayudarlos a implementar la ley [...]. (Además), se completaron las negociaciones (bilaterales) sobre un acuerdo sobre lavado de dinero. (Robayo 2005: 107).

De este documento se deriva una diferencia importante en la percepción que se tenía en Estados Unidos en cuanto al rol del Ecuador en el tema del narcotráfico: Ecuador no ha sido nunca un país productor de coca; sin embargo, está involucrado en este proceso ilegal por la existencia de actividades complementarias a la producción que tienen lugar en su territorio. Esta percepción ha permanecido constante en la visión estadounidense

sobre el Ecuador como parte del proceso que genera la oferta de drogas a Estados Unidos.

La ley ATPA fue aprobada por el Centésimo Segundo Congreso de Estados Unidos en noviembre de 1991 y firmada por el presidente para convertirse en ley el 4 de diciembre de ese mismo año.

La designación de Colombia y Bolivia como países beneficiarios de las preferencias arancelarias, se hizo efectiva el 22 de julio de 1992, mientras que las designaciones de Ecuador y Perú se hicieron efectivas el 30 de abril de 1993 y el 31 de agosto de 1993 respectivamente; estas dos últimas durante el gobierno de Bill Clinton, lo que a su vez muestra una continuidad, en términos generales, en el manejo de este tema en la administración de Clinton.

La segunda reunión de jefes de Estado se dio en 1992 en la Cumbre Antidrogas de San Antonio de Tejas en la que participaron, a más de los presidentes de Colombia, Estados Unidos, Perú y Bolivia que habían participado en la Cumbre de Cartagena, el presidente de Ecuador y el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela.

La Declaración de la Cumbre de San Antonio reafirma los compromisos adquiridos en la Cumbre de Cartagena y muestra avances importantes en la internacionalización y adopción por parte de los países andinos de la política antidrogas impulsada por los Estados Unidos. Este avance se ejemplifica en la Declaración de la Cumbre de San Antonio con planteamientos como el de que “el problema de las drogas ilícitas es de carácter internacional, [...] de que hay la necesidad de ampliar y fortalecer las relaciones de cooperación” (Declaración Cumbre de San Antonio 1992)⁹.

La inclusión del Ecuador, un país que no fue considerado como productor de drogas dentro de la estrategia integrada de lucha contra el narcotráfico, se respalda en la Declaración de la Cumbre de San Antonio con dos planteamientos. En el documento se plantea que “el problema de las drogas ilícitas es internacional. Todos los países directa o *indirectamente* afectados deben asumir obligaciones y acciones claras en la lucha contra ese problema” (ibíd., la cursiva es propia). El Ecuador, a pesar de no ser productor se encuentra en medio de dos países productores lo que permite plantear que,

⁹ Para mayor información consultar la Declaración de la Cumbre de San Antonio (1992). Disponible en línea:
http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/CUMBRE_SOBRE_DROGAS_EN_SAN_ANTONIO.pdf

por lo menos, esta indirectamente involucrado. En segundo lugar, el enunciado de que “se enfrenta a un problema con enfoque integral que incluya [...] los delitos conexos como el tráfico de armas, de productos químicos esenciales y precursores y el lavado de dinero” (ibíd.) encaja perfectamente con el caso de Ecuador, en el que, a pesar de que el presidente declaraba que no estaba involucrado, había sido incluido como beneficiario de la ley ATPA considerando el desarrollo de actividades de lavado de dinero y de transporte de la droga en su territorio.

En la Conferencia de Prensa posterior a la Cumbre de San Antonio, el presidente del Ecuador, Rodrigo Borja, declara que:

las drogas no son parte de nuestras exportaciones tampoco lo son de nuestra economía, pero naturalmente eso no nos excusa de nuestra responsabilidad de acordar esfuerzos con otros países para luchar de forma conjunta contra esta moderna lacra del tráfico y consumo de drogas cerca de la cual existe un enorme poder económico. Es una plaga que no bordea ninguna frontera y que por lo tanto debe recibir una concertada respuesta bilateral y multilateral para que esa lucha tenga éxito (Robayo 2005: 104).

A pesar de que esta declaración del presidente Borja pretende mantener la posición de que en el Ecuador no se han desarrollado actividades relacionadas con el narcotráfico, se llega a aceptar que es un problema internacional en el que todos los países deben participar. El Ecuador mantiene su discurso pero se involucra en la iniciativa.

El compromiso adquirido por el Ecuador en la Cumbre de Tejas fue de tal naturaleza que “el 7 de agosto de 1992, es decir tres días antes de la culminación del mando presidencial de Rodrigo Borja, el Canciller Diego Cordovez firmó con el Encargado de negocios de los Estados Unidos un acuerdo que permitiría combatir el lavado de dinero, mediante el monitoreo de transacciones en efectivo de sumas de dinero importantes (Robayo 2005: 104). La participación del Ecuador en la Cumbre de Tejas y el acuerdo para combatir el lavado de dinero, ambos acontecimientos en 1992, fueron factores fundamentales que permitieron la designación del Ecuador como beneficiario de las preferencias arancelarias estipuladas en la ley ATPA en 1993.

En términos generales, el surgimiento de la ley ATPA se da entonces gracias al lanzamiento, en principio unilateral, por parte de Estados Unidos de una estrategia global de lucha contra las drogas, dentro de la cual se desarrolló una iniciativa particular

para la Región Andina en la que se vinculó el tema de drogas con el apoyo económico a través de las preferencias arancelarias. Para desarrollar la iniciativa andina el presidente norteamericano promovió reuniones al más alto nivel político con los países de la región, en las que se pretendió comprometer su apoyo. Si bien Ecuador no ha sido históricamente un país de gran producción de coca como lo han sido Colombia, Perú y Bolivia, y de que en principio las autoridades ecuatorianas mantuvieron un discurso de no participación en el tema por no ser un país productor, posteriormente el Ecuador se involucró de lleno avizorando las posibles ventajas que podría ofrecer Estados Unidos, particularmente con la aprobación en 1991 de la ley ATPA. La inclusión del Ecuador en el proceso se debió también al interés de Estados Unidos de incluir a los países directa e indirectamente involucrados, en la lucha contra el narcotráfico.

Las disposiciones de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA).

La ley ATPA, que entró en vigencia el 4 de diciembre de 1991, por un periodo de 10 años, hasta el 4 de diciembre de 2001, permite el ingreso libre de aranceles al mercado estadounidense a ciertos productos que cumplen determinados requisitos y que son provenientes de países andinos designados como beneficiarios. Una revisión de las estipulaciones de la ley ATPA permite observar las relaciones y pugnas entre el ejecutivo y legislativo estadounidenses y, a pesar de ello, una clara priorización de los intereses internos más allá de cualquier interés de apoyo a las economías de la Región Andina; además de ello permite ver las limitaciones que tuvo la ley para lograr los objetivos planteados de dinamizar la economía legal en detrimento de aquella relacionada con el tráfico de drogas.

La ley ATPA pone en manos del presidente de Estados Unidos decisiones fundamentales sobre su aplicación, aunque al mismo tiempo establece mecanismos de revisión y control por parte del Congreso. Esta ley estipula que será el presidente quien decida qué países serán beneficiarios, aunque a su vez no le permite extender el beneficio a ningún otro país que no sea Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Además, “autoriza al presidente a retirar o suspender la designación de un país como beneficiario o la aplicación del tratamiento libre de aranceles a un producto si las circunstancias en relación a la designación han cambiado” (Congreso de los Estados Unidos 1991,

traducción propia)¹⁰. De esta forma se deja claramente establecida la subordinación la ley ATPA a los posibles cambios “en las circunstancias”, factor a ser decidido unilateralmente por Estados Unidos a su libre arbitrio, según sus prioridades e intereses.

La ley ATPA establece además ciertos condicionantes a la acción presidencial que pretendían que el legislativo esté informado y mantenga cierto nivel de revisión y control sobre la aplicación de las preferencias arancelarias. De esta manera, el presidente debía notificar al Congreso sobre su intención de designación a un país como beneficiario, incluyendo las consideraciones para hacerlo; además, el presidente debía, durante o antes del tercero, sexto y noveno aniversario de la fecha de promulgación de esta ley, reportar al Congreso sobre la operación y resultados en relación con cada uno de los países beneficiarios (Congreso de Estados Unidos 1991, traducción propia).

Al ser el presidente quien decide que países reciben y que países no reciben el beneficio, la ley ATPA establece un mecanismo de presión del ejecutivo estadounidense que podría ser usado para comprometer la cooperación de los gobiernos de los países andinos beneficiarios en la lucha antidrogas. Este mecanismo es una muestra de la capacidad de influencia de Estados Unidos en la región, respaldado principalmente en este caso por la dependencia de las exportaciones andinas del mercado estadounidense. Por otro lado, el hecho de que la ley ATPA plantee que el presidente no puede ampliar la iniciativa a ningún otro país deja claro el enfoque establecido exclusivamente en la Región Andina, siendo esta el área de mayor cultivo de coca en el mundo.

Sobre esta discusión, según recuerda Perl (1992) cuando el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos, Melvyn Levitsky, revisaba en octubre de 1990 el primer año fiscal de la estrategia andina, planteó como una posible dificultad al alcance futuro de la misma el hecho de que el Congreso haya estipulado la destinación exclusiva de fondos económicos a países de “alta prioridad”, dejando menos fondos para la ubicación discrecional del presidente para los programas de lucha contra las drogas (19 y 20). Este planteamiento muestra las diferentes visiones entre el ejecutivo y el legislativo estadounidense sobre aspectos específicos de la iniciativa, particularmente en cuanto al nivel de control que podía tener cada uno de estos poderes

¹⁰ Para mayor información consultar: Congreso de Estados Unidos (1991). “Congressional Research Service Summary: H.R. 1724 Antean Trade Preference Act”. Disponible en línea: <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h102-1724&tab=summary>

del estado en la iniciativa. Con esta estipulación el Congreso pretende además evitar que la iniciativa sea utilizada libremente por el ejecutivo para, por ejemplo, impulsar el desarrollo de otros intereses políticos en otros países.

A pesar de que existieron visiones divergentes en algunos puntos de la iniciativa entre el ejecutivo y el legislativo, existió una visión unificada de la forma en la que las preferencias arancelarias podían servir para impulsar en la Región Andina otros intereses de Estados Unidos. De esta forma, en cuanto a los países a ser beneficiarios, la ley indica que el estatus de beneficiario puede ser negado si un país

- 1) Es un país comunista; 2) nacionaliza o expropia propiedad estadounidense de forma injusta, tangible o intelectual, sin el recurso o compromiso de compensación; 3) no actúa de buena fe en el reconocimiento de un laudo arbitral a favor de ciudadanos o compañías estadounidenses; 4) otorga trato preferencial a los productos procedentes de otros países desarrollados que pueden tener impacto significativo sobre el comercio con los Estados Unidos; 5) tiene una entidad gubernamental que no cumple con los acuerdos de derechos de autor para materiales de difusión; 6) no es signatario de un acuerdo que permita la extradición de ciudadanos estadounidenses; o, 7) no está tomando acciones para garantizar los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos en la Ley de Comercio de 1974 (Hornbeck 2002: 17, traducción propia).

Esta estipulación muestra la forma en la que se integran una gran variedad de temas adicionales que, con excepción de los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos, se refieren en su totalidad a los intereses particulares estadounidenses. Además de ello, deja clara la posición asimétrica en la que se encontraban las partes en torno a las preferencias arancelarias: Siendo una iniciativa unilateral de Estados Unidos, y debido a su poder y gran importancia en términos comerciales para los países andinos, tuvo amplia capacidad de acción e incluyó, como podemos ver, una gran variedad de temas para velar por sus intereses en la región; los países andinos por su parte, en este punto de las preferencias arancelarias tuvieron una acción limitada en gran medida a la aceptación de la iniciativa estadounidense.

En cuanto a los productos a ser beneficiados la ley ATPA establece algunos criterios de elegibilidad: los artículos tiene derecho al trato de entrada libre de aranceles

- Si se importan directamente de un país beneficiario, consistente en por lo menos un 35% del valor agregado en un país o países beneficiarios y están hechos con componentes que se originan en los países

beneficiarios o (si fueran de origen extranjero) han sido transformados sustancialmente en mercancías nuevas y diferentes en el país o países beneficiarios (Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado s/f)¹¹.

El establecimiento de criterios de elegibilidad pretende asegurar que el beneficio económico resultante de la preferencia arancelaria esté efectivamente concentrado en el país andino receptor de la misma como un motor de la economía legal que contrarreste a aquella ilegal vinculada a las drogas.

Sin embargo la efectividad que podía tener esta iniciativa como motor de la economía legal se vería limitada debido a que algunos principales productos de exportación de la Región Andina no fueron incluidos en la iniciativa y a que algunos productos ya eran beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias (SGP). La ley ATPA de 1991 estipula la no aplicación del tratamiento libre de aranceles a:

1) Textiles y ropa que están sujetos a acuerdos de textiles; 2) zapatos no designados como elegibles bajo el Sistema General de Preferencias; 3) atún en envases herméticamente cerrados; 4) petróleo o cualquier producto derivado; 5) algunos relojes; 6) algunos artículos que estén sujetos a tipos reducidos del impuesto o 7) determinados azúcares, jarabes, melasa, ron y demás aguardientes de caña (Congreso de Estados Unidos 1991, traducción propia)¹².

Es así que, ya el año 1992, un año después de emitida la ley ATPA, cuando esta aún no había sido ampliada a Ecuador y Perú, algunos críticos planteaban que la exclusión del atún, azúcar, textiles y petróleo, del acceso preferencial –productos fundamentales de la región-, hacía muy poco probable que esta medida pueda efectivamente impulsar una diversificación que les permita a los países alejarse de la exportación de coca (Thurston 1992).

Aún mas, cuando la vigencia de la ley ATPA se terminó en 2001 y en el Congreso de Estados Unidos estaba analizando su extensión Hornbeck (2002) en un reporte al Congreso que sería una herramienta de análisis para los congresistas, planteó

¹¹ Para mayor información consultar: Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado (s/f). “Ley de Preferencia Comercial Andina de 1991”. Disponible en línea: <http://www.usembassy.org/ec/lincolnirc/libre/documentos/atpdea.htm>.

¹² Las carteras, las maletas, otros productos de cuero, los guantes de trabajo y la ropa de cuero están sujetos a una reducción arancelaria durante un periodo de 5 años (Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado s/f)

que si bien es un desafío difícil aislar el rol de la ley ATPA de otros programas de diversificación económica y contra las drogas para medir su nivel de impacto, resulta claro, según estudios de la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos, que los beneficios de la Ley ATPA en sus 10 años de vigencia han sido cuantitativamente muy pequeños y no han logrado cambiar el volumen y la composición de las exportaciones andinas al mercado estadounidense. Hornbeck plantea que, debido a que muchas importaciones no fueron elegibles por la ley ATPA, solo el 10% de las importaciones de los países andinos beneficiarios del ATPA entraron a los Estados Unidos dentro de las provisiones de esa ley¹³. Es así que fue bastante aceptada la idea de que hacía falta un cambio legislativo en el programa ATPA que incluya algunos de los principales productos de exportación de la región que estaban excluidos del beneficio (1-3). Como veremos posteriormente, en base a esta realidad, se incluyeron algunos productos adicionales de la oferta andina en la Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga (ATPDEA), que fue promulgada en 2002 como sustituto de la ley ATPA.

Desde su promulgación en 1991, la ley ATPA instituyó mecanismos directos con los que se establece como prioridad la producción y las industrias estadounidenses, principalmente aquellas que elaboran productos perecederos para evitar que estas sean posiblemente afectadas por el ingreso libre de aranceles de los productos andinos¹⁴. Así la ley ATPA

Autoriza a las (empresas nacionales) la presentación de una petición ante la Secretaría de Agricultura con una solicitud de ayuda de emergencia para un producto perecedero, si esta ha sido presentada en la Comisión de Comercio Internacional (CCI), alegando una lesión por las importaciones provenientes de un país beneficiario. Autoriza al presidente a retirar la preferencia arancelaria con respecto a dichos productos después de la recomendación del Secretario (de Agricultura) de tomar medidas de emergencia bajo esta Ley (Congreso de Estados Unidos 1991, traducción propia).

¹³ Además de que algunos de los principales productos de la región andina no fueron incluidos dentro de la ley ATPA, otro de los factores de influencia fue que muchos otros productos ya ingresaban a Estados Unidos sin aranceles o con trato preferencial bajo otros acuerdos de comercio (Hornbeck 2002: 2).

¹⁴ Se pretendió proteger a empresas estadounidenses que elaboran productos perecederos como plantas y flores frescas, ciertos vegetales frescos o congelados, ciertas frutas frescas y jugos de cítricos congelados, que podían verse afectados con el ingreso libre de aranceles de productos andinos.

Además de esto, el Congreso exige a la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos y el Departamento de Trabajo que informen anualmente sobre el impacto de la ley ATPA en la economía y el empleo en Estados Unidos respectivamente.

Ambas medidas, la una de protección directa a cualquier producto nacional que podría verse afectado, la otra como mecanismo de información constante sobre los posibles efectos de la ley ATPA sobre la economía y el empleo en Estados Unidos, en conjunto con la disposición de que se puede suspender a un país como beneficiario y/o a determinado producto en caso de “cambio en las circunstancias” dejan clara la intención del Congreso con la emisión de la ley: La ley ATPA no es prioritaria por si sola sino que es parte de un conjunto de medidas que pretende impulsar la lucha antidrogas estadounidense en la Región Andina; la prioridad es la lucha antidrogas a través de varios programas. La ley ATPA de apoyo comercial establece, ante todo, la prioridad de los intereses nacionales y sus posibles cambios; siendo esta una medida económica, la ley establece claramente la prioridad de los intereses económicos internos. Esto ocurre a pesar de que la capacidad de influencia de los productos andinos en la economía estadounidense es mínima; la economía estadounidense no depende en absoluto de la economía andina, en cambio la economía andina es ampliamente vulnerable en relación con la economía estadounidense.

En términos generales, las estipulaciones de la ley ATPA muestran una clara priorización de los intereses estadounidenses más allá de cualquier intención de apoyo a las economías andinas, como ya hemos visto, desde varios enfoques.

2. Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga (ATPDEA).

Luego de que el 4 de diciembre de 2001 venció el periodo de vigencia de la ley ATPA, la renovación no fue inmediata sino que tardó un poco menos de un año, hasta que el Congreso aprobó la Ley Comercial de 2002 el 1 de agosto de ese año y el presidente Bush firmó su vigencia el 6 de agosto siguiente. Esta ley incluía, como uno de sus componentes, a la Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga (ATPDEA) que sustituyó a la vencida ley ATPA ampliando la cobertura de las preferencias arancelarias andinas y con un periodo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2006.

Esta sección pretende analizar esta nueva etapa de las preferencias arancelarias andinas desde el proceso de cambio de la ley ATPA a la ATPDEA, reflexionando sobre la influencia del contexto internacional, particularmente con los acontecimientos de septiembre de 2001. Adicionalmente, en esta sección se analizan las estipulaciones de la nueva ley resaltando únicamente las innovaciones que se realizaron en relación con su antecesora. Finalmente se revisan las dificultades iniciales que tuvo el Ecuador para ser designado como país beneficiario y las iniciativas que se dieron para incluir el atún enlatado como producto beneficiario marcando de esta forma un ampliación de la acción de actores ecuatorianos en el proceso de ampliación de las preferencias arancelarias andinas.

Algunas reflexiones sobre el proceso de cambio de la ley ATPA a la ATPDEA

Al analizar el proceso de sustitución de la ley ATPA a la ATPDEA se observan aspectos de continuidad y aspectos de cambio. Por un lado, la política exterior estadounidense sufre cambios importantes como resultado de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 que influyen su agenda en el mundo y, en particular para el caso en cuestión, su agenda en relación con los países de la Región Andina. Por otro lado, en cuanto al proceso mismo de emisión de la ATPDEA, se observa continuidad en cuanto a la existencia del programa de preferencias arancelarias andinas.

El proceso de cambio de la ley ATPA a la ATPDEA se desarrolla en un contexto en el que la política exterior de Estados Unidos sufre cambios importantes tras los ataques terroristas del 11 de septiembre. En relación con el tema de la presente investigación este contexto es de particular importancia debido a que se comienza a desarrollar un vínculo entre terrorismo y narcotráfico que influye la relación de Estados Unidos con los países de la Región Andina, aunque principalmente con Colombia. Como lo plantea Perl (2006) en un informe al Congreso de los Estados Unidos, “la alta prioridad nacional que se ha dado al terrorismo ha resultado en un enfoque fortalecido de los vínculos entre la droga y los grupos terroristas” y que incluso ha terminado concentrando los recursos de ambos ámbitos para fines antiterroristas (1 y 6). Así también, Barreiro (2002) plantea que “a partir del 11 de septiembre de 2001, con el atentado terrorista al World Trade Center, el tema de seguridad vuelve a adquirir relevancia bajo la mira del terrorismo” (238), esto después de que en el periodo pos-

Guerra Fría, tras el fin de la amenaza comunista de la Unión Soviética, Estados Unidos podía impulsar los temas de democracia y libre comercio en su política exterior hacia América Latina de una forma más independiente en relación con otros temas de su agenda de seguridad.

El vínculo entre narcotráfico y terrorismo es particularmente acentuado en la política exterior de Estados Unidos hacia la Región Andina debido a que aquí se conjugarían narcotráfico con terrorismo: como hemos visto, esta región desde tiempo atrás venía siendo uno de los principales frentes de lucha contra el narcotráfico; a lo que se añade la presencia de grupos insurgentes, principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que son catalogadas como terroristas por los Estados Unidos debido a que, como plantea el Centro Nacional contra el Terrorismo de Estados Unidos (s/f) en su análisis de los grupos terroristas en el mundo, “las FARC utilizan tácticas terroristas de ataques mortales, secuestros y extorsión y que consideran a los ciudadanos estadounidenses como target militar por el apoyo que brinda Estados Unidos al Gobierno colombiano”. Este enfoque narcotráfico-terrorismo en la Región Andina de la política exterior de Estados Unidos se deriva de que, como plantea el mismo Centro Nacional contra el Terrorismo (s/f) “las FARC tienen vínculos ampliamente documentados con toda la gama de actividades de tráfico de drogas, incluidos los impuestos, el cultivo y la distribución”(traducción propia)¹⁵.

En el año 2002, contexto de emisión de la ATPDEA, Barreiro (2002) plantea que:

El combate al narcotráfico y el nuevo enemigo del terrorismo, van a ser considerados por el presidente Bush como causales suficientes para plantear a su Senado la extensión de esta legislación (refiriéndose a las preferencias arancelarias andinas), que garantizaría un beneficio económico para la región y una puerta de control regional sobre las actividades del narcotráfico y terrorismo de vital interés para la política estadounidense (250).

Al considerar que las preferencias arancelarias andinas habían surgido en la década de los 90 como parte de la agenda de lucha contra el narcotráfico, debemos tener presente las consecuencias de este cambio: las preferencias arancelarias desde el nuevo enfoque

¹⁵ Para mayor información sobre la visión de Estados Unidos de las FARC consultar <http://www.nctc.gov/site/groups/farc.html>

de política exterior no solo apoyan el proceso de lucha contra el narcotráfico sino que podrían servir para contrarrestar la presencia de los grupos “terroristas”. Aunque es también necesario tener presente que esta iniciativa es también considerada como un mecanismo que permite promover la democracia y el libre comercio en la Región Andina, como se plantea en la sección introductoria y declarativa de la Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga (ATPDEA) que “la ATPDEA constituye un compromiso tangible de los Estados Unidos a la promoción de la prosperidad, estabilidad, y democracia en los países beneficiarios” (Ley ATPDEA 2002, traducción propia)¹⁶.

En cuanto al proceso mismo de emisión de la ATPDEA, éste tiene como centro a las interacciones entre el poder ejecutivo y el legislativo de Estados Unidos en la que se observa que la iniciativa proviene del ejecutivo, aunque debe reconocerse que el tema no fue ni independiente ni prioritario para ninguno de los poderes del Estado.

Al igual que lo que ocurrió con la emisión de la ley ATPA en 1991, la iniciativa para ampliar las preferencias arancelarias en 2001 luego del fin del periodo de vigencia de esta ley fue también una iniciativa del ejecutivo. De esta manera, antes de que la ley ATPA venciera el 4 de diciembre de 2001, el presidente George W. Bush envió al Congreso la “Agenda Legislativa de Comercio Internacional” de Estados Unidos en mayo de 2001, en la que se incluía como uno de sus puntos la renovación de la ley ATPA (Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sustentable 2001); adicionalmente, y debido a que el proceso de revisión de esta agenda en el Congreso tomaba su tiempo, principalmente considerando el enorme giro que tomó la actividad legislativa y en general la actividad gubernamental luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el 15 de febrero de 2002, el presidente Bush decretó el aplazamiento del cobro de las tarifas arancelarias por 90 días, en espera de que el Congreso reautorice la ley ATPA o extienda temporalmente las preferencias arancelarias (Hornbeck 2002: 2).

La extensión de las preferencias arancelarias andinas luego de culminar el periodo de vigencia de la ley ATPA no es un tema independiente y mucho menos prioritario en la agenda gubernamental estadounidense. De esta manera, una revisión de

¹⁶ La Ley ATPDEA se encuentra disponible en <http://www.usembassy.org.ec/lincolnirc/libre/documentos/Ley%20de%20Comercio%20de%202002.pdf>

la Agenda Legislativa de Comercio Internacional promovida por el presidente Bush y enviada al Congreso en mayo de 2001, muestra que las preferencias arancelarias son únicamente un pequeño acápite dentro del componente que promueve el libre comercio y que incluye acuerdos más amplios con otros países, además de la reautorización del Sistema General de Preferencias (SGP) y de apoyar “una nueva ronda de negociaciones de comercio mundial bajo los auspicios de la OMC”, así como también el “Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Agenda Legislativa de Comercio Internacional del presidente Bush 2001). Sin embargo, el tema principal de esta agenda es más bien de carácter interno y se refiere a la definición que se iba a dar del rol del ejecutivo y del legislativo en la firma de Acuerdos de Libre Comercio en lo que se conoció como la Autoridad de Promoción Comercial¹⁷. Adicionalmente, si revisamos la Ley de Comercio de 2002, que emite como uno de sus componentes a la ATPDEA, vemos que es un componente de una ley más amplia que estipula además sobre la Autoridad de Promoción Comercial, sobre la extensión del Sistema General de Preferencias Arancelarias (SGI), entre otros temas (Ley de Comercio 2002)¹⁸

Finalmente, es en el proceso de emisión de la ATPDEA en el que comienza a verse una ampliación de la participación de los países andinos beneficiarios de las preferencias arancelarias, como lo indica Barreiro (2002) al resaltar que incluso antes de que se termine la vigencia de las preferencias en diciembre de 2001, los gobiernos de los países andinos ya comenzaron a presionar a Estados Unidos por su extensión (297) como veremos posteriormente al analizar las vicisitudes del Ecuador para ser considerado como país beneficiario de la ATPDEA y las iniciativas que se generaron en el país para promover la inclusión del atún enlatado como producto beneficiario.

Estipulaciones de la ATPDEA

La Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga (ATPDEA) que fue promulgada el 6 de agosto de 2002 con un periodo de vigencia hasta el 31 de diciembre

¹⁷ Para mayor información sobre la Agenda Legislativa enviada por el Presidente Bush al Congreso de los Estados Unidos consultar <http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile/latest&f=01051101.clt&t=/products/washfile/newsitems.html>

¹⁸ Para mayor información sobre los temas incluidos en la Ley de Comercio de 2002 consultar <http://www.doleta.gov/tradeact/directives/107pl210.pdf>

de 2006 no constituye, en términos generales, un cambio radical de su antecesora la ley ATPA sino que más bien debe ser vista como una ampliación de su periodo de vigencia, aunque con ciertos cambios puntuales. La ATPDEA fue incluso redactada por el Congreso como un proceso de enmiendas con las que se agregan ciertas ventajas y exigencias, manteniendo la misma estructura y características de su antecesora.

De esta manera, la ATPDEA mantiene los principales lineamientos de la ley ATPA particularmente en cuatro aspectos que la caracterizan: 1) surge como un componente de una estrategia más amplia de lucha antidrogas que pretende apoyar el desarrollo económico y el empleo en los países andinos con miras a minimizar la presencia de actividades relacionadas con el tráfico de drogas; 2) es un mecanismo con el que Estados Unidos puede establecer control permanente de los efectos que las preferencias arancelarias podrían tener en la economía y el empleo en Estados Unidos pidiendo informes anuales a las agencias gubernamentales que manejan temas relacionados; y además, es un mecanismo en el que Estados Unidos puede tener cierto nivel de control e influencia en las acciones que pueden tomar los países beneficiarios en determinados temas relacionados con las condicionalidades establecidas para que un país obtenga el estatus de beneficiario; 3) mantiene en el gobierno estadounidense la interacción ejecutivo-legislativo en la que el primero posee gran parte del poder de acción sobre la iniciativa y el segundo ejerce control constante y 4) mantiene una clara priorización de los intereses internos estadounidenses más allá de cualquier interés de apoyo a las economías de la Región Andina.

Las principales modificaciones que se realizan en la ATPDEA se refieren a dos aspectos: la inclusión de productos que no estaban contenidos en la ley ATPA y que pasan a ser beneficiarios de las preferencias arancelarias y, a su vez, el aumento de las exigencias que establece la iniciativa estadounidense para que un país pueda ser considerado como beneficiario.

A partir de la emisión de la ATPDEA en 2001, para que un país andino de los considerados elegibles – Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú- pueda ser designado como beneficiario de las preferencias arancelarias debía cumplir con los requerimientos establecidos en la ley ATPA de 1991 que se mantuvieron en la nueva ley y con los siguientes criterios adicionales que fueron introducidos en la normativa ATPDEA:

- Cumplir las obligaciones derivadas de los acuerdos comerciales signados en la OMC; participar en las negociaciones para el cumplimiento del ALCA o cualquier otro acuerdo de libre comercio.
- Proteger los derechos de propiedad intelectual en forma equivalente a lo acordado en el Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual según lo descrito en el artículo 101(d) (15) de la Ley de Acuerdos de la Ronda de Uruguay.
- Respetar los derechos laborales y el derecho de asociación, el de constituirse y negociar colectivamente, prohibición de trabajos forzados, etc.
- Compromisos y medidas implementadas para eliminar el trabajo infantil.
- Cooperación con los criterios de la certificación contra narcóticos.
- Medida en la cual el país se ha vinculado en la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Aplicación de procedimientos competitivos, transparentes y no discriminatorios en las compras del gobierno, que estén acorde con el Acuerdo de Compras Gubernamentales de la Ronda de Uruguay.
- Apoyar a los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo. (Umaña 2004: 40).

Resulta interesante ver como Estados Unidos tiene la capacidad de anclar los grandes temas de su política exterior hacia la región con requisitos específicos para el otorgamiento de las preferencias arancelarias: Por un lado no solo incluye medidas más directas de control al apoyo de los países andinos en la lucha contra el narcotráfico sino que también hace alusión directa al apoyo en la lucha contra el terrorismo que, como hemos visto, comenzó a vincularse a la agenda de narcotráfico a partir del 11 de septiembre. Además de ello, Estados Unidos ancla al otorgamiento de las preferencias arancelarias los otros dos grandes temas de su agenda en la región: democracia y libre comercio. En el primer caso haciendo alusión específica a la corrupción y en el segundo refiriéndose a negociaciones comerciales, propiedad intelectual y compras públicas, siguiendo los planteamientos de la OMC¹⁹. Adicionalmente, Estados Unidos amplía los requerimientos de temas de derechos humanos internacionalmente promovidos para incluir por ejemplo trabajo infantil.

¹⁹ Podría cuestionarse la inclusión del tema de “corrupción” como parte de la iniciativa estadounidense que pretende promover la democracia en América Latina y la Región Andina debido a que la democracia podría ser entendida en términos más restringidos como la existencia de elecciones universales, libres y justas. Sin embargo, la visión de democracia liberal estadounidense ha tenido la tendencia a tener una visión más amplia de la democracia incluyendo dentro de su perspectiva del tema a la corrupción, institucionalidad, libertades civiles, entre otros temas.

En respuesta a los amplios cuestionamientos sobre la capacidad efectiva de esta medida de fomentar el desarrollo de las economías andinas debido a que para 2001, año del fin del periodo de vigencia de la ley ATPA, tan solo el “10% de las importaciones de los países andinos beneficiarios del ATPA (habían entrado) a los Estados Unidos dentro de las provisiones de esa ley” (Hornbeck 2002: 3), el Congreso de los Estados Unidos decidió ampliar el tratamiento preferencial a algunos productos que se encontraban previamente excluidos, entre los que se encuentran:

- calzado que no haya sido incluido como elegible dentro del Sistema Generalizado de Preferencias dentro de la Ley de Comercio de 1974,
- Petróleo o cualquier otro producto derivado del petróleo (...)
- Relojes de pulso y partes de los mismos de cualquier tipo incluyendo mecánicos o digitales (...)
- Cartelas, maletas, artículos planos, guantes de trabajo y prendas de vestir en cuero que no hayan sido incluidos dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (...)
- Atún empacado en papel aluminio y otros empaques flexibles de no más de 6,8 kilogramos cada uno²⁰,
- Ciertos textiles y artículos de vestir (Ley de Comercio 2002 División C ATPDEA)²¹.

Para el caso ecuatoriano, como se puede derivar del estudio de Baquero y Fernández (2002), es necesario relativizar los beneficios de las preferencias en términos generales y de la ampliación de los productos beneficiarios de las preferencias con la ATPDEA en particular. Por un lado, como reconocen las autoras, de las nuevas partidas beneficiarias “el petróleo, derivados de petróleo y atún, representan 98% de las exportaciones (...) y las partidas restantes representan apenas el 2% de las exportaciones a ese país” (1); si se considera que el petróleo, principal producto de exportación del Ecuador, el aumento de las exportaciones en razón de las preferencias no sería tan marcado debido a la inelasticidad precio-demanda del petróleo (2), se entiende entonces la necesidad de relativizar los beneficios de las preferencias arancelarias andinas como motor de las exportaciones ecuatorianas.

²⁰ Según esta disposición no fue incluido como producto beneficiario el atún enlatado, aspecto de gran interés para el Ecuador que se movilizó pretendiendo impulsar su inclusión en el Congreso de los Estados Unidos.

²¹ Para mayor detalle sobre las estipulaciones de la ley ATPDEA consultar <http://www.usembassy.org.ec/lincolnirc/libre/documentos/Ley%20de%20Comercio%20de%202002.pdf>

Sin embargo, por otro lado, es necesario considerar el impacto de las preferencias arancelarias en algunos sectores exportadores que si bien no representan un porcentaje importante de las exportaciones ecuatorianas, han permitido generar cierta diversificación y además, han tenido una influencia considerable en los discursos que se construyen sobre la importancia de las preferencias arancelarias bajo la ATPDEA debido a que muchos de estos grupos tienen gran capacidad de influencia y presión política. En el Ecuador para el año 2002, contexto de surgimiento de la ATPDEA

uno de los sectores más beneficiados por las preferencias andinas ha sido el cultivo de flores: el efecto total sobre la producción de este sector (1992-2000) fue de 127 millones de dólares, seguido de la elaboración y conservación de pescado con \$51 millones. En términos de empleo, en el primer sector se crearon 15.572 puestos, mientras que en el segundo apenas 2.520 empleos remunerados. (CAN, 2001 en Baquero y Fernández 2002: 8)

Estos sectores siguen siendo hoy en día parte de los principales beneficiarios de las preferencias arancelarias, a los que se han añadido el brócoli, atún, mango y algunos textiles (Castrillón 2007: 19-131).

Sin embargo, al analizar la efectividad de las preferencias arancelarias, aún con la inclusión de nuevos productos, en relación con sus objetivos históricos como medida de lucha contra el narcotráfico los resultados no son del todo positivos. En primer lugar, como lo reconocen los informes de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos para los primeros cinco años de aplicación de la ATPDEA, “resulta difícil aislar el impacto del ATPA en actividades de erradicación y sustitución de cultivos de coca o en desarrollo alternativo” debido a que esta medida es solo un componente de la estrategia de lucha antidrogas estadounidense en los países de la Región Andina (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos 2005). Aunque se reconoce que “hay un impacto positivo (aunque pequeño e indirecto) de las ATPDEA en la erradicación y sustitución de cultivos de coca, así como también en el crecimiento de las industrias orientadas a la exportación en la Región Andina” (ibíd.).

Además de ello, debe resaltarse que la inclusión de los nuevos productos beneficiados de las preferencias, estaba sujeta a “una determinación presidencial de que no son sensibles a las importaciones en el contexto de las importaciones de los países beneficiarios de ATPDEA” (Oficina del Representación Comercial 2007: 4).

A pesar de que la ampliación de los productos beneficiarios del ingreso libre de aranceles al mercado estadounidense pretendía aumentar la efectividad de la iniciativa ATPDEA como un mecanismo que fomente el desarrollo de las economías andinas, esta medida fue subordinada a los intereses internos: según esta normativa los nuevos productos beneficiarios solo lo serán en la medida en que no haya sensibilidad interna a su importación. Esta disposición establece una clara prioridad de los intereses internos por encima de cualquier interés de apoyo a las economías andinas.

En resumen, la inclusión de exigencias adicionales anclando al otorgamiento de las preferencias arancelarias andinas los principales ámbitos de la política exterior estadounidense hacia la región –narcotráfico y terrorismo; democracia y libre comercio– muestra la forma en la que las relaciones bilaterales de los países andinos con Estados Unidos están en gran medida influenciadas por la agenda establecida desde el Norte, aunque existen algunas excepciones particulares que aparecen a lo largo del documento. Existe una gran asimetría de poder entre las partes. Además de ello, siendo las preferencias arancelarias una iniciativa unilateral estadounidense que venía funcionando desde hace ya una década y que había generado intereses en algunos sectores exportadores de los países andinos, muchos de ellos con capacidad de influencia, y habiendo ya generado un discurso y una visión de las preferencias durante la década de los 90, el poder de influencia de Estados Unidos en relación con las preferencias arancelarias es un factor más importante en 2001 del que tuvo en 1991.

Finalmente, cabe recordar que la ley ATPDEA tuvo efectos retroactivos por lo que los aranceles pagados por los productos que se exportaron desde el 4 de diciembre de 2001, fecha de culminación de la vigencia de la ley ATPA, al 6 de agosto de 2002, fecha en que entró en vigencia la ATPDEA, serían devueltos a los importadores (Ley de Comercio de 2002 División C ATPDEA). Esta medida puede considerarse como un factor con importantes efectos en la visión que se tenía de las preferencias en los países andinos.

Participación y dificultades iniciales del Ecuador para ser designado como beneficiario del ATPDEA

Sobre la designación del Ecuador como país beneficiario del ATPDEA conviene resaltar brevemente dos factores que dan cuenta de las características del caso

ecuatoriano no solo en lo acontecido en 2002 con la puesta en marcha de la normativa ATPDEA sino que, de forma más amplia, permite ver ciertos rasgos que se mantienen para todo el periodo de vigencia de las preferencias arancelarias según la normativa de la ATPDEA -2002 a 2010-. Estos dos factores son: la organización y gestión interna en Ecuador para incluir el atún enlatado como producto beneficiario de las preferencias y las dificultades que tuvo Ecuador en 2002 para ser considerado como beneficiario.

Estos dos factores son de importancia en la caracterización de la participación del Ecuador en las preferencias arancelarias a largo plazo debido a que muestran tendencias que han permanecido constantes en el tiempo. En el primer caso, del atún, se muestra la interacción de actores públicos y privados del Ecuador en un intento por establecer una posición común y llevarla a Estados Unidos para influenciar en las decisiones del Congreso sobre esta normativa; estas acciones se mantienen y se profundizan a partir de 2006 cuando vence el periodo inicial de vigencia de la ATPDEA y se impulsan extensiones cada año. En el segundo caso, las dificultades con las empresas petroleras de origen estadounidense por la devolución del IVA y de trabajo infantil en las bananeras, que fueron los factores que dificultaron la designación del Ecuador como beneficiario del ATPDEA en 2002, han permanecido como factores problemáticos en los diversos procesos de extensión del ATPDEA que se han dado a partir de 2006 y, aunque con diferentes niveles de incidencia, siguen presentes hasta nuestros días.

Como mencionamos anteriormente, el atún enlatado no fue incluido como producto beneficiario del ATPDEA; esto originó que en el 2002 se emprendan acciones en el Ecuador para promover su inclusión. Por un lado, Cesar Rohón, presidente de la Cámara Nacional de Pesquería planteaba que “el sector atunero (...) no se resigna a quedarse fuera del mercado estadounidense” (El Universo 2002)²², estableciendo una estrategia que fue apoyada por el gobierno que, como lo indicó el subsecretario de Comercio, Germán Ortega “apoyaba la Campaña Cívica de Apoyo al Sector Atunero Ecuatoriano” (El Comercio 2002)²³. Como parte de esta estrategia “el Canciller Heinz Moeller (...) y el Ministro de Comercio, Richard Moss, se dirigieron a Estados Unidos

²² El Universo (2002). “Lucha por el Ingreso del atún enlatado al ATPDEA”. Disponible en línea: www.explored.com.ec

²³ El Comercio (2002). “Los atuneros empiezan su campaña para ir a EEUU” Disponible en línea: www.elcomercio.com

en repetidas ocasiones en busca de poder tratar el tema en el Congreso norteamericano (ibíd.). Sin embargo, estos intentos no tuvieron éxito y el atún enlatado no fue incluido dentro de las preferencias arancelarias mostrando que para este caso los factores de decisión sobre los productos beneficiarios en el Congreso eran otros y no necesariamente las iniciativas que podía tener el Ecuador para influenciar en la decisión del Congreso norteamericano, que en este caso no tuvo éxito.

Pasemos ahora a analizar brevemente las dificultades iniciales que tuvo el Ecuador para ser designado como beneficiario de la ATPDEA. Algunos estudios y artículos de prensa indican que en Septiembre de 2002 el Ecuador fue el único país excluido de la extensión de las preferencias arancelarias (Baquero y Fernández 2002: 3, Rubio 2007: 45, El Universo 2002 y Coyuntura Nacional 2002)²⁴, sin que en ninguno de estos casos se encuentre la fuente directa que habría excluido al Ecuador; tampoco se la ha encontrado en otro documento. Por otro lado, se conoce que a través de la Proclamación Presidencial 7616 del 31 de octubre de 2002 el presidente de los Estados Unidos designó a los cuatro países candidatos a ser beneficiarios de las preferencias – Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú- como beneficiarios de la ATPDEA (Oficina de Representación Comercial 2007: 3).

Sin embargo, a pesar de esta inexactitud, existe evidencia suficiente para argumentar que el Ecuador tuvo dificultades para ser designado como beneficiario de la ATPDEA en 2002 que fueron zanjadas a través de diálogos políticos, principalmente a nivel de Cancilleres. Las razones de estas dificultades fueron los problemas tributarios con empresas norteamericanas del sector petrolero y el trabajo infantil en bananeras ecuatorianas que había sido denunciado por Human Rights Watch en un informe en 2002 (El Universo 2002 y Rubio 2008: 49-51)²⁵.

En ambos casos la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador era la de trabajar en la solución de los temas para evitar que el Ecuador sea excluido de las preferencias; el sector exportador por su parte se pronunció presionando al gobierno ecuatoriano. En el caso del trabajo infantil en bananeras hubo consenso a nivel interno;

²⁴ El Universo (2002) “Hasta febrero, Ecuador puede entrar al ATPDEA”. Disponible en línea: www.explored.com.ec y Coyuntura Nacional (2002) “Gobierno de EEUU excluye de beneficios comerciales”. Disponible en línea: http://www.derechos.net/cedhu/coyuntura_ago.htm

²⁵ El Universo (2002). “Andinos pendientes de beneficio ATPDEA”. Disponible en línea: www.eluniverso.com

sin embargo, en el caso del IVA petrolero la situación se complicó debido a visiones opuestas de Cancillería y del Servicio de Rentas Internas. Por su parte, Estados Unidos generó cierta presión aprovechando el contexto de oportunidades; así por ejemplo se realizó una visita en 2002 de una delegación de diputados norteamericanos y de representantes de ONGs a una hacienda bananera de la Costa para ver la situación de trabajo. El Ecuador fue designado en octubre como beneficiario de las preferencias luego de que el Ministerio de Relaciones Exteriores y la petrolera Occidental firmaron un convenio para aceptar el arbitraje internacional del diferendo y luego de que el sector bananero adoptó un Código de Ética Social (Rubio 2008: 46-52).

Ambos casos son claros ejemplos de la influencia que pudo tener Estados Unidos para que en Ecuador se tomen decisiones de acuerdo a los intereses estadounidenses, para evitar ser excluidos de las preferencias arancelarias.

3. Extensiones del ATPDEA

El mismo mes de diciembre de 2006, tiempo en el que vencía el periodo de vigencia de la ATPDEA, el Congreso de los Estados Unidos hizo la primera extensión de las preferencias arancelarias andinas por un periodo de seis meses. Contando con esta extensión, el Congreso de los Estados Unidos ha realizado hasta el momento cinco extensiones de la ATPDEA que han hecho que las preferencias arancelarias bajo esta normativa estén vigentes hasta hoy en día para Ecuador. La tabla que se presenta a continuación detalla los tiempos y características principales de estas extensiones.

Extensiones de la ATPDEA realizadas por el Congreso de los Estados Unidos	
Fecha	Características
Diciembre/2006	Extensión de 6 meses (hasta junio de 2007) para los 4 países andinos.
Junio/2007	Extensión de 8 meses (hasta febrero de 2008) para los 4 países andinos.
Febrero/2008	Extensión de 10 meses (hasta diciembre de 2008) para los 4 países andinos.
Octubre/2008	Extensión de 12 meses (hasta diciembre de 2009) para Perú y Colombia y una extensión de 12 meses, pero con una revisión a los 6 meses para Ecuador y Bolivia.
Noviembre/2008	Presidente de los EE.UU. firmó una

	proclamación suspendiendo la designación de Bolivia como país beneficiario del ATPA y el ATPDEA.
Diciembre/2009	Extensión de 12 meses (hasta diciembre de 2009) para Colombia, Ecuador y Perú. Bolivia queda nuevamente excluida de las preferencias.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema de Información de Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos.

La forma en la que se han dado las extensiones arancelarias muestra de manera interesante la amplia capacidad de decisión que tiene Estados Unidos sobre el tema y la influencia que tiene en estas decisiones el contexto político. En primer lugar, es necesario reflexionar acerca del hecho de que ninguna de las cinco extensiones de la ATPDEA que se han hecho a partir de 2006 ha sido por periodos de vigencia mayores a un año. Si consideramos que la ATPDEA establece condicionamientos para la designación de un país andino como beneficiario, podemos plantear que el establecimiento de periodos de vigencia relativamente cortos – 6, 8, 12 meses- brinda a Estados Unidos mayor capacidad de influencia que si hubiera hecho una sola extensión por un periodo más amplio de tiempo. En segundo lugar, resulta necesario resaltar la forma en la que Estados Unidos ha ido estableciendo situaciones diferentes para cada uno de los países beneficiarios; esto se observa en la diferenciación que se hace en la extensión de octubre de 2008 cuando se da la extensión de un año para Colombia y Perú y se exige una revisión a los seis meses para Ecuador y Bolivia y en la exclusión de Bolivia como beneficiario a partir de noviembre de 2008. Esta diferenciación permite observar la forma en la que el factor político influencia las decisiones sobre el otorgamiento o no de las preferencias arancelarias a determinado país andino. El principal telón de fondo que influencia la decisión del Congreso de los Estados Unidos en esta designación es la diferente posición que han tomado Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos; mientras que Colombia y Perú avanzaron positivamente en las negociaciones y posterior firma, Ecuador suspendió las negociaciones y Bolivia nunca las inicio.

En el caso del Ecuador, las extensiones a las preferencias arancelarias han generado procesos complejos de interacción entre diversas entidades gubernamentales entre sí y de estas con el sector privado que se han convertido en dinámicas que, en la

mayoría de casos, comparten el objetivo común de emprender acciones para hacer que se extiendan las preferencias arancelarias para el Ecuador que se dirigen al Congreso de los Estados Unidos y a ciertas ramas y agencias del ejecutivo estadounidense cuyas funciones se relacionan con el tema. Si consideramos que ha habido extensiones por periodos tan cortos como de seis y ocho meses, podríamos incluso plantear que, de cierto modo, las dinámicas de interacción que se generan para las extensiones a las preferencias se han ido institucionalizando y se activan para cada nuevo proceso de extensión sin tener que crearse nuevamente desde cero, aunque existen ciertos cambios derivados a su vez de los cambios en las tendencias del gobierno de turno.

Un ejemplo ilustrativo de la forma en la que se generan estas dinámicas es el proceso que se dio en Ecuador para la primera extensión de las preferencias arancelarias en 2006. Castrillón (2007) presenta una aproximación muy bien lograda del caso. El autor señala que, frente a la posible extensión de las preferencias arancelarias en el Ecuador se consolidó una estrategia nacional; los actores centrales fueron los Ministerios relacionados con el tema²⁶, la CORPEI, el sector privado y la Embajada del Ecuador que coordinó las acciones. Entre las acciones dentro de esta estrategia resalta la contratación de los servicios de cabildeo de dos empresas con experiencia en estos temas, una por parte del gobierno y otra contratada por el sector privado que difundieron la posición del Ecuador entre congresistas y senadores, autoridades y líderes de la Casa Blanca y otras instituciones relacionadas²⁷ y en los medios de comunicación estadounidenses; se realizaron además visitas oficiales de los Ministros de Estado a los Estados Unidos en las que mantuvieron reuniones con el legislativo e instituciones del ejecutivo difundiendo y fortaleciendo la posición del Ecuador. Como parte de esta estrategia los miembros de la Embajada del Ecuador realizaron visitas a Congresistas y Senadores, especialmente a los presidentes de los comités que tratarían el tema en cada una de las Cámaras del Congreso (132-140). El sector empresarial ecuatoriano realizó una visita para gestionar la prórroga de las preferencias que fue “considerada como positiva debido a que fue la ocasión en que tuvieron especial participación

²⁶ Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad y el Ministerio de Trabajo.

²⁷ Departamento de Estado, Departamento de Agricultura, Oficina del Representante de Comercio (USTR), Departamento de Comercio.

inversionistas estadounidenses que habían realizado inversiones en el Ecuador y que se verían afectados por la ATPDEA” (140) .

Esta estrategia nacional se vio acompañada por dos importantes acciones que podrían catalogarse como internacionales. En primer lugar, los presidentes de los países Andinos beneficiarios de ATPDEA enviaron una carta al presidente de los Estados Unidos solicitándole la extensión de las preferencias (135-136). Además de ello, tuvieron un impacto positivo las gestiones realizadas por la Secretaría General de la Comunidad Andina y la participación del Secretario General de la Organización de Estados Americanos y del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, quienes impusieron sus buenos oficios para lograr la extensión de las preferencias (133).

Este proceso permite derivar algunas reflexiones importantes: En primer lugar, se observa que las acciones emprendidas por actores ecuatorianos reconocen de forma clara que a pesar de que la decisión final de la extensión la toma el legislativo, la presión para lograr la extensión puede realizarse por diversos entes, incluso a través de los medios de comunicación; los actores ecuatorianos reconocen además de forma clara que son diversas las entidades involucradas con el tema dentro del Gobierno de los Estados Unidos y que este sistema no necesariamente funciona como un ente homogéneo. En segundo lugar, a pesar de ciertas excepciones, este caso muestra que en Ecuador el momento de gestionar las extensiones tiende a haber consenso sobre la necesidad de impulsarlas. En tercer lugar, se observa la participación de entidades privadas también en Estados Unidos como sucede con las empresas de cabildeo y con los inversionistas estadounidenses que han invertido en Ecuador.

Así también, conviene finalmente recordar que para el caso del Ecuador dos han sido los temas en los que las diferentes autoridades de la Administración y el Congreso de los Estados Unidos han puesto especial interés: Los contenciosos en materia de inversiones, particularmente la disputa con la empresa Occidental y la necesidad de reformar la legislación laboral a fin de que guarde consistencia con la normativa laboral internacional (Castrillón 2007, 132).

Conclusiones

Las preferencias arancelarias andinas otorgadas como medida unilateral por Estados Unidos a los países andinos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú surgieron como

resultado de la priorización que se dio en la agenda de seguridad estadounidense de la lucha contra el narcotráfico en la que se dio importancia a la Región Andina por ser una de las principales zonas de producción de drogas. Las preferencias arancelarias no pretenden promover el desarrollo de las economías de los países andinos como una medida desinteresada sino que fueron creadas como una de los componentes de la estrategia andina de lucha contra el narcotráfico que pretendía promover el desarrollo de la economía legal para disminuir la incidencia de la economía ilegal de las drogas.

Es necesario reconocer que el caso del Ecuador se diferencia de los de Colombia, Perú y Bolivia tanto en la visión de Estados Unidos como en la del Ecuador debido a que el Ecuador nunca ha sido un país de cultivo de coca. Sin embargo, se ha reconocido su involucramiento en el problema debido a que en el país se desarrollan actividades complementarias a la producción, principalmente de tránsito y almacenamiento de drogas y de precursores químicos.

Ecuador no fue considerado como un caso especial sino que se lo incluyó dentro de la agenda multilateral de Estados Unidos frente a la Región Andina. Sin embargo, es también necesario reconocer el hecho de que si se planteado, aunque pocas, algunas respuestas individuales por parte de los gobiernos ecuatorianos de turno como por ejemplo el acercamiento que promovió el presidente Borja al visitar Washington luego de que el Ecuador no participó en la Cumbre de Cartagena, primera Cumbre que trató el tema del narcotráfico. Adicionalmente, debe reconocerse que por algunos periodos de tiempo el Ecuador pudo compatibilizar un discurso de no participación en el tema de las drogas por no ser un país productor, con su participación como beneficiario de las preferencias arancelarias.

En la normativa ATPA y ATPDEA existe una clara priorización de los intereses internos estadounidenses muy por encima de cualquier interés de apoyo al desarrollo de las economías latinoamericanas. Esto se refleja en disposiciones como la que plantea que un país o un producto beneficiarios pueden dejar de serlo por cualquier cambio en las circunstancias, las posibilidades que se dejan abiertas para eliminar las preferencias si un productor estadounidense así lo solicita al verse afectado por la importación andina, especialmente en el caso de los productos perecibles. Esto se refleja además en la disposición de que se deben realizar informes permanentes por parte de diversas

agencias para analizar el impacto de las preferencias en la economía y el empleo en Estados Unidos.

El otorgamiento de las preferencias arancelarias a los países andinos le ha permitido a Estados Unidos tener un mecanismo de influencia importante sobre las acciones en estos países en los temas de interés de Estados Unidos. Esto se refleja en los siguientes aspectos: 1) A pesar de que la normativa de la ley ATPA y la ATPDEA plantean en principio que el objetivo de las preferencias está directamente relacionado con la lucha contra el narcotráfico, Estados Unidos ha logrado anclar a las preferencias andinas los principales temas de su agenda en la región: narcotráfico, terrorismo, democracia y libre comercio. Las estipulaciones de la normativa, particularmente en el caso de la ATPDEA, en referencia a las condiciones que deben cumplir los países para ser designados como beneficiarios incluyen una gran variedad de condicionamientos que brindan a Estados Unidos una capacidad de influencia. 2) El hecho de que las preferencias arancelarias se otorguen para periodos cortos de tiempo hace que Estados Unidos tenga mayor capacidad de influencia que si se hubiese dado una sola gran extensión.

SEGUNDA PARTE
NEOLIBERALISMO Y EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR:
SURGIMIENTO, AMPLIACIÓN Y EXTENSIONES DE LAS PREFERENCIAS
ARANCELARIAS ANDINAS ATPA/ATPDEA

Luego de haber realizado una revisión histórica para profundizar en el conocimiento y la comprensión del proceso de las preferencias arancelarias andinas en la primera parte de esta investigación, este segundo apartado pretende concentrarse de forma directa en el objetivo central del estudio, planteando algunas reflexiones que pretenden explicar las razones por las que Estados Unidos emitió la normativa ATPA que dio origen a las preferencias arancelarias andinas y las razones por las que, luego del fin del periodo inicial de vigencia, amplió las preferencias emitiendo la normativa ATPDEA dando además continuas extensiones a la vigencia de este mecanismo. Para ello, se toma como marco de análisis a ciertas ideas y conceptos desarrollados dentro de la perspectiva teórica liberal, particularmente desde el neoliberalismo en las relaciones internacionales debido a que se considera que brinda luces importantes para responder a los cuestionamientos de este trabajo.

La iniciativa unilateral de Estados Unidos de conceder preferencias arancelarias a un gran número de productos de los países de la región andina de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú como un mecanismo para crear fuentes legales de empleo con miras a desplazar permanentemente de estos países la producción, elaboración y embarque de droga hacia los Estados Unidos, tiene su origen en 1991 con la Ley de Preferencia Comercial Andina (ATPA), que tuvo vigencia por 10 años. Posteriormente, en 2002, el Congreso de los Estados Unidos aprobó un nuevo texto con el que se renovaron y ampliaron los beneficios del ATPA, bajo la nueva denominación de Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), con una vigencia hasta 2006²⁸. A partir de ese año se han dado cinco extensiones consecutivas de la ATPDEA que han hecho que las preferencias arancelarias bajo este régimen sigan en vigencia

²⁸ Con esta nueva ley se amplió el tratamiento preferencial a 650 productos de importancia para la región compuestos por confecciones, petróleo y derivados, calzado y manufactura del cuero y atún. (Castrillón 2007: 127). Adicionalmente, debe recordarse que la ATPDEA no constituye, en términos generales, un cambio radical de su antecesora la ley ATPA sino que más bien debe ser vista como una ampliación de su periodo de vigencia, aunque si realiza ciertos cambios: principalmente el aumento de los beneficios y de las exigencias.

hasta hoy en día. Todas estas extensiones se han hecho por periodos muy cortos de tiempo de entre seis y doce meses y se han sucedido una a la otra.

La gran mayoría de estudios que se han realizado sobre la ley ATPA/ATPDEA han tenido un enfoque comercial; muy pocos han sido los estudios realizados desde un enfoque más bien político de las relaciones internacionales que es lo que pretende hacer este trabajo. Adicionalmente no se ha encontrado ningún estudio que reflexione sobre las causas del surgimiento de las preferencias arancelarias; y, sobre todo, las causas de las continuas extensiones a la normativa ATPDEA ampliando la vigencia del sistema de preferencias arancelarias andinas por periodos cortos y sucesivos de tiempo hasta hoy en día. Este trabajo en general y esta sección en particular pretenden contribuir con reflexiones en estas áreas poco analizadas a ampliar de esta forma el análisis disponible sobre la iniciativa estadounidense de brindar preferencias arancelarias a los países andinos.

El presente estudio plantea que una explicación básica de las razones por las que Estados Unidos emite la normativa que brinda preferencias arancelarias a los países andinos es la forma en la que el narcotráfico se desarrolla como prioridad en la agenda de seguridad estadounidense y a que es visto como un tema en el que se requieren acciones colectivas con los países en donde se desarrollan actividades relacionadas con oferta de drogas. Para ello Estados Unidos pretende hacer que los países andinos compartan su visión, a la vez que pretende ampliar su capacidad de influencia en las acciones de estos países en relación con este tema.

De esta manera, una explicación más específica plantea que las preferencias arancelarias surgieron en 1991 como iniciativa unilateral de Estados Unidos debido a la interdependencia asimétrica que existe entre Ecuador y Estados Unidos en relación con los dos principales componentes de las preferencias arancelarias andinas: lucha contra el narcotráfico y beneficios en las relaciones comerciales. La iniciativa surge y se continúa extendiendo debido a los incentivos que tiene Estados Unidos que se derivan de los costos bajos que implica esta medida mientras que al mismo tiempo le brinda una capacidad de influencia en las decisiones de los países andinos que ha dejado de limitarse únicamente al tema de narcotráfico sino que ha llegado a anclar los grandes temas de la política exterior estadounidense a la región. Adicionalmente, como una explicación complementaria, este estudio plantea que la participación de actores

privados, y en menor medida de organismos internacionales, contribuye a entender las razones por las que Estados Unidos mantuvo las preferencias arancelarias andinas debido a que, aunque de diferentes maneras, estos actores han contribuido a que el tema se mantenga en la agenda dirigiéndose directamente al Congreso de los Estados Unidos y demás los actores relacionados con la extensión de las preferencias arancelarias en puntos en los que la vigencia de las preferencias ha estado por caducar y el tema no siempre tenía la posibilidad de entrar inmediatamente al debate, como también dirigiéndose a los gobiernos en Ecuador para tomar acciones conjuntas que han pretendido influenciar a que se den prórrogas a la ATPDEA.

Las explicaciones en torno a las razones que permitieron la emisión, ampliación y extensión de las preferencias arancelarias andinas ATPA/ATPDEA que se presentan en esta segunda parte de la investigación están divididas en cuatro grandes secciones. En una primera sección se pretende ubicar los conceptos marco que facilitan las reflexiones dentro del debate de las relaciones internacionales e introducir una idea general de los principales conceptos e ideas utilizados en este trabajo. Posteriormente pasamos a una segunda sección que comienza a plantear estas explicaciones y reflexiona sobre los cambios en el sistema internacional y en la política exterior estadounidense que permiten el surgimiento de las preferencias arancelarias. La tercera sección profundiza en la comprensión de la interdependencia asimétrica que existe entre Estados Unidos y Ecuador que ha permitido la emisión, ampliación y extensiones de las preferencias. Finalmente, la última sección del documento pretende analizar la influencia de los actores privados y transnacionales en este proceso.

Marco de análisis: Ideas y conceptos desarrollados dentro de la corriente de pensamiento neoliberal de las relaciones internacionales

Las perspectivas de pensamiento desarrolladas desde el surgimiento de las relaciones internacionales como rama de estudio independiente (realismo vs. liberalismo) se mostraron, durante gran parte del siglo XX, como explicaciones opuestas y divergentes sobre los acontecimientos en el escenario internacional, dándose un amplio predominio de la visión realista para explicar el contexto de las guerras mundiales y de la Guerra Fría; aunque los desarrollos teóricos desde la línea liberal coexistieron con menor influencia. Con el fin de la Guerra Fría, en el contexto de fines de los 80, las relaciones

internacionales sufren un cambio interesante, y, como plantea Barbé (2007), “las dos cosmovisiones subyacentes en la disciplina desde sus orígenes (...) van a reformularse y, como producto de ello, a aproximarse” (77). Para la década de los 90 la disciplina de las relaciones internacionales está, en gran parte dominada por el debate neo-neo y por el hecho de que se da cierta “desaparición de las diferencias entre las dos teorías, unificadas bajo el termino de racionalismo” (77) y enfrentadas al surgimiento de voces alternativas que venían desde la teoría crítica, el posmodernismo y el constructivismo.

Este estudio toma como marco de análisis a ciertas ideas y conceptos desarrollados dentro de la perspectiva teórica del neoliberalismo debido a que se considera que brinda luces importantes para responder a los cuestionamientos de este trabajo; sin embargo, se ha considerado importante resaltar que en las reflexiones que se presentan en esta investigación se puede notar la influencia que tiene el acercamiento con el neorrealismo que influye en los planteamientos de los autores cuyas ideas se toman como marco de análisis en este trabajo. De esta manera, la influencia de este acercamiento que puede observarse en este trabajo está muy bien argumentada por Barbé (2007) que plantea que los neorrealistas y neoliberales “comparten la premisa de que la inexistencia de un poder central, capaz de elaborar y hacer cumplir las normas, crea oportunidades para que los estados impulsen sus intereses de modo unilateral haciendo a la vez importante y difícil que los estados cooperen entre sí” (80).

Sin embargo, más allá de esta influencia, este estudio presenta una clara inclinación a entender la iniciativa estadounidense de brindar preferencias arancelarias a los países andinos desde los aportes del neoliberalismo en las relaciones internacionales. Esto se refleja de forma absoluta en la elección de conceptos como el de poder blando, interdependencia y la participación de actores transnacionales y otros actores para entender el proceso; además de ello se refleja en el reconocimiento de que la visión realista de la seguridad nacional como punto principal de la política exterior de cualquier país y su pensamiento del equilibrio de poder no permite un análisis óptimo de las nuevas temáticas presentes en las relaciones internacionales.

Dentro de las discusiones y avances de la perspectiva de pensamiento neoliberal de las relaciones internacionales, se han desarrollado ideas y conceptos de gran utilidad para comprender las razones por las que EEUU emitió las preferencias arancelarias andinas con la ley ATPA en 1991 y las razones por las que las amplió con la emisión de

la ATPDEA en 2002, dando además continuas extensiones a esta iniciativa. A continuación una breve reseña de estas ideas y conceptos que son utilizados en este trabajo para comprender las razones detrás de la existencia de la iniciativa estadounidense de brindar preferencias arancelarias a los países andinos, que está vigente por un periodo de casi dos décadas.

En el mundo de hoy en día, particularmente en el escenario internacional de la pos Guerra Fría, han surgido y se han establecido una gran variedad de temas que complejizan y amplían las interrelaciones entre los Estados. Muchos de estos temas, entre ellos las llamadas nuevas amenazas a la seguridad internacional, dentro de los que se incluye el narcotráfico y terrorismo, no pueden ser controlados con acciones individuales de los estados debido a que su funcionamiento está diseminado en el mundo; por ello, estos temas requieren acciones colectivas y cooperativas entre los Estados. Además de ello, ha habido una tendencia con la que las capacidades del poder militar de generar resultados en otras áreas disminuyen enormemente y el papel militar, en conjunto con el poder económico, han perdido su absoluta centralidad; hoy en día, el llamado “poder blando” entendido como la capacidad de ejercer influencia ha cobrado importancia (Nye 1990)

Dentro de este marco, las situaciones de interdependencia entre los Estados son muy comunes y pueden darse a través de vinculación de temas prioritarios para las partes. Sin embargo, un elemento fundamental que debe reconocerse en esta situación de interdependencias es las diferencias de poder entre los Estados: la interdependencia brinda a los Estados menos dependientes y más poderosos la capacidad de brindar concesiones a menores costos y, al mismo tiempo, le brinda fuentes de influencia sobre los estados mas dependientes (Keohane y Nye 1977 y 1987).

La política exterior no es únicamente resultado de la visión de los tomadores de decisiones sino que también de la participación de otros actores que de diferentes maneras han influenciado para que tenga lugar determinada decisión: los actores transgubernamentales, transnacionales y otros actores no controlados por los gobiernos pueden jugar un rol importante en el proceso (Keohane y Nye 1977 y 2003).

Cambios en el sistema internacional, poder blando y preferencias arancelarias andinas.

El fin de la Guerra Fría y de la existencia de un orden bipolar caracterizado por la oposición entre Estados Unidos y la Unión Soviética, en conjunto con otros factores como la creciente globalización, han impulsado cambios importantes en el sistema internacional que influyen en las acciones de los estados en sus relaciones con el mundo. Estos cambios, que son analizados por Nye (1990) en su desarrollo del concepto de poder blando, son de gran utilidad para comprender las razones básicas que permitieron la emisión de la normativa que dio origen a las preferencias arancelarias andinas.

Un primer ámbito en el que se observan cambios importantes es en la agenda de las relaciones entre estados: se ha venido desarrollando una tendencia importante hacia la diversificación de los temas incluidos en la agenda política mundial y de los ámbitos considerados como amenazas a la seguridad e incluidos dentro de las agendas de seguridad de los estados, sobre todo en aquellos con mayor poder en el contexto internacional como Estados Unidos. Nye (1990) plantea que “en la visión tradicional los Estados dan prioridad a la seguridad militar, (...) hoy en día los Estados consideran otras dimensiones de seguridad” (157). La seguridad ha dejado de tener un enfoque exclusivo en las amenazas externas de carácter militar y se ha ampliado para incluir a las llamadas nuevas amenazas a la seguridad internacional, dentro de las que se consideran al narcotráfico y terrorismo, aspectos de especial importancia para comprender las razones de surgimiento y ampliación de las preferencias arancelarias andinas ATPA/ATPDEA. Adicionalmente, las llamadas nuevas amenazas internacionales, requieren “una acción colectiva y cooperación internacional” (Nye 1990: 163); esto ocurre debido a que las dinámicas de funcionamiento de estas amenazas, en un gran número de casos, sobrepasan las posibilidades de los estados de enfrentarlas y controlarlas con acciones individuales.

Un segundo ámbito en el que se observan cambios es en las características del poder en el sistema internacional; y es en este contexto en el que Nye desarrolla el concepto de poder blando. Ha habido una tendencia hacia la diversificación de las fuentes de poder, lo que a su vez ha permitido que se desarrolle cierta dispersión del poder ampliándose a un mayor número de estados. En el mundo de hoy las

posibilidades de uso del poder militar se han disminuido ampliamente debido a los altos costos que tendría su uso y a una disminución en su capacidad de generar efectos en otros ámbitos de las relaciones internacionales. Nye (1990) plantea que hoy en día “la definición de poder está perdiendo su énfasis en la fuerza militar” (154) y que, por lo tanto, “la prueba de poder no está en los recursos que se posee sino en la habilidad de cambiar el comportamiento de los Estados” (155). Dentro de este marco se entiende que las fuentes de poder hoy en día no se reflejan únicamente en el poder militar y económico sino que se derivan, en gran medida, de la capacidad de influencia de un estado.

A continuación se presenta una reflexión sobre la forma en la que los cambios en el contexto internacional y en las dimensiones del poder han tenido influencia en los caminos y las decisiones que se tomaron en Estados Unidos y que llevaron a la creación de las preferencias arancelarias andinas como parte de su estrategia de lucha contra el narcotráfico; este análisis está basado en la argumentación que hace Nye (1990) al desarrollar el concepto de poder blando.

De esta manera, esta sección del documento parte analizando la forma en la que los cambios en el sistema internacional minimizaron la centralidad de la seguridad militar y dieron cabida al surgimiento de las llamadas “nuevas amenazas a la seguridad” permitiendo que el narcotráfico se establezca como prioridad en Estados Unidos. Posteriormente, se argumenta que al ser el narcotráfico un tema que requería la acción colectiva y cooperación de otros estados, hizo que se emprendan, por parte de Estados Unidos, acciones que pretendían internacionalizar su visión del narcotráfico particularmente en la Región Andina, una de las principales fuentes de droga en el mundo. Esta concepción parte de la idea desarrollada por Nye (1990) de que hoy en día los estados no pueden alcanzar por si solos los resultados que esperan en el ámbito internacional. Finalmente, se analiza la forma en la que en este contexto Estados Unidos busca ampliar su capacidad de influencia en los países andinos beneficiarios de las preferencias arancelarias.

Todos estos argumentos nos permiten comprender las bases iniciales que permitieron la emisión de la normativa ATPA que dio origen a las preferencias arancelarias andinas por parte de Estados Unidos: esta iniciativa surge en principio debido a la forma en la que, con el fin de la Guerra Fría, la lucha contra el narcotráfico

se desarrolla como prioridad en la agenda de seguridad estadounidense y a que el narcotráfico es visto como un tema que no puede ser resuelto con acciones individuales o a través del poder tradicional sino que se requieren acciones colectivas con los países en donde se desarrollan actividades relacionadas como el caso de los países de la Región Andina. Para ello Estados Unidos pretende hacer que los países andinos compartan su visión del narcotráfico como amenaza a la seguridad, a la vez que pretende ampliar su capacidad de influencia en las acciones de estos países en relación con este y otros temas de su interés en la región, aspecto que será profundizado en la siguiente sección.

Durante fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa, contexto en el cual aparecen por primera vez las preferencias arancelarias andinas con la emisión en 1991 de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), se dieron cambios importantes en las circunstancias globales que se derivaron principalmente del fin de la Guerra Fría y de la disolución de la Unión Soviética que, como plantea Nye (1990) permitieron diversificar la agenda política mundial y las dimensiones de seguridad; este contexto analizado para el caso de Estados Unidos, permitió modificar la composición y prioridades de la agenda de seguridad estadounidense incluyendo el tema de la lucha contra el narcotráfico.

El proceso con el que el narcotráfico comenzó a ser visto como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos se inició a fines de la década de los 60 impulsado por el Presidente Nixon (1969-1974) tras el gran aumento que se venía dando de la incidencia de las drogas en la sociedad²⁹; este proceso fue nuevamente impulsado durante la administración de Ronald Reagan(1981-1989); sin embargo, en el contexto de la Guerra Fría este tema se mantuvo dentro de un perfil relativamente secundario en el ámbito de las relaciones de Estados Unidos con el resto del mundo y a la sombra de la prioridad que representaba la amenaza soviética; por lo que incluso dentro de este periodo hubieron espacios temporales en los que no se emprendieron mayores acciones en relación con el tema incluso a nivel interno, mucho menos a nivel internacional.

²⁹ Para mayor información consultar: Nixon, Richard (1969). Discurso especial presentado al Congreso de los Estados Unidos sobre los Narcóticos y las Drogas Peligrosas. 14 de julio de 1969. Disponible en línea: <https://www.presidency.uscb.edu>

Con el fin de la Guerra Fría y la desaparición de la amenaza mayor, la “guerra contra el narcotráfico”, según la denominó Nixon, cobró enorme importancia permitiendo, dentro de esta nueva etapa, que este tema se establezca como prioridad en la agenda de seguridad estadounidense y en las relaciones de Estados Unidos con el resto del mundo, particularmente con los países en los que se desarrollaban actividades relacionadas con las drogas como el caso de los países andinos.

En el discurso de posesión en el mando del presidente George H. W. Bush (1989-1993) pronunciado el 20 de enero de 1989 se observa claramente la eliminación de la prioridad en la agenda de seguridad de la amenaza soviética y la renovada importancia que toma la “guerra contra el narcotráfico” en este contexto. Bush plantea que,

La era totalitaria ha terminado, sus viejas ideas se han esfumado como hojas de un antiguo árbol sin vida. Una nueva brisa está soplando, y una nación refrescada por la libertad. Hay nuevas barreras que vencer, y nuevas acciones que tomar (Bush 1989, traducción propia).

El discurso presentado es particularmente importante debido a que, al ser el discurso inaugural de toma de posesión, tiene una representatividad particular de la visión del nuevo mandatario y del contexto histórico que se estaba viviendo. En este importante discurso, se evidencia claramente que el fin de la Guerra Fría deja un espacio vacío en la agenda de seguridad estadounidense que iba a ser llenado en una parte importante por el tema del narcotráfico, que ya venía enrumándose para ocupar ese espacio tras un largo proceso en el que fue implantándose como un tema prioritario. Este mandatario da un rol fundamental a la lucha contra el narcotráfico manteniendo los términos que ya venían usando por los presidentes anteriores; el mandatario plantea en su discurso que:

Hay muy pocas áreas en las que claramente nosotros como sociedad debemos levantarnos unidos y expresar nuestra intolerancia. La más obvia de ellas es el tema de las drogas. Cuando la primera cocaína ingresó ilegalmente en un barco, puede muy bien haber sido una bacteria mortal, ha lastimado tanto el cuerpo, el alma de nuestro país. Y hay mucho por hacer y por decir, pero tomen mi palabra: este flagelo se detendrá (Bush 1989, traducción propia).

Al haber desaparecido la amenaza soviética el presidente Bush presenta el tema de la lucha contra el narcotráfico como un nuevo reto en el que ni siquiera se concibe la posibilidad de que haya visiones divergentes a nivel interno en cuanto a la prioridad del

tema. Si consideramos que las preferencias arancelarias andinas bajo la ley ATPA de 1991 fueron concebidas como un componente dentro de la estrategia de lucha contra el narcotráfico que pretendía fomentar el desarrollo económico y el empleo en los países andinos para minimizar la presencia de actividades relacionadas con la droga, entonces comprendemos el papel que tuvo el cambio en la agenda de seguridad estadounidense como el factor inicial que dio cabida a los cambios que permitieron la creación de las preferencias arancelarias andinas, al haber permitido el desarrollo de la lucha contra el narcotráfico como tema prioritario³⁰.

Sin embargo, el surgimiento del narcotráfico como prioridad interna en Estados Unidos no explica por sí solo las razones básicas que permitieron el surgimiento de las preferencias arancelarias andinas como componente de la lucha antidrogas; para comprender el vínculo que se hace con los países andinos es necesario tener presente un cambio adicional que se deriva del surgimiento de este tipo de temas; de esta manera, como plantea Nye (1990)

La habilidad de los grandes poderes con amplios recursos de poder tradicional para controlar su entorno se ha visto disminuida por el cambio en la naturaleza de los temas en la política mundial. Muchos de los temas hoy en día no enfrentan a un estado con otro; sino que más bien, son temas en los que todos los estados tratan de controlar a actores transnacionales. Las soluciones para muchos de los temas actuales (...) requieren acciones colectivas y cooperación internacional (163, traducción propia).

En el caso de la lucha contra el narcotráfico Estados Unidos promovió la internacionalización de su visión debido a que “no puede alcanzar por sí solo los resultados que espera” (Nye 1990: 157). La dinámica de funcionamiento del narcotráfico a nivel internacional sobrepasa la capacidad que tiene Estados Unidos de controlarla y/o disminuir su presencia o eliminarla si actúa de manera individual. Es difícil para Estados Unidos controlar incluso internamente la demanda de droga, mucho más difícil aún resulta el control del mercado transnacional de cocaína: el cultivo, procesamiento, transporte y distribución de la droga está diseminado internacionalmente con una presencia importante en algunas zonas o en algunos países, como sucede con el

³⁰ En este punto no puede dejar de mencionarse las críticas que han hecho varios autores (Riley 1995, Sharp y Andreas 1996 y Loveman 2006) desde diversos enfoques sobre las dificultades que ha habido en la lucha contra el narcotráfico visto como un problema de seguridad.

caso de los países de la Región Andina. Es a partir de esta realidad que Estados Unidos vincula la lucha contra el narcotráfico con los países andinos subordinando en gran medida otros temas de su agenda a este gran paraguas prioritario y permitiendo de esta manera el surgimiento de medidas como las preferencias arancelarias andinas

Es dentro de este marco que, en 1989, contexto del fin de la Guerra Fría y poco después de la posesión del mando, que el presidente George H. W. Bush lanza una estrategia global de lucha contra las drogas amplia y multifacética, con componentes nacionales e internacionales y, como parte de esta estrategia, lanza la iniciativa andina (Perl 1992: 13-15), enfocada directamente en los países de esta región. El documento inicial de la iniciativa andina emitido en 1989

“llama a una cumbre presidencial de la Región Andina con la finalidad de implementar un plan económico, militar y de aplicación de la ley y lograr un acuerdo entre Estados Unidos y la Región Andina sobre los principales objetivos y estrategias de los Estados Unidos en la región (The White House 1989: 63 en Del Olmo 1991: 113).

A pesar de que el documento no hace alusión al narcotráfico como tema prioritario sino que plantea cautelosamente una visión que pone al mismo nivel varios factores y que habla de llegar a un “acuerdo” con los países de la región, sus prioridades ya estaban establecidas como se verá en la Cumbre de Cartagena realizada el año siguiente en 1990 tras la convocatoria estadounidense. El documento muestra la intención del gobierno estadounidense de comenzar a tomar acciones al más alto nivel político para enrumbar la iniciativa. Luego de esta declaración se realizan dos cumbres presidenciales enfocadas ampliamente en la lucha contra el narcotráfico: una en Cartagena en 1990 y otra en San Antonio de Tejas en 1992. La promulgación de la Ley ATPA se da en el periodo intermedio entre estas dos cumbres. Con estas medidas Estados Unidos pretendió difundir su visión de la lucha contra el narcotráfico en otros países relacionados con el tema como los de la Región Andina y emprendió además acciones específicas con estos países pretendiendo alcanzar una acción colectiva en contra de este problema. Este es el factor que directamente permite la emisión de la normativa que da origen a las preferencias arancelarias andinas.

La Cumbre de Cartagena que se realizó en 1990 con la participación de los presidentes de Bolivia, Colombia, Estados Unidos y Perú anuncia la relación que posteriormente se hace entre lucha contra las drogas con desarrollo económico que es el

factor fundamental que permite el surgimiento de las preferencias arancelarias andinas.

La Declaración de Cartagena plantea que

Las ganancias de la producción y el comercio de la coca y el tráfico de drogas ilícitas contribuyen, en diferente medida, a la entrada de divisas y a la generación de empleos o ingresos. La supresión de la producción y el comercio de la coca tendrán costos económicos significativos... El presidente de los Estados Unidos solicitará al Congreso que autorice nuevos fondos para este programa [...] a fin de apoyar a las partes andina en sus esfuerzos (Declaración de Cartagena 1990).

Dentro de este marco y como una iniciativa del ejecutivo estadounidense, el presidente Bush firmó la carta de pedido al Congreso de Estados Unidos para que se apruebe la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (Andean Trade Preference Act –ATPA-) el 5 de octubre de 1990. Esta ley fue aprobada por el Centésimo Segundo Congreso de Estados Unidos en noviembre de 1991 y firmada por el presidente para convertirse en ley el 4 de diciembre de ese mismo año.

Adicionalmente, el año siguiente, se realizó la Cumbre Antidrogas de San Antonio de Tejas en la que a más de los presidentes que participaron en la Cumbre de Cartagena, participó también el presidente del Ecuador mostrando el interés ecuatoriano de participar en una iniciativa que brindaría beneficios adicionales en las relaciones comerciales con Estados Unidos. La Cumbre de San Antonio muestra de forma clara la internacionalización de la visión estadounidense de la lucha contra el narcotráfico siendo adoptada por los países de la Región Andina, incluyendo Ecuador que había mantenido un discurso de no participación en el problema de las drogas. De esta manera, la Declaración de la Cumbre de San Antonio estipula que “el problema de las drogas ilícitas es de carácter internacional, [...] de que hay la necesidad de ampliar y fortalecer las relaciones de cooperación” (Declaración Cumbre de San Antonio 1992)³¹ para enfrentar este problema.

La lucha contra el narcotráfico establecida como factor prioritario en la agenda de seguridad estadounidense, principalmente luego del fin de la Guerra Fría, y la visión de este tema como un área en la que se requieren acciones colectivas con los países en

³¹ Para mayor información consultar la Declaración de la Cumbre de San Antonio (1992). Disponible en línea:
http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/CUMBRE_SOBRE_DROGAS_EN_SAN_ANTONIO.pdf

donde se desarrollan actividades relacionadas con el tema, internacionalizando su visión e implementando medidas que subordinaron en gran medida otros temas a la prioridad de la lucha contra el narcotráfico, es el factor básico que explica en principio las razones de la emisión de las preferencias arancelarias andinas bajo la normativa ATPA.

Posteriormente, cuando en 2001 venció el periodo de vigencia de la normativa ATPA, los acontecimientos en el sistema internacional permitieron el surgimiento de una nueva amenaza a la seguridad con características similares a la lucha contra el narcotráfico en el sentido en que no enfrentada a un estado con otro sino que pretendía controlar a un actor transnacional ilegal para lo que Estados Unidos pretendió difundir su visión e implementar acciones colectivas. El gran acontecimiento en este contexto histórico fue el ataque terrorista a las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001³².

Este factor puede considerarse como un hecho importante que permitió la ampliación y extensión de las preferencias arancelarias andinas con la emisión de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) el 1 de agosto de 2002, que fue firmada por el presidente Bush para convertirse en ley el 6 de agosto de ese mismo año debido a que en Estados Unidos se desarrolló un vínculo directo entre narcotráfico y terrorismo. La “guerra contra el terrorismo” se estableció como factor absolutamente prioritario en la agenda de seguridad; sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos comenzó a desarrollar un vínculo entre narcotráfico y terrorismo profundizando más aún la visión del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional, al encontrarse vinculado con terrorismo. Un ejemplo muy ilustrativo de este proceso es el discurso del presidente Bush realizado en diciembre de 2001, dos meses luego del ataque terrorista y ocho meses antes de la emisión de la ATPDEA. El mandatario ofreció un nuevo argumento para luchar contra las drogas a la vez que firmaba una ley para expandir el programa federal antidrogas para los siguientes cinco años; el mandatario señalaba que:

Si (un ciudadano norteamericano) deja de usar drogas, se une a la lucha contra el terrorismo... Es importante para los americanos

³² Es necesario tener presente que la forma en la que el terrorismo y el narcotráfico se instauraron en la agenda de seguridad estadounidense y el papel que tomaron es muy diferente. Mientras que la securitización del narcotráfico es resultado de un largo proceso que tomó lugar durante varias décadas, la “guerra contra el terrorismo” se instaura rápidamente en la agenda de seguridad estadounidense como respuesta a un acontecimiento específico de gran importancia para Estados Unidos que le dio origen y prioridad al mismo tiempo.

conocer que el tráfico de drogas financia el mundo del terror, sosteniendo económicamente a los terroristas³³ (traducción propia).

En el caso de la agenda de Estados Unidos en la Región Andina el vínculo narcotráfico-terrorismo fue especial debido a que, como ya revisamos, la región era desde la década de los 90 uno de los principales frentes de lucha contra el narcotráfico; a esto se añadió la presencia en la región de grupos insurgentes como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), consideradas como terroristas por Estados Unidos. Este cambio en la agenda de seguridad estadounidense permite de cierto modo impulsar la extensión de las preferencias arancelarias andinas para continuar apoyando la lucha contra el narcotráfico. De esta manera, en 2002, contexto de surgimiento de la ATPDEA, Barreiro (2002) escribe que:

El combate al narcotráfico y el nuevo enemigo del terrorismo, van a ser considerados por el Presidente Bush como causales suficientes para plantear a su Senado la extensión de esta legislación (refiriéndose a las preferencias arancelarias andinas), que garantizaría un beneficio económico para la región y una puerta de control regional sobre las actividades del narcotráfico y terrorismo de vital interés para la política estadounidense (250).

Es necesario reconocer que hay un cambio importante en la forma en la que Estados Unidos actúa en el sistema internacional en la década de los 90, cuando la agenda de seguridad tenía como prioridad al narcotráfico, y en la primera década del siglo XXI dominada por la “guerra contra el terrorismo”; sin embargo, las bases que permiten que se mantenga la iniciativa de las preferencias arancelarias durante las dos décadas se mantienen. Mientras que la lucha contra el narcotráfico desarrolló una visión por parte de Estados Unidos de la necesidad de cooperación internacional y acción colectiva, la guerra contra el terrorismo desarrolló, en gran parte, la visión de que se puede actuar de forma unilateral sin importar las fronteras. ¿Cómo se entendería entonces la mantención de medidas como las preferencias arancelarias andinas? el terrorismo a pesar de todo es visto como un crimen transnacional que no puede ser controlado con acciones unilaterales. Si bien Estados Unidos considera a las FARC como grupo terrorista, no

³³ CBS Noticias (2001). “Bush: War On Drugs Aids War On Terror”. Disponible en línea: www.cbsnews.com

está relacionado con los grupos terroristas musulmanes que atacaron las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001 y que son vistos como una amenaza más directa a los Estados Unidos, por lo que Estados Unidos no ha planteado la posibilidad de actuar unilateralmente, como si lo ha hecho en el medio oriente, sino que ha ido por la vía de la acción cooperativa y la vinculación de este con otros temas como los beneficios económicos, dando posibilidad a la mantención de las preferencias arancelarias andinas hasta hoy en día.

La necesidad de establecer acciones colectivas y cooperación internacional, plantea Nye (1990), sugieren una segunda forma de ejercer el poder, más atractiva que los medios tradicionales. E introduce la idea del poder blando: “Un estado puede conseguir los resultados que desea en el sistema internacional porque otros estados quieren seguir su planteamiento o porque se ha acordado (con dichos estados) una situación que produce esos efectos” (166). Esto es lo que ha intentado hacer Estados Unidos con muchos temas; en el caso de la lucha contra el narcotráfico parece haberse dado un proceso doble en el que Estados Unidos ha logrado implementar en cierta medida su visión sobre el narcotráfico en los países andinos; pero, al mismo tiempo las acciones que han tomado los países andinos se derivan de acuerdos específicos de diversa índole como el Plan Colombia y en relación con nuestro estudio, la emisión de las preferencias arancelarias andinas para promover el desarrollo económico en la región³⁴ que son acuerdos con los que Estados Unidos ha logrado ampliar su capacidad de influencia en la región.

La necesidad de acciones colectivas y cooperación internacional hacen que “la definición del poder est(é) perdiendo su énfasis en la fuerza militar” (154) y que, por lo tanto, “la prueba del poder no est(é) en los recursos que se posee sino en la habilidad de cambiar el comportamiento de los Estados” (155). Las preferencias arancelarias andinas, derivadas de una iniciativa unilateral de Estados Unidos, pueden ser vistas como un mecanismo que apoya esta necesidad de variar las formas de uso del poder en el contexto actual pues le permiten a Estados Unidos influenciar en las decisiones que toman los gobiernos de los países andinos en relación con la lucha contra el

³⁴ El Plan Colombia es un acuerdo bilateral entre Colombia y Estados Unidos suscrito en 1999 durante las administraciones de Andrés Pastrana en Colombia y de Bill Clinton en Estados Unidos con los objetivos específicos de generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcóticos.

narcotráfico, como por ejemplo a través de condicionalidades establecidas para que un país elegible obtenga el estatus de beneficiario, como lo veremos en la siguiente sección analizando la interdependencia asimétrica y las preferencias arancelarias andinas.

Interdependencia asimétrica y la emisión, ampliación y extensión de las preferencias arancelarias andinas ATPA/ATPDEA.

En el sistema internacional hoy en día los estados son interdependientes; esto no se aplica únicamente a las relaciones entre estados con poder relativamente similar sino que es más bien un factor característico de las relaciones internacionales en términos generales que se deriva de la existencia de una gran variedad de temas en la agenda internacional, así como también de la existencia de una gran variedad de fuentes de poder a ser utilizadas por los actores en sus relaciones internacionales. A pesar de que Ecuador y Estados Unidos son mundos muy distintos en el ámbito de las relaciones internacionales, siendo el primero un estado pequeño y con poco poder en el sistema internacional y el segundo habiéndose establecido como gran potencia mundial desde hace aproximadamente un siglo, hay aspectos de las relaciones bilaterales que generan una interdependencia entre estos países.

El concepto de interdependencia asimétrica desarrollado por Keohane y Nye (1977 y 1987) es de gran utilidad para comprender las razones por las que Estados Unidos emitió y mantuvo las preferencias arancelarias bajo la normativa ATPA/ATPDEA por lo que es utilizado en esta sección como marco de análisis. Las explicaciones que se presentan a continuación pueden ser aplicadas en términos generales a todo el proceso de emisión, ampliación y extensiones de las preferencias arancelarias debido a que los factores característicos de la relación –derivados principalmente de la asimetría de poder- que a su vez son factores explicativos en este trabajo, se mantienen a lo largo del periodo de vigencia de las preferencias arancelarias desde 1991 hasta el contexto actual. Sin embargo, por razones explicativas esta sección analiza primero el carácter de interdependiente de las relaciones Estados Unidos-Países Andinos, particularmente Ecuador, en torno a los temas relacionados con las preferencias, para luego analizar la forma en la que la asimetría de esta interdependencia brinda reflexiones importantes sobre las razones que llevaron a Estados Unidos a emprender y mantener esta iniciativa.

Siguiendo el planteamiento de Keohane y Nye (1977) de que la interdependencia “se refiere a situaciones caracterizadas por *efectos recíprocos* entre países o entre actores en diferentes países” (22, traducción propia, la cursiva es mía) podemos decir que una de las principales razones del surgimiento de las preferencias arancelarias andinas se deriva de la existencia de efectos recíprocos entre Ecuador y Estados Unidos en torno a los temas que fueron prioritarios en la emisión de la Ley ATPA, su ampliación con la ATPDEA y sus extensiones a partir de 2006. Detrás de esta hipótesis esta la idea de que la interdependencia puede derivarse de la vinculación que hacen los actores en temas diferentes; en este caso narcotráfico de prioridad para Estados Unidos y relaciones comerciales de prioridad para Ecuador y el resto de países andinos. Si bien en principio el concepto de interdependencia asimétrica desarrollado por Keohane y Nye (1977) en su libro *Poder e Interdependencia* no podría ser aplicado para temas diferentes como se plantea en este trabajo, en una revisión posterior que hacen del libro (1987), los autores reconocen esta deficiencia y llegan a plantear que “muchos de los vínculos de temas de alto nivel tienen lugar entre asuntos económicos y asuntos de seguridad” (734). Asimismo Nye (1990) continúa desarrollando esta idea y plantea que “la interdependencia es balanceada en diferentes esferas como la seguridad, el comercio y las finanzas” (158). Si bien no ha habido por parte de los autores un desarrollo teórico específico sobre la vinculación de temas como factor determinante de la existencia de una relación de interdependencia, el argumento que se presenta en este trabajo pretende ser un ejemplo de que efectivamente esta situación puede ocurrir y la interdependencia entre dos o más actores puede darse por la vinculación de temas. La relación de interdependencia que permitió el surgimiento de las preferencias arancelarias andinas se deriva de la relación que hizo Estados Unidos entre lucha contra el narcotráfico –un tema prioritario en su agenda de seguridad- y el otorgamiento de preferencias arancelarias a los países andinos para el ingreso de sus productos al mercado estadounidense –un tema de comercio prioritario para Ecuador y el resto de países de la región andina elegibles como beneficiarios-.

Estados Unidos otorga las preferencias arancelarias bajo la normativa ATPA/ATPDEA a los países andinos como parte de una estrategia más amplia de lucha antidrogas que este país emprende relacionándose con otros países debido a la dificultad que tiene para tratar el problema con acciones individuales y a la necesidad de apoyarse

en acciones colectivas en las que participen los países en los que se desarrollan actividades relacionadas con la oferta de drogas. De esta manera, los países andinos, entre ellos Ecuador, podían tener *efectos importantes* en la lucha contra el narcotráfico, tema prioritario en la agenda estadounidense debido a que, como plantea Maghil (1992), para inicios de los 90 –contexto en el que se emitió la ley ATPA- la región andina proveía más de la cocaína consumida en Estados Unidos que cualquier otra región; solamente Perú producía aproximadamente el 60% de la oferta de la cocaína mundial (5 y 6). A pesar de ser estados pequeños y con poco poder en el sistema internacional, los países andinos tienen algo de interés para Estados Unidos que da origen a la interdependencia que es, fundamentalmente, la capacidad de influenciar de importante manera en la oferta de droga hacia Estados Unidos ejerciendo mayor control en sus países. En el caso de Ecuador, si bien este no ha sido considerado históricamente como un país productor de coca, el Ecuador fue incluido en la iniciativa debido a que, al encontrarse entre Colombia y Perú, países con amplias extensiones de cultivo de coca, y, como plantea el informe del International Crisis Group (2008) en Ecuador se han desarrollado actividades complementarias a la producción, principalmente de tránsito y almacenamiento de droga y de precursores químicos; además, el Ecuador se ha ido convirtiendo cada vez más en plataforma de lavado de dinero (20); esta realidad implica que Ecuador, a pesar de no ser un país ampliamente productor, puede tener efectos importantes en la lucha antidrogas estadounidense al controlar las actividades conexas al narcotráfico que se han venido desarrollando en su territorio. Ecuador fue incluido debido al interés estadounidense de que se involucren todos los países directa o indirectamente relacionados con actividades que tienen que ver con el narcotráfico. De esta manera, en la Cumbre Antidrogas de San Antonio de Tejas realizada en febrero 1992, pocos meses después de la emisión de la ley ATPA –diciembre de 1991- que dio origen a las preferencias arancelarias andinas, los presidentes de Estados Unidos -que impulsaba la iniciativa-, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, emitieron una declaración que se refería a la participación de países indirectamente relaciones en los siguientes términos:

Reconocemos que el problema de las drogas ilícitas es internacional. Todos los países directa o indirectamente afectados deben asumir obligaciones y acciones claras en la lucha contra ese problema de la región , a fortalecer las acciones claras en la lucha contra ese problema

de la región, a fortalecer las acciones nacionales y de cooperación internacional en la lucha contra las drogas y a participar activamente en los programas regionales (Cumbre de San Antonio 1992).

Dentro de este marco, Ecuador fue designado como beneficiario de la ley ATPA el 30 de abril de 1993.

Estados Unidos, por su parte, tiene *efectos importantes* en los réditos que ha podido obtener el Ecuador de sus relaciones comerciales debido a la gran dependencia de las exportaciones ecuatorianas del mercado estadounidense. Así por ejemplo, para 1990 –contexto de surgimiento de la ley ATPA–, el 48,6 % de las exportaciones ecuatorianas tenían como destino Estados Unidos (CEPAL-BADECEL). Esta situación hizo que en Ecuador se desarrolle una visión de las preferencias arancelarias andinas como un tema de carácter prioritario cuyos beneficios deben mantenerse; esta visión ha sido impulsada principalmente por algunos sectores exportadores beneficiarios de las preferencias y ha llegado a ser ampliamente compartida por las entidades gubernamentales relacionadas con el tema debido adicionalmente a que las preferencias arancelarias han permitido generar cierta diversificación de las exportaciones ecuatorianas del sector florícola y de las conservas de pescado; y adicionalmente, aunque en menor medida, de las exportaciones de brócoli, atún, mango y algunos textiles (CAN, 2001 en Baquero y Fernández 2002: 8 y Castrillón 2007: 19-131). Sin embargo, es necesario resaltar que esta visión de los efectos importantes que puede tener Estados Unidos con una medida de preferencias arancelarias como la ATPA/ATPDEA ha ocurrido a pesar de que en términos generales el impacto en las exportaciones ecuatorianas es limitado y relativo, tal como se puede derivar del estudio de Baquero y Fernández (2002), debido a que “el petróleo, derivados de petróleo y atún, representan 98% de las exportaciones (...) y las partidas restantes representan apenas el 2% de las exportaciones a ese país” (1) y sobre todo a que, para el caso del petróleo, principal producto de exportación del Ecuador, el aumento de las exportaciones en razón de las preferencias no sería tan marcado debido a la inelasticidad precio-demanda del petróleo (2). Lo que más influencia ha tenido entonces es la visión compartida entre el sector privado y el gobierno ecuatoriano de que es un tema prioritario.

En conclusión, Estados Unidos y Ecuador tienen efectos recíprocos en los dos principales temas que fungieron en el proceso que dio origen a la normativa ATPA/ATPDEA: en ambos países se tomaron decisiones considerando que el otro podía tener efectos importantes en un tema de prioridad en su agenda. Esta es parte de la razón básica por la que Estados Unidos emitió la normativa de las preferencias arancelarias andinas y por la que la ha mantenido en vigencia hasta hoy en día.

Sin embargo, esta explicación es únicamente parcial; para entender de mejor manera las razones por las que Estados Unidos emitió la normativa que dio origen y mantuvo las preferencias arancelarias andinas es necesario profundizar en la comprensión del carácter asimétrico de esta interdependencia, particularmente en cuanto a los diferentes niveles de dependencia del tema que tienen Ecuador y Estados Unidos y los costos diferentes que se derivan para los estados, así como también en cuanto a la forma en la que una relación de interdependencia asimétrica puede convertirse en una fuente de influencia para el actor con mayor poder en la relación.

La interdependencia a la que hacemos referencia y que permite comprender el origen de las preferencias arancelarias andinas no es armónica ni mucho menos equitativa: las preferencias arancelarias no surgen espontáneamente de la relación entre los países sino que surgen como iniciativa unilateral de Estados Unidos que, gracias a su poder, puede aprovechar la vulnerabilidad que tiene el Ecuador y los países de la región andina en sus relaciones comerciales con Estados Unidos y la visión que se genera de las preferencias arancelarias como un tema prioritario para, en base a esto, conectar este tema con el apoyo que le pueden dar los países andinos en la lucha contra el narcotráfico.

La interdependencia genera costos; sin embargo en un contexto de interdependencia asimétrica los costos no son iguales para las partes. Keohane y Nye (1987) plantean que “los actores menos dependientes tienen posibilidades de realizar mayores concesiones a un menor costo que los actores que son más dependientes” (734). El nivel de dependencia de Estados Unidos y de Ecuador en la interdependencia narcotráfico-relaciones comerciales es diferente, siendo Estados Unidos mucho menos dependiente de esta relación al haber sido este país mismo el que realizó el vínculo entre los dos temas. Para Estados Unidos la relación narcotráfico-beneficios en las relaciones comerciales es solo un factor pequeño de una iniciativa mucho más amplia impulsada

para llevar adelante la lucha contra el narcotráfico a nivel internacional –tema prioritario en su agenda con la Región Andina- por lo que su promoción de la lucha contra el narcotráfico en los países andinos depende una gran variedad de medidas adicionales, algunas de las cuales plantean acciones mucho más directas para lograr este fin como el Plan Colombia; adicionalmente, sus relaciones comerciales con Ecuador y el resto de los países andinos no representan una prioridad dentro de su agenda. Para el Ecuador en cambio las relaciones comerciales con Estados Unidos son un factor absolutamente prioritario debido a que aproximadamente la mitad de sus exportaciones se han destinado a Estados Unidos en las últimas décadas por lo que cualquier factor en relación con el tema ha sido visto como un aspecto de gran importancia por los actores gubernamentales ecuatorianos y por el sector exportador. El nivel de dependencia de Estados Unidos de la interdependencia narcotráfico-relaciones comerciales es mucho menor a la de Ecuador y los países andinos.

El diferente nivel de dependencia en la relación narcotráfico-relaciones comerciales permite comprender que Estados Unidos estuvo dispuesto a emitir la ley ATPA, a renovarla y ampliarla en 2001 creando la ATPDEA y a realizar extensiones continuas a los beneficios a partir de 2006 debido a que los costos que le implican brindar dichas preferencias han sido muy bajos tanto en términos del efecto económico-comercial, como en términos de los avances en la lucha antidrogas.

Gran parte del costo que implica para Estados Unidos el otorgamiento de las preferencias arancelarias se deriva de los montos de deja de cobrar por motivo de aranceles en el ingreso de los productos andinos elegibles al mercado estadounidense; adicionalmente, se podría plantear que el costo se deriva también de la forma en la que las importaciones andinas podrían afectar a la producción y el empleo en Estados Unidos. Sin embargo, Estados Unidos, en términos económicos y comerciales es mucho más grande y poderoso que Ecuador y que incluso todos los países andinos beneficiarios en conjunto. Si consideramos que para 1991, del total de importaciones que hizo Estados Unidos tan solo el 0,3%, menos del 1%, provenían de Ecuador y que esta situación se mantiene hasta 2009 –año en el que se realizó la última extensión de las preferencias bajo la normativa ATPDEA- en el que el 0,35%, menos del 1% provenían del país, comprendemos que los costos que le implica a Estados Unidos otorgar dichas preferencias en materia de aranceles no cobrados son mínimos hasta el punto en el que

se podría plantear que son casi inexistentes en relación con los aranceles por importación cobrados a nivel general (CEPAL-BADECEL)³⁵. Adicionalmente, debido a esta diferencia de tamaño de la economía y poder, el efecto de las importaciones ecuatorianas y andinas beneficiarias de las preferencias arancelarias en la economía y el empleo en Estados Unidos ha sido “insignificante”, representando un costo mínimo y prácticamente inexistente para Estados Unidos. Esta situación ha sido reflejada constantemente en los informes presentados anualmente por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos y el Departamento de Trabajo sobre el impacto de la ley ATPA/ATPDEA en la economía y el empleo en Estados Unidos respectivamente. Así por ejemplo, y para dejar sentado el reconocimiento en Estados Unidos del impacto mínimo e insignificante, a continuación se presenta el resumen de los planteamientos de estos informes presentado en 2007 en el Tercer Informe al Congreso de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos en donde al referirse al impacto de trabajo se plantea que “los reportes del Departamento de Trabajo han encontrado consistentemente que la normativa ATPA/ATPDEA no parece haber tenido un impacto adverso, o haber significado una amenaza para el empleo en Estados Unidos” (5) y al referirse al impacto general en la economía estadounidense durante el periodo de vigencia de las preferencias arancelarias desde 1991 plantea que

Los informes de la Comisión de Comercio Exterior de Estados Unidos han encontrado consistentemente que el efecto total de importaciones que se benefician exclusivamente en el marco del programa ATPA/ATPDEA (es decir, aquellos no elegibles por otro programa de preferencias arancelarias) en la economía de Estados Unidos y en los consumidores ha sido insignificante (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos 2007: 5)

Los costos bajos que le implica a Estados Unidos otorgar las preferencias arancelarias andinas no solo se limitan al ámbito comercial-económico sino que interesantemente se reflejan también en el bajo nivel de impacto en el área que permitió su surgimiento y que ha sido su principal objetivo: minimizar la presencia de actividades relacionadas con la producción de drogas en los países andinos beneficiarios. La no renovación de las

³⁵ Esta situación es bastante similar en la relación comercial de Estados Unidos con el resto de países beneficiarios de las preferencias arancelarias; en ninguno de los casos las importaciones de los países andinos representan más del 1% de las importaciones estadounidenses desde 1991 hasta 2010, periodo de vigencia de las preferencias arancelarias andinas.

preferencias arancelarias andinas tendría costos mínimos en cuanto a los avances en la lucha contra el narcotráfico impulsada por Estados Unidos. Existen evidencias en este sentido tanto para la primera década de vigencia de las preferencias arancelarias bajo la normativa ATPA (1991-2001), como también para el periodo de vigencia de la ATPDEA a partir de 2002 con la que se ampliaron los productos beneficiarios incluyendo como beneficiarios a productos de importancia para la región que habían sido excluidos de la ley ATPA como petróleos y sus derivados, algunas confecciones, calzado y manufacturas de cuero, atún empacado en papel aluminio, entre otros; esta medida pretendía aumentar la capacidad de impacto de las preferencias arancelarias en las economías andinas. Sin embargo, el bajo nivel de impacto en la lucha contra el narcotráfico se mantuvo.

En el primer caso, en la evaluación que hizo Hornbeck (2002) de los diez primeros años de vigencia de las preferencias arancelarias bajo la normativa ATPA, el autor planteó que debido a que algunos productos de importancia para la región fueron excluidos de las preferencias y a que tan solo el 10% de las importaciones de los países andinos beneficiarios entraron a los Estados Unidos dentro de las provisiones de esa ley, el impacto que esta pudo tener en la economía andina fue mínimo, mucho menos aún fue su posibilidad efectiva de minimizar la presencia de actividades relacionadas con el narcotráfico en estos países. Aún más, y a pesar de que con la emisión de la ATPDEA en 2002 se amplió el beneficio a productos de importancia para la región andina para que la iniciativa tenga mayor influencia en las economías de la región, los informes realizados por la Comisión de Comercio Exterior de Estados Unidos sobre el impacto de la ATPDEA en la lucha contra el narcotráfico, además de resaltar una realidad a veces poco considerada de que “resulta difícil aislar el impacto en actividades de erradicación y sustitución de cultivos de coca debido a que esta medida es solo un componente de la estrategia de lucha antidrogas en los países de la Región Andina”, indican además que el impacto sería pequeño e indirecto (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos 2005). De esta manera, la no renovación de las preferencias arancelarias andinas no tendría un impacto mayor en la lucha contra el narcotráfico impulsada por Estados Unidos.

Si consideramos que las preferencias arancelarias andinas fueron creadas como un mecanismo que pretende fomentar el desarrollo económico y el empleo en los países

andinos para minimizar la presencia de las drogas y al mismo tiempo planteamos que durante su periodo de vigencia las preferencias arancelarias andinas han tenido un efecto mínimo en la lucha contra el narcotráfico, entonces, ¿qué hace que Estados Unidos, luego de que se terminó el periodo inicial de vigencia de las preferencias con la ley ATPA en 2001, mantenga y amplíe la medida a través de la emisión de la normativa ATPDEA en 2002 y a través de cinco extensiones consecutivas a esa normativa realizadas a partir de 2006? A más de la explicación brindada en la sección anterior sobre el rol que jugó el cambio en la agenda estadounidense luego del ataque a las torres gemelas en 2001 en la emisión de la ATPDEA, se debe considerar otro factor importante que puede observarse utilizando un componente final del concepto de interdependencia asimétrica de Keohane y Nye (1977): la forma en la que esta relación brinda fuentes de influencia adicionales al estado menos dependiente.

Keohane y Nye (1977) plantean que “las asimetrías en la dependencia (son) los factores que más probablemente han de proporcionar *fuentes de influencia* a los actores en sus manejos con los demás” (24, traducción propia, la cursiva es mía); dentro de esta misma línea y especificando que actores estarían en capacidad de obtener fuentes de influencia, los autores plantean que en una relación de interdependencia “los actores menos dependientes a menudo se encuentran en situación de usar las relaciones interdependientes como *fuentes de poder*” (25, traducción propia, la cursiva es mía).

Al ser Estados Unidos menos dependiente en esta relación de interdependencia narcotráfico-relaciones comerciales, como hemos ya analizado, hasta el punto en el que la relación de interdependencia se deriva de un vínculo de los temas realizado por su iniciativa, Estados Unidos ha podido establecer mecanismos relacionados directamente con las preferencias arancelarias andinas que le brindan fuentes de influencia en las acciones de los gobiernos de los países andinos y que pueden ser vistas como un incentivo que ha hecho que Estados Unidos continúe ampliando la vigencia de las preferencias arancelarias hasta el día de hoy.

Estos mecanismos que brindan a Estados Unidos fuentes de influencia se derivan fundamentalmente de dos características de las preferencias arancelarias andinas: la forma en la que Estados Unidos ha anclado los grandes temas de su política exterior hacia la región con condicionamientos que deben cumplir los países andinos para recibir la categoría de beneficiario y que están incluidos de forma explícita en la normativa y el

modo particular en el que se han dado las extensiones a las preferencias arancelarias por periodos relativamente cortos de tiempo, de entre seis a doce meses de vigencia para cada extensión.

El primer elemento que brinda fuentes de influencia a Estados Unidos sobre las acciones de los países andinos, referente a los términos de condicionalidad que un país andino debía cumplir para obtener la categoría de beneficiario, está vigente desde el surgimiento mismo de las preferencias arancelarias andinas a inicios de los 90; sin embargo, en 2002, con la emisión de la ATPDEA como sustituto de la ley ATPA, las condiciones para ser beneficiario fueron ampliadas incrementando a su vez la forma en la que esta normativa brinda fuentes de influencia a Estados Unidos sobre las acciones de los gobiernos de los países andinos y brindando, de esta forma, un incentivo adicional para la ampliación de la vigencia de las preferencias arancelarias.

La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), emitida en 1991, estableció una serie de condiciones que tenían que cumplir los países andinos elegibles para llegar a tener el estatus de beneficiarios. Según la normativa ATPA el estatus de beneficiario podía ser negado si un país:

- 1) Es un país comunista;
- 2) nacionaliza o expropia propiedad estadounidense de forma injusta, tangible o intelectual, sin el recurso o compromiso de compensación;
- 3) no actúa de buena fe en el reconocimiento de un laudo arbitral a favor de ciudadanos o compañías estadounidenses;
- 4) otorga trato preferencial a los productos procedentes de otros países desarrollados que pueden tener impacto significativo sobre el comercio con los Estados Unidos;
- 5) tiene una entidad gubernamental que no cumple con los acuerdos de derechos de autor para materiales de difusión;
- 6) no es signatario de un acuerdo que permita la extradición de ciudadanos estadounidenses; o,
- 7) no está tomando acciones para garantizar los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos en la Ley de Comercio de 1974 (Ley ATPA en Hornbeck 2002: 17, traducción propia).

Esta estipulación, en conjunto con el planteamiento, integrado también de forma explícita en la normativa, de que se “autoriza al presidente a retirar o suspender la designación de un país como beneficiario o la aplicación del tratamiento libre de aranceles a un producto si las circunstancias en relación a la designación han cambiado”

(Congreso de los Estados Unidos 1991, traducción propia)³⁶, muestran la forma en la que desde el surgimiento mismo de las preferencias arancelarias andinas, la normativa ATPA brindó a Estados Unidos posibilidades de influir en las decisiones de los gobiernos de los países andinos en los temas que fueron incluidos como condiciones para el otorgamiento de las preferencias debido a que si un país elegible como beneficiario no cumplía con dichos condicionamientos se le podía retirar el estatus de beneficiario. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre posteriormente con la ATPDEA, estos condicionamientos se limitan en gran medida a los intereses estadounidenses referentes a la situación de sus ciudadanos, de sus inversiones e intereses económicos y no empujan una agenda más amplia de relaciones internacionales, a no ser por el tema de “no ser un país comunista” cuya inclusión se entiende al considerar que se estaba en el contexto específico del fin de la Guerra Fría. A pesar de ello, la existencia misma de dichos condicionamientos empujando intereses particulares estadounidenses muestra la forma en la que desde un inicio las preferencias arancelarias andinas bajo la normativa ATPA ya le brindaban a Estados Unidos cierta capacidad de influencia.

Cuando en 2002 la ley ATPA fue sustituida y ampliada con la ATPDEA, además de los requisitos establecidos en 1991, se incluyeron criterios adicionales que establecían nuevos condicionamientos para que un país andino elegible sea considerado como beneficiario, pudiendo Estados Unidos de esta manera ampliar su capacidad de influencia en las decisiones de los gobiernos de los países andinos en los nuevos temas incluidos como condiciones. La normativa ATPDEA incluye adicionalmente los siguientes requisitos para que un país sea considerado como beneficiario

- 1) Cumplir las obligaciones derivadas de los acuerdos comerciales signados en la OMC; participar en las negociaciones para el cumplimiento del ALCA o cualquier otro acuerdo de libre comercio.
- 2) Proteger los derechos de propiedad intelectual en forma equivalente a lo acordado en el Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual según lo descrito en el artículo 101(d) (15) de la Ley de Acuerdos de la Ronda de Uruguay.

³⁶ Para mayor información consultar: Congreso de Estados Unidos (1991). “Congressional Research Service Summary: H.R. 1724 Antean Trade Preference Act”. Disponible en línea: <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h102-1724&tab=summary>

- 3) Respetar los derechos laborales y el derecho de asociación, el de constituirse y negociar colectivamente, prohibición de trabajos forzados, etc.
- 4) Compromisos y medidas implementadas para eliminar el trabajo infantil.
- 5) Cooperación con los criterios de la certificación contra narcóticos.
- 6) Medida en la cual el país se ha vinculado en la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- 7) Aplicación de procedimientos competitivos, transparentes y no discriminatorios en las compras del gobierno, que estén acorde con el Acuerdo de Compras Gubernamentales de la Ronda de Uruguay.
- 8) Apoyar a los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo. (Umaña 2004: 40).

Es en este contexto y con estos condicionamientos que Estados Unidos puede ampliar en un nivel considerable su capacidad de influencia sobre los países andinos debido a que, si se revisan los nuevos requisitos para que un país andino sea designado como beneficiario se observa que Estados Unidos logró anclar de forma directa al otorgamiento de las preferencias arancelarias los grandes temas de su política exterior hacia la región con exigencias específicas incluidas en la normativa ATPDEA: Para el tema del *narcotráfico*, aspecto inicial por el que se emitieron las preferencias arancelarias andinas, la visión limitada a promover la economía legal que permita disminuir los cultivos de coca y demás actividades relacionadas con el narcotráfico que se planteó como objetivo de las preferencias arancelarias desde 1991 y que había mostrado pocos avances, fue complementado para relacionar de forma directa a las preferencias arancelarias andinas con otro componente de la lucha contra el narcotráfico que se refiere a los criterios de certificación contra narcóticos³⁷. Adicionalmente, Estados Unidos ancló a las preferencias arancelarias la condición de que los países andinos apoyen en la lucha contra el *terrorismo*, tema que tomó gran importancia en su agenda a partir de 2001. Además de ello, Estados Unidos vincula los otros dos grandes temas de su agenda en la región: *democracia* y *libre comercio* a las preferencias arancelarias andinas con condicionamientos específicos. En el caso de libre comercio, Estados Unidos establece como condición para que un país sea beneficiario de la

³⁷ El proceso de certificación se estableció en 1986 y es una evaluación anual que presenta el Presidente de los Estados Unidos al Congreso sobre la cooperación de los países productores de droga y los países de tránsito. El Presidente debe certificar que cada uno de estos países ha cooperado plenamente con los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico (Embajada de los Estados Unidos en México 2005).

ATPDEA que este cumpla con las obligaciones adquiridas en la OMC, que respete los derechos de propiedad intelectual y los procedimientos adecuados para compras públicas establecidos en la Ronda de Uruguay. Para el caso de democracia, Estados Unidos pide que los beneficiarios se vinculen con la Convención Interamericana contra la Corrupción³⁸. Finalmente, Estados Unidos amplía los requisitos relacionados con *derechos humanos* estableciendo como condiciones que los países tomen medidas para garantizar que se respeten los “los derechos laborales y el derecho de asociación, el de constituirse y negociar colectivamente, prohibición de trabajos forzados” y para que se elimine el trabajo infantil.

Todos estos parámetros establecidos con la ATPDEA en conjunto con los que se establecieron en 1991 con la ley ATPA y que fueron mantenidos como condiciones específicas para que un país andino obtenga el estatus de beneficiario son una evidencia clara de la forma en la que las preferencias arancelarias andinas, que personifican la interdependencia narcotráfico-relaciones comerciales, le brindan a Estados Unidos una fuente de influencia en las decisiones que toman los países andinos en los principales temas de su política exterior hacia la región. Esta situación aporta para entender la razón por la que Estados Unidos amplió la vigencia de las preferencias arancelarias andinas emitiendo la ATPDEA en 2002 y por la que la ha mantenido su vigencia con extensiones a la ATPDEA hasta hoy en día.

Un último factor a considerar que, en conjunto con el anterior, aporta a la comprensión del porqué Estados Unidos ha hecho cinco extensiones a las preferencias arancelarias a partir de 2006, es precisamente la forma en la que se han dado estas extensiones brindando una fuente de influencia adicional para Estados Unidos. Ninguna de las cinco extensiones de la ATPDEA que ha realizado Estados Unidos a partir de 2006 ha sido por periodos de vigencia mayores a un año. Si consideramos esto junto con los requerimientos para ser designado como país beneficiario, podemos plantear que el establecimiento de periodos de vigencia relativamente cortos – 6, 8, 12 meses- brinda a

³⁸ Podría cuestionarse la inclusión del tema de “corrupción” como parte de la iniciativa estadounidense que pretende promover la democracia en América Latina y la Región Andina debido a que la democracia podría ser entendida en términos más restringidos como la existencia de elecciones universales, libres y justas. Sin embargo, la visión de democracia liberal estadounidense ha tenido la tendencia a tener una visión más amplia de la democracia incluyendo dentro de su perspectiva del tema a la corrupción, institucionalidad, libertades civiles, entre otros temas.

Estados Unidos mayor capacidad de influencia que si hubiera hecho una sola extensión por un periodo más amplio de tiempo debido a que para cada extensión hace una revisión de la forma en la que los países elegibles como beneficiarios cumplen con los requisitos de la normativa.

A manera de síntesis y conclusión de esta sección, se puede plantear que uno de los principales factores que explica las razones por las que Estados Unidos emitió la normativa ATPA en 1991 dando origen a las preferencias arancelarias andinas es la existencia de una interdependencia asimétrica entre Estados Unidos y Ecuador en conjunto con el resto de países andinos, en torno a los temas que fueron prioritarios en la emisión de la Ley ATPA: los países andinos podían tener efectos importantes en la lucha contra el narcotráfico de prioridad para Estados Unidos estableciendo políticas de mayor control de las actividades relacionadas con el narcotráfico que se realicen en sus países y, a su vez, Estados Unidos podía tener efectos importantes en los réditos que puede obtener Ecuador y el resto de países andinos de sus relaciones comerciales debido a la gran dependencia de las exportaciones del mercado estadounidense. Adicionalmente, la emisión de la ley ATPA y sobre todo la ampliación de las preferencias arancelarias en 2002 con la ATPDEA, que sustituye a la ATPA, así como también las extensiones continuas que se han dado a esta normativa pueden explicarse por los costos muy bajos que implica para Estados Unidos otorgar dichas preferencias debido a que es mucho más grande y poderoso en términos económicos y comerciales que Ecuador y que incluso todos los países andinos beneficiarios en conjunto lo que hace que el impacto de las preferencias en su economía sea insignificante; al mismo tiempo, le brinda a Estados Unidos una fuente de poder que le permite influenciar en las decisiones que toman los países en los aspectos que son de su interés y que han sido anclados de forma directa como condicionamientos a la designación de un país andino como beneficiario de las preferencias arancelarias bajo la normativa ATPA/ATPDEA.

El rol de los actores privados y transnacionales en las extensiones de las preferencias arancelarias andinas bajo la normativa ATPDEA.

La revisión que se realizó en la primera parte de esta investigación y que traza desde una perspectiva histórica el proceso surgimiento y el desarrollo de las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos a los países andinos permitió ver que en este

proceso no necesariamente predominan las relaciones interestatales como tales sino que también jugaron un papel importante entidades gubernamentales particulares que no necesariamente compartieron siempre una visión totalmente similar sobre las preferencias arancelarias andinas; así como también actores privados y organismos internacionales. Fundamentada en estas reflexiones y tomando como base a los aportes de Keohane y Nye (1977 y 2003) sobre la forma en que los actores transnacionales y actores que no son controlados por los gobiernos influyen en la política exterior de los países y en general en las relaciones internacionales, en esta sección se plantea que los actores privados y las organizaciones internacionales jugaron un rol apreciable para que se mantengan las preferencias arancelarias a partir de que se terminó su periodo de vigencia inicial en 2001 y sobre todo en las cinco extensiones que se han dado a la ATPDEA a partir de 2006.

Esta sección plantea que, aunque sin ser el factor explicativo central, la participación de actores privados, y en menor medida de organismos internacionales, contribuye a entender las razones por las que Estados Unidos mantuvo las preferencias arancelarias andinas pues, aunque de diferentes maneras, estos actores han contribuido a que el tema se mantenga en la agenda tanto de las relaciones bilaterales Estados Unidos-Ecuador como en la agenda del Congreso de los Estados Unidos que es en donde se emiten efectivamente las extensiones a la normativa de la ATPDEA. En el caso de los actores privados, particularmente el sector exportador ecuatoriano que se beneficia de las preferencias arancelarias andinas y que forma parte de las cámaras nacionales relacionadas con el tema, ha impulsado una visión de la importancia y prioridad de las preferencias arancelarias andinas tanto internamente en el país siendo uno de los factores que influye en que los gobiernos ecuatorianos den prioridad al tema, como también actuando de forma directa ante el Congreso de los Estados Unidos y demás agencias del ejecutivo relacionadas con el tema para hacer cabildeo con miras a empujar las extensiones a las preferencias arancelarias andinas. En el caso de los organismos internacionales en esta sección se hace referencia a las acciones específicas que se han tomado por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que, al haber simplemente manifestado ante Estados Unidos su apoyo a que se den las extensiones a las preferencias arancelarias, respaldando a su vez a los gobiernos de los países andinos que buscan que las preferencias arancelarias se

extiendan, han permitido que el tema se mantenga en la agenda. Todos estos factores mostraron a su vez a los actores en Estados Unidos la importancia que tomó el tema en Ecuador y el resto de países andinos y por lo tanto, la forma en la que esta iniciativa podía seguir brindando mecanismos para ejercer influencia como vimos en la sección anterior.

Keohane y Nye (1977) plantean que “la participación de amplias y dinámicas organizaciones, no enteramente controladas por los gobiernos, se ha convertido en parte normal de las relaciones tanto exteriores como internas” (42). Para el caso de las preferencias arancelarias andinas y siguiendo el objetivo de la presente investigación, cabe resaltar la participación autónoma del sector exportador ecuatoriano que ha realizado innumerables acciones; este proceso ha tenido lugar sobre todo a partir de 2006 con las extensiones continuas que se han hecho a las preferencias arancelarias por periodos cortos de tiempo. Las acciones que ha tomado el sector exportador ecuatoriano son tipificadas a continuación y presentadas como ejemplos de la forma en la que este sector mantuvo el tema en la agenda y permeó en los gobiernos influyendo a que estos tomen acciones en esta línea. Existen innumerables ejemplos para todos los tipos de acciones que ha puesto en marcha el sector exportador ecuatoriano y que se presentan a continuación por lo que sería imposible hacer referencia a todos ellos en esta explicación; lo que se ha hecho más bien es tomar ejemplos representativos para cada caso.

Un primer tipo de acciones llevadas a cabo por el sector privado ecuatoriano ha sido el de fijar comitivas que han realizado visitas al Congreso de los Estados Unidos y a diversas agencias gubernamentales estadounidenses relacionadas con el tema para explicar su posición y dar argumentos a favor de las extensiones. Estos viajes han tenido lugar principalmente a partir de que terminó el periodo inicial de vigencia de la ATPDEA (2002-2006) y se han realizado para cada una de las cinco extensiones que se han hecho a esta normativa, por lo que, cuando la vigencia de las preferencias arancelarias ha estado a punto de terminarse, estas comitivas han empujado para que se considere el tema particularmente en la agenda del Congreso de los Estados Unidos. Un ejemplo que es representativo de los inicios de este proceso pues muestra las acciones tomadas para la primera extensión de las preferencias en diciembre de 2006 es, según recogió diario el Universo en julio de este año, que

Unos diez o doce empresarios integrarán la comitiva que viajará a la capital estadounidense, donde además se expondrá con cifras lo que significa el Atpdea para el país, en términos de exportaciones y empleo.

Según el presidente de la Asociación Nacional de Productores y Exportadores de Flores (Expoflores), Bolívar Cevallos, los empresarios organizarán una muestra en la que exhibirán productos como flores, brócoli, pescado y madera. “Debemos transmitirles que estos productos llegan a EE.UU. gracias a las preferencias que otorga el Atpdea”, dijo Cevallos³⁹.

Además, en sus gestiones directas en Estados Unidos, el sector privado ecuatoriano ha realizado acciones conjuntas con ciertos sectores privados estadounidenses que se verían afectados con la eliminación de las preferencias arancelarias para presentarse juntos ante los sectores gubernamentales estadounidenses tomadores de decisión; de esta manera, en la visita del grupo de empresarios ecuatorianos para impulsar la primera extensión a la ATPDEA en 2006 “tuvieron especial participación inversionistas estadounidenses que han realizado inversiones en el Ecuador y que también resultarían afectados de no prorrogarse el ATPDEA” (Castrillón 2007: 140). Adicionalmente, el sector privado ecuatoriano ha contratado los servicios de empresas estadounidenses de cabildeo que se acercaron al Congreso, a la Administración estadounidense y a la prensa con el objeto de conseguir la extensión de las preferencias. Castrillón (2007) señala que

El sector productivo ecuatoriano contrató por su lado otra empresa de cabildeo denominada “Summit Innovations”, cuya tarea estuvo enfocada en realizar gestiones de sensibilización ante la Cámara de Representantes y el Senado estadounidenses para lograr la prórroga del ATPDEA” (135).

Un segundo tipo de acciones realizadas por el sector privado ecuatoriano ha sido el de difundir internamente en la sociedad su visión sobre la prioridad de las preferencias arancelarias resaltando los beneficios en términos económicos y de empleo en los sectores de exportación que ingresan al mercado estadounidense sin aranceles gracias a la ATPDEA y planteando la necesidad de que se den las extensiones. Para ello, es

³⁹ El Universo (2006). “Empresarios inician gestión por ATPDEA”. Disponible en línea: <http://www.eluniverso.com/2006/07/01/0001/9/05F8B92472F1497ABE630CC8E0E2A240.html>

necesario resaltar el rol que han tenido las Cámaras que agrupan a empresarios y entidades que promueven la exportación que han realizado diversas publicaciones y seminarios en este sentido⁴⁰. Adicionalmente, tanto las actividades que han puesto en marcha las Cámaras y otras entidades como también las declaraciones de representantes de los diversos sectores beneficiados han sido constantemente recogidos por la prensa ecuatoriana difundiendo en la sociedad su visión. Esto ha permitido que se genere cierto tipo de presión indirecta en los gobiernos ecuatorianos por la existencia de una visión difundida de la necesidad de emprender acciones que impulsen la extensión de las preferencias arancelarias andinas. Esto no implica que la iniciativa provenga únicamente del sector privado y que no hayan existido iniciativas propias de los gobiernos; lo que se pretende resaltar es más bien la forma en la que el sector privado participó de forma activa en este tema de las relaciones bilaterales Ecuador-Estados Unidos y la forma en la que sus acciones permitieron mantener constantemente el tema como vigente difundiendo su visión.

Un tercer tipo de acciones llevadas a cabo por el sector exportador ecuatoriano ha sido el de tener acercamientos directos con los gobiernos ecuatorianos de turno que en un gran número de casos han sido iniciativa propia y que han pretendido impulsar el tema en la agenda gubernamental y/o establecer estrategias conjuntas para impulsar la prórroga de las preferencias arancelarias bajo la normativa ATPDEA.

De esta manera y en conclusión, la participación del sector privado ecuatoriano ha jugado un rol apreciable para lograr mantener el tema en la agenda tanto a nivel interno como en Estados Unidos. A nivel interno, su participación ha sido uno de los factores que influencia en hacer que los gobiernos tomen una posición similar y adopten medidas para promover las extensiones de las preferencias; esto lo han hecho con acercamientos directos y a través de una presión indirecta difundiendo en la sociedad su visión de las preferencias arancelarias como un factor prioritario. A nivel externo, el sector privado ecuatoriano ha realizado visitas al Congreso y demás agencias

⁴⁰ Así por ejemplo, en diciembre de 2009, la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americano, publicó en su revista mensual el artículo titulado “ATPDEA: Los retos de una nueva extensión”. Así también, en su boletín mensual de agosto de 2010, la Asociación de Industriales Textiles del Ecuador (AITE) publica el editorial titulado “Presidente de AITE defiende extensión de la ATPDEA”. Existen muchos otros ejemplos en este sentido.

relacionadas con el tema e incluso a contratando empresas de cabildeo para promover una decisión favorable a su posición en el congreso estadounidense.

Finalmente, conviene resaltar que en el tema en cuestión han participado también organismos internacionales, aunque su rol ha sido más limitado que el de los actores gubernamentales. La Organización de Estados Americanos, Comunidad Andina y Banco Interamericano de Desarrollo que han manifestado ante Estados Unidos su apoyo a que se den las extensiones a las preferencias arancelarias, respaldando a su vez a los gobiernos de los países andinos que buscan que las preferencias arancelarias se extiendan, han permitido que el tema se mantenga en la agenda en contextos en los que la vigencia de las preferencias ha estado por caducar y el tema no siempre tenía la posibilidad de entrar inmediatamente al debate.

Un ejemplo de ello es lo sucedido en la primera extensión de la ATPDEA en 2006, como lo señala Castrillón (2007),

el impacto positivo que habrían tenido las gestiones realizadas por la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, así como la participación del Secretario General de la Organización de Estados Americanos y del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, quienes a través de sus buenos oficios coadyuvaron en las gestiones de cabildeo ante el Congreso y Administración estadounidenses (133).

La participación de estos organismos internacionales no se da desde una posición opuesta a las partes involucradas directamente sino que más bien se ha hecho apoyando la posición promovida por los países andinos que pretenden conseguir la extensión de las preferencias y que en cierta medida es una posición aceptable desde la visión de Estados Unidos debido a que se está tratando sobre una medida que ya existía que son las preferencias arancelarias. En su participación los organismos internacionales no se presentan con visiones completamente opuestas a las de las partes involucradas.

Todos estos factores mostraron a su vez en Estados Unidos la importancia que tomó el tema en Ecuador y el resto de países andinos y por lo tanto, la forma en la que esta iniciativa podía seguir brindando mecanismos para ejercer influencia como vimos en la sección anterior.

Conclusiones

Las preferencias arancelarias andinas surgieron en 1991 como iniciativa unilateral de Estados Unidos como componente de una estrategia más amplia de lucha contra el narcotráfico debido a que el tema del narcotráfico -con una dinámica de funcionamiento a nivel internacional y visto como una amenaza de seguridad por parte de Estados Unidos- no puede ser controlado por Estados Unidos de forma individual sino que requiere la cooperación de otros países como es el caso de los países de la Región Andina en donde hay una alta incidencia de actividades relacionadas con la producción de drogas.

Adicionalmente las preferencias se emiten debido a que existe una interdependencia asimétrica entre los países andinos –incluyendo Ecuador- con Estados Unidos en relación a los dos principales componentes de las preferencias arancelarias andinas: lucha contra el narcotráfico y beneficios en las relaciones comerciales. Esta interdependencia hace que Estados Unidos tome la iniciativa de brindar las preferencias arancelarias andinas reconociendo los efectos que la participación de los países andinos puede tener en la lucha contra el narcotráfico para reducir la oferta de droga hacia su país y reconociendo los profundos efectos que puede tener Estados Unidos en las economías andinas al ser el principal mercado de sus exportaciones.

La iniciativa surge y se continúa extendiendo en principio debido a los incentivos que tiene Estados Unidos que se deriva de un aumento de su capacidad de influencia y de costos bajos en relación con la medida: las relaciones comerciales de Estados Unidos con los países andinos representan un porcentaje mínimo de sus relaciones por lo que no le implica mayores costos mientras que, por el otro lado, si le ha permitido aumentar su capacidad de influencia principalmente debido al establecimiento de condiciones que deben cumplir los países para ser beneficiarios entre las que Estados Unidos ha incluido, a más de narcotráfico, los principales temas de su agenda en la región; esto le ha permitido influenciar en acciones específicas en torno a los temas que son de su interés y que han sido incluidos en la normativa ATPA/ATPDEA.

Para comprender las razones por las que Estados Unidos mantuvo las preferencias arancelarias andinas con las continuas extensiones a la ATPDEA conviene considerar como factor secundario la participación de actores privados, y en menor

medida de organismos internacionales que han contribuido a que el tema se mantenga en la agenda.

CONCLUSIONES

Las preferencias arancelarias andinas otorgadas como medida unilateral por Estados Unidos a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú no pretenden promover el desarrollo de las economías de los países andinos como una medida desinteresada sino que fueron creadas como uno de los componentes de la estrategia andina de lucha contra el narcotráfico que pretendía promover el desarrollo de la economía legal para minimizar la incidencia de actividades relacionadas con el narcotráfico en estos países. Sin embargo los factores relacionados con el surgimiento y mantención de las preferencias arancelarias andinas son más amplios y complejos.

El presente estudio ha tenido como objetivo central el de reflexionar acerca de las razones que permitieron la emisión, ampliación y realización de continuas extensiones a las preferencias arancelarias andinas bajo la normativa ATPA/ATPDEA por parte de Estados Unidos. Este estudio ha permitido estudiar las preferencias arancelarias andinas desde un enfoque poco desarrollado, contribuyendo a ampliar el análisis que se ha hecho del tema más allá del enfoque comercial.

En este trabajo se plantea que, entre las razones de la emisión, ampliación y extensiones de las preferencias arancelarias andinas bajo la normativa ATPA/ATPDEA deben considerarse los siguientes aspectos:

Con el fin de la Guerra Fría, se ha venido desarrollando una tendencia hacia la diversificación de los temas en la agenda política mundial y de los ámbitos considerados como amenazas a la seguridad y una tendencia a la diversificación de las fuentes de poder hasta el punto en el que “la prueba de poder no está en los recursos que se posee sino en la habilidad de cambiar el comportamiento de los Estados” (Nye 1990: 155). Una primera explicación de las razones por las que Estados Unidos emite la normativa que da origen a las preferencias arancelarias andinas se deriva de la comprensión del papel que cumplen estos cambios en generar en la política exterior de Estados Unidos el contexto que permite su surgimiento. La lucha contra el narcotráfico como parte de la agenda de seguridad estadounidense impulsada a nivel internacional se desarrolla en el contexto del fin de la Guerra Fría como un tema que sobrepasa la capacidad que tiene Estados Unidos de controlarla si actúa de manera individual y en el que Estados Unidos pretende difundir su visión del narcotráfico en los países andinos, a la vez que pretende

ampliar su capacidad de influencia en las acciones de estos países en relación con este tema.

Es a partir de esta realidad que Estados Unidos expande la lucha contra el narcotráfico a sus relaciones con los países andinos y, al ser un aspecto prioritario de su agenda de seguridad, subordina en gran medida otros temas a sus objetivos en este tema y permite de esta manera el surgimiento de medidas como las preferencias arancelarias andinas. Es dentro de este marco que, en 1989, el presidente Bush lanza una estrategia global de lucha contra las drogas y, como parte de esta estrategia, lanza la iniciativa andina (Perl 1992: 13-15), enfocada directamente en los países de esta región que es el marco dentro del que Estados Unidos emite la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas en 1991.

Posteriormente, cuando en 2001 venció el periodo inicial de vigencia de la normativa ATPA, los ataques terroristas del 11 de septiembre permitieron el surgimiento de una nueva amenaza a la seguridad con características similares a la lucha contra el narcotráfico en el sentido en que no enfrentada a un estado con otro sino que pretendía controlar a un actor transnacional ilegal. Este factor puede considerarse como un hecho importante que permitió la ampliación y extensión de las preferencias arancelarias andinas con la emisión de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) en 2002 debido a que en Estados Unidos se desarrolló un vínculo directo entre narcotráfico y terrorismo profundizando más aún la visión del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional y por lo tanto la posibilidad de ampliar la vigencia de las preferencias arancelarias andinas como un componente de las acciones para enfrentar el narcotráfico.

Mientras que en la lucha contra las drogas Estados Unidos desarrolló una visión que plantea la necesidad de cooperación internacional y acción colectiva, la guerra contra el terrorismo desarrolló, en gran parte, la visión de que se puede actuar de forma unilateral sin importar las fronteras. ¿Cómo se entendería entonces la mantención de medidas como las preferencias arancelarias andinas? Si bien Estados Unidos considera a las FARC como grupo terrorista, no está relacionado con los grupos terroristas musulmanes que atacaron las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001 y que son vistos como una amenaza más directa a los Estados Unidos por lo que no ha planteado la posibilidad de actuar unilateralmente, como si lo ha hecho en el medio oriente;

adicionalmente, se resalta la relación de las FARC con el narcotráfico por lo que Estados Unidos ha ido por la vía de la acción cooperativa y la vinculación de este con otros temas como los beneficios económicos, dando posibilidad a la mantención de las preferencias arancelarias andinas hasta hoy en día⁴¹.

En segundo lugar, las razones por las que Estados Unidos emitió la normativa que dio origen a las preferencias arancelarias y la amplió posteriormente con continuas extensiones pueden ser profundizadas utilizando el concepto de interdependencia asimétrica de Keohane y Nye (1977 y 1987).

La razón por la que Estados Unidos emitió la normativa ATPA en 1991 dando origen a las preferencias arancelarias andinas es la existencia de una interdependencia entre Estados Unidos y los países andinos en torno a los temas que fueron prioritarios en la emisión de la Ley ATPA: los países andinos podían tener efectos importantes en la lucha contra el narcotráfico de prioridad para Estados Unidos estableciendo políticas de mayor control de las actividades relacionadas con el narcotráfico que se realicen en sus países y, a su vez, Estados Unidos podía tener efectos importantes en los réditos que puede obtener Ecuador y el resto de países andinos de sus relaciones comerciales debido a la gran dependencia de las exportaciones del mercado estadounidense.

Adicionalmente, la emisión de la ley ATPA y sobre todo la ampliación de las preferencias arancelarias en 2002 con la ATPDEA, que sustituye a la ATPA, así como también las extensiones continuas que se han dado a esta normativa pueden explicarse por el carácter asimétrico de esta interdependencia: Siendo Estados Unidos menos dependiente en esta relación, los costos que le implica otorgar las preferencias arancelarias son muy bajos debido a que es mucho más grande y poderoso en términos económicos y comerciales que Ecuador y que incluso todos los países andinos beneficiarios en conjunto. Los costos bajos que le implica a Estados Unidos otorgar las preferencias arancelarias andinas no solo se limitan al ámbito comercial-económico sino que interesantemente se reflejan también en el bajo nivel de impacto en el área que permitió su surgimiento y que ha sido su principal objetivo: minimizar la presencia de actividades relacionadas con la producción de drogas en los países andinos beneficiarios. La no renovación de las preferencias arancelarias andinas tendría costos

⁴¹ Aunque es necesario resaltar que la acción cooperativa no solo se realiza desde el ámbito económico sino que también lo ha hecho desde el ámbito militar.

mínimos en cuanto a los avances en la lucha contra el narcotráfico impulsada por Estados Unidos. Si planteamos que durante su periodo de vigencia las preferencias arancelarias andinas han tenido un efecto mínimo en la lucha contra el narcotráfico, entonces, ¿qué hace que Estados Unidos, luego de que se terminó el periodo inicial de vigencia de las preferencias con la ley ATPA en 2001, mantenga y amplíe la medida a través de la emisión de la normativa ATPDEA en 2002 y a través de cinco extensiones consecutivas a esa normativa realizadas a partir de 2006?

Al ser Estados Unidos menos dependiente en esta relación, la interdependencia lucha contra el narcotráfico-beneficios en las relaciones comerciales le brinda a Estados Unidos una fuente de poder que le permite influenciar en las decisiones que toman los países en los aspectos que son de su interés y que han sido anclados de forma directa como condicionamientos a la designación de un país andino como beneficiario de las preferencias arancelarias bajo la normativa ATPA/ATPDEA. Con la emisión de la ATPDEA en 2002 Estados Unidos amplió las condiciones para que un país andino sea considerado como beneficiario hasta el punto que pudo anclar de forma directa al otorgamiento de las preferencias arancelarias los grandes temas de su política exterior hacia la región con exigencias específicas incluidas en la normativa ATPDEA brindándole mayor capacidad de influencia y, por lo tanto, brindándole un incentivo adicional para ampliar las preferencias arancelarias andinas.

Aún más, Estados Unidos ha obtenido una fuente de influencia adicional por la forma en la que se han dado las extensiones a las preferencias arancelarias andinas a partir de 2006: Ninguna de las cinco extensiones de la ATPDEA que ha realizado Estados Unidos a partir de 2006 ha sido por periodos de vigencia mayores a un año. Si consideramos esto junto con los requerimientos para ser designado como país beneficiario, podemos plantear que el establecimiento de periodos de vigencia relativamente cortos – 6, 8, 12 meses- brinda a Estados Unidos mayor capacidad de influencia que si hubiera hecho una sola extensión por un periodo más amplio de tiempo debido a que para cada extensión hace una revisión de la forma en la que los países elegibles como beneficiarios cumplen con los requisitos de la normativa.

Como tercer y último punto este estudio plantea que la participación de actores privados, y en menor medida de organismos internacionales, contribuye a entender las razones por las que Estados Unidos mantuvo las preferencias arancelarias andinas pues,

aunque de diferentes maneras, estos actores han contribuido a que el tema se mantenga en la agenda y lo han impulsado en contextos en los que había posibilidades de que no sean considerados. En el caso de los actores privados, particularmente el sector exportador ecuatoriano que se beneficia de las preferencias arancelarias andinas y que forma parte de las cámaras nacionales relacionadas con el tema, ha impulsado una visión de la importancia y prioridad de las preferencias arancelarias andinas tanto internamente en el país siendo uno de los factores que influye en que los gobiernos ecuatorianos den prioridad al tema, como también actuando de forma directa ante el Congreso de los Estados Unidos y demás agencias del ejecutivo relacionadas con el tema para hacer cabildeo con miras a empujar las extensiones a las preferencias arancelarias andinas. Por su parte, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Andina de Naciones y el Banco Interamericano de Desarrollo que manifestaron ante Estados Unidos su apoyo a que se den las extensiones a las preferencias arancelarias, respaldando a su vez a los gobiernos de los países andinos que buscan que las preferencias arancelarias se extiendan, han permitido que el tema se mantenga en la agenda.

Si bien esta no es una explicación central de las razones por las que se emiten las preferencias arancelarias, al haber mantenido el tema en la agenda y al haber impulsado el tema en el Congreso de los Estados Unidos en puntos en los que la vigencia de las preferencias estaba a punto de caducar sin mayor posibilidad de entrar en el debate legislativo, estas acciones pueden ser vistas como un impulso complementario para que se den las extensiones a las preferencias arancelarias andinas bajo la normativa de la ATPDEA. Además de esto, las acciones de los actores privados, su influencia en los gobiernos y las acciones de los organismos internacionales mostraron a su vez en Estados Unidos la importancia que tomó el tema en Ecuador y el resto de países andinos y por lo tanto, mostraron en ese país la forma en la que esta iniciativa podía seguir brindando mecanismos para ejercer influencia como vimos en la sección anterior.

Una reflexión adicional que se enmarca dentro de los planteamientos de este estudio se deriva de la forma en la que el contexto político influye en las decisiones que toman los países, lo que ha sucedido también en el caso de las preferencias arancelarias, particularmente para las extensiones que se han dado a partir de 2006. Bergen, Keohane y Nye (1975), plantean que “las políticas económicas de los gobiernos y el

comportamiento internacional no tiene lugar en un espacio vacío, el orden político afecta a las decisiones nacionales acerca de las metas económicas” (4).

La forma en la que el factor político ha influenciado en las decisiones tomadas por Estados Unidos en torno a las preferencias arancelarias se ejemplifica en las diferenciaciones que ha ido estableciendo para los países beneficiarios. Es así que en la extensión que se hizo de las preferencias arancelarias bajo la ATPDEA en octubre de 2008 las preferencias son ampliadas por un año para Colombia y Perú y se exige una revisión a los seis meses para Ecuador y Bolivia; así también, a Bolivia se le dejó de considerar como país beneficiario de las preferencias arancelarias a partir de octubre de ese mismo año. Y en la última extensión a las preferencias arancelarias que se hizo en diciembre de 2009, Bolivia también fue excluida del beneficio. El factor político tuvo importante influencia en las mencionadas decisiones: el principal telón de fondo que influencia la decisión del Congreso de los Estados Unidos en esta designación es la diferente posición que han tomado Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia en la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos; mientras que Colombia y Perú avanzaron positivamente en las negociaciones y posterior firma, Ecuador suspendió las negociaciones y Bolivia nunca las inicio. Adicionalmente, considerando que ni Ecuador ni Bolivia concretaron tratados de libre comercio con Estados Unidos, podrían despertarse cuestionamientos sobre las razones por las que Bolivia fue excluida de las preferencias y Ecuador no lo fue. Sobre esta cuestión podría incluso llegar a plantearse que en la extensión de diciembre de 2009 que incluyó a Ecuador pudo jugar un rol importante en la decisión estadounidense el hecho de que la formación de una tendencia política de izquierda alejada de los Estados Unidos se manifiesta también en el ámbito internacional a través de mecanismos como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) y que en vez de despertar críticas y una oposición más directa al no extender las preferencias a los dos países miembros del ALBA que eran beneficiarios, las extendió a Ecuador dividiendo un poco la posición de ambos Estados sobre el tema.

BIBLIOGRAFÍA

- Baquero, Marco y Gabriela Fernández (2002). “Exclusión del Ecuador de las Preferencias Arancelarias Extendidas ATPDEA” en *Apuntes de Economía*, No. 23.
- Barbé, Esther (2007). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Barreiro, Katalina (2002) “La Agenda de Política Exterior Ecuador-Estados Unidos” en Adrián Bonilla (Coord.) *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Bergsten, Fred; Robert Keohane y Joseph Nye (1975). “International Economics and International Politics: A Framework for Analysis” en *International Organization* Vol. 29 (1): 3-36.
- Bertman, Eva; Morris Blachman, Kenneth Sarp y Peter Andreas (1996). *Drug War Politics: The Price of Denial*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bonilla, Adrian (1993). *Las sorprendentes virtudes de lo perverso. Ecuador y narcotráfico en los 90*. Quito: FLACSO Sede Ecuador y Universidad de Miami.
- Ley de Comercio (2002). División C: Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga (ATPDEA). Disponible en línea: <http://www.usembassy.org/ec/lincolnirc/libre/documentos/Ley%20de%20Comercio%20de%202002.pdf>
- Loveman, Brian (2006). “U.S. Security Policies in Latin America and the Andean Region, 1990-2006”, en *Addicted to Failure, U.S. Security Policy in Latin America and the Andean region*. Laham: Rowman&Littlefield.
- Castrillón, Juan Carlos (2007). “Ecuador y la extensión de la ley de preferencias arancelarias andinas y erradicación de la droga -ATPDEA” en *AFESE*, No. 46 (septiembre 2007), pp. 125-150.
- CBS Noticias (2001). “Bush: War On Drugs Aids War On Terror”. Disponible en línea: www.cbsnews.com
- Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sustentable (2001). “Bush Presents International Trade Agenda to US Congress” en *Bridges Weekly Trade News Digest* Vol. 5, Núm. 18 (15/Mayo/2001). Disponible en línea <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/80250/>.
- Centro Nacional contra el Terrorismo de Estados Unidos <http://www.nctc.gov/>
- CEPAL, Base de Datos de Comercio Exterior BADECEL

- Congreso de Estados Unidos (1991). “Congressional Research Service Summary: H.R. 1724 Antean Trade Preference Act”. Disponible en línea: <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h102-1724&tab=summary>
- Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (2005). *The Impact of the Andean Trade Preference Act. Twelfth Report to Congress*.
- Coyuntura Nacional (2002) “Gobierno de EEUU excluye de beneficios comerciales”. Disponible en línea: http://www.derechos.net/cedhu/coyuntura_ago.htm
- Del Olmo, Rosa (1991). “La internacionalización jurídica de la droga” en *Nueva Sociedad* No. 112 (marzo-abril 1991), pp. 102-114. Disponible en línea: www.nuso.org/upload/articulos/1983_1.pdf
- Declaración de Cartagena de Indias (1990). Disponible en línea: colombiainternacional.uniandes.edu.co/.../descargar.php?
- Declaración de la Cumbre de San Antonio (1992). Disponible en línea: http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/cumbre_sobre_drogas_en_san_antonio.pdf
- Diario el Hoy (1990). “Temor de Drogas en Ecuador”. Disponible en línea: www.explored.com.ec
- Diario El Hoy (2003). “Petroleras y SRI, otro año de pugna?”. Disponible en línea: www.explored.com.ec.
- El Comercio (2002). “Los atuneros empiezan su campaña para ir a EEUU” Disponible en línea: www.elcomercio.com
- El Universo (2002) “Hasta febrero, Ecuador puede entrar al ATPDEA”. Disponible en línea: www.explored.com.ec
- El Universo (2002). “Lucha por el Ingreso del atún enlatado al ATPDEA”. Disponible en línea: www.explored.com.ec
- El Universo (2002). “Andinos pendientes de beneficio ATPDEA”. Disponible en línea: www.eluniverso.com
- El Universo (2006). “Empresarios inician gestión por ATPDEA”. Disponible en línea: <http://www.eluniverso.com/2006/07/01/0001/9/05F8B92472F1497ABE630C8E0E2A240.html>
- Embajada de los Estados Unidos en México (2005). EEUU explica el mecanismo de certificación. Disponible en línea: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_certDrogas.htm
- George H. Bush. James Monroe (1992). “State of the Union Adress”. Disponible en línea: <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/5531>.

- Hornbeck, J. F. (2002) "The Andean Trade Preference Act: Background and Issues for Reauthorization" en Congressional Research Service, the Library of Congress, 1993. Disponible en línea: www.sice.oas.org
- International Crisis Group (2008). "La Droga en América Latina I: Perdiendo la lucha" en *Informe sobre América Latina* No. 25 (14/marzo/2008). Disponible en línea http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/25_la_droga_en_america_latina_i.ashx.
- International Centre for Trade and Sustainable Development. "ATPDEA: extensión sería votada esta semana" en Puentes Quincenal, volumen 4, número 12, 26 de junio de 2007. Disponible en línea: <http://ictsd.org/i/news/puentesquincenal/10120/>. Fecha de acceso: 5 de enero de 2010.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1977). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1987). "Power and Interdependence Revisited" en *International Organization* 41(4): 725-753.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (2003). "Realism and Complex Interdependence" en *International Political Economy* (2da Edición). Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers.
- Lozano, Lucrecia (1993). "La iniciativa para las Américas: el comercio hecho estrategia" en *Nueva Sociedad*, No. 125 (mayo-junio 1993), pp. 121-134. Disponible en línea: http://www.nuso.org/upload/articulos/2241_1.pdf
- Morasevic, Andrew (1997). "Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics" en *International Organization* 51 (4): 513- 55
- Nixon, Richard (1969). Discurso especial presentado al Congreso de los Estados Unidos sobre los Narcóticos y las Drogas Peligrosas. 14 de julio de 1969. Disponible en línea: <https://www.presidency.uscb.edu>
- Nye, Joseph (1990). "Soft Power" en *Foreign Policy*, No. 80 (otoño): 153-171
- Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado (s/f). "Ley de Preferencia Comercial Andina de 1991". Disponible en línea: <http://www.usembassy.org/ec/lincolnirc/libre/documentos/atpdea.htm>.
- Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (2007). *Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended*
- Organización de Estados Americanos, Sistema de Información de Comercio Exterior

- Perl, Raphael (1992). "United States Andean Drug Policy: Background and Issues for Decisionmakers" en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* (1992) JSTOR.
- Perl, Raphael (2006). "International Drug Trade and U.S. Foreign Policy" en Congressional Research Service, the Library of Congress, 2006. Disponible en línea: <http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RL33582.pdf>
- Reagan, Ronald (1986). Quinto Discurso del Estado de la Unión (4 de febrero de 1986). Disponible en línea: <http://www.bartleby.com/124/pres63.html>
- Riley, Kevin (1995). *Snow Job? The War against International Cocaine Trafficking*. New Brunswick, NJ; Transaction Publishers
- Robayo, Leopoldo (2005). "Relaciones Ecuador-Estados Unidos. Presidencia de Rodrigo Borja" en *Las Relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia (1979-2004)*. Quito: CEI, FLACSO Sede Ecuador, Abya Yala, AFESE.
- Rubio, Lorena (2008). "El impacto de las ATPDEA en la agenda comercial de política exterior del Ecuador" (Máster en Ciencias Sociales con especialización en Relaciones Internacionales). Quito: FLACSO Ecuador.
- Salomon, Mónica (2002). "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 56 (diciembre 2001-enero 2002), pp. 7-52.
- Umaña, Dario (2004). *El ATPA y el ATPDEA: Análisis del Comportamiento para Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú*. Lima, Consejo Consultivo Laboral Andino de la CAN.
- Went, Alexander (1992). "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics" en *International Organization*, 46 (2): 391-425