

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y  
COMUNICACIÓN  
CONVOCATORIA 2010-2011**

**TESINA PARA OBTENER EL TÍTULO DE ESPECIALIZACIÓN EN  
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD EN AMÉRICA  
LATINA**

**PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL ECUADOR  
DURANTE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE PREFERENCIAS  
ARANCELARIAS ANDINAS Y ERRADICACIÓN DE DROGAS –  
ATPDEA- POR PARTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

**CRISTIAN WLADIMIR MANCHENO EGAS**

**AGOSTO/2011**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y  
COMUNICACIÓN  
CONVOCATORIA 2010-2011**

**TESINA PARA OBTENER EL TÍTULO DE ESPECIALIZACIÓN EN  
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD EN AMÉRICA  
LATINA**

**PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL ECUADOR  
DURANTE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE PREFERENCIAS  
ARANCELARIAS ANDINAS Y ERRADICACIÓN DE DROGAS –  
ATPDEA- POR PARTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

**CRISTIAN WLADIMIR MANCHENO EGAS**

**ASESOR: Dr. ADRIÁN BONILLA**

**LECTOR: ALEXEI PÁEZ**

**AGOSTO/2011**

## **DEDICATORIA**

La presente Tesina la dedico principalmente a mi esposa, Fernanda, quien ha sido la base y el sostén de mi núcleo familiar, pues con mucha entrega me ha respaldado en todos mis estudios e investigaciones que acarree efectuar este trabajo, y otros, cuidando de mis dos ángeles con los que Dios me ha bendecido: Juan Martín y María Gracia.

Fernanda ha sabido ser una madre ejemplar, a más de una gran esposa; defensora de nuestros hijos, a quienes les ha entregado dedicación, cuidados, mimos y ternura. Con esta entrega y dedicación a mis hijos, me ha dado la posibilidad de que cuente con el tiempo necesario e indispensable para la dedicación necesaria a múltiples investigaciones, a procesos de redacción, revisión que conllevó hacer este trabajo. Mil gracias mi amor.

También quiero dedicar esta Tesina a la comunidad de investigadores y estudios de las ciencias sociales y concretamente de las relaciones internacionales de nuestro país con el Hegemón mundial: Estados Unidos de América. Espero aportar con elementos que coadyuven en el enriquecimiento del conocimiento social y de las relaciones entre Estados.

Lo dedico también a mi padre Luis Alfonso, a mi hermano Luis Eduardo, ambos ya fallecidos, quienes siempre están en mi corazón y son la base de superación que me impulsa ir hacia nuevos derroteros académicos e intelectuales.

Por su puesto, dedico este trabajo a mi mamá, Rosa Cristina, y a mis hermanas. Para ellas mi reconocimiento de cariño.

Cristian

## AGRADECIMIENTOS

Todo trabajo de investigación implica la participación de terceros, quienes de mayor o menor medida coadyuven a la realización exitosa de una tesina como ésta. Sin estos coparticipes realmente sería imposible tener fuentes necesarias para conseguir el nivel de rigor académico que exige un trabajo de esta naturaleza.

Empezar a agradecer uno por uno conlleva un gran riesgo sistémico: omitir a alguien o algunos que sin su contingente seguro no se podría haber efectuado la investigación conseguida y que la desarrollo a continuación. Por ello quiero agradecer a todos y cada uno que hizo posible la realización de esta Tesina, con sus aportes académicos, con sus relatos y declaraciones, con la apertura de información y documentación, con sus razonamientos y explicaciones. Gracias y mil gracias a todos quienes coadyuvaron para lograr el objetivo de este trabajo.

Quisiera agradecer al personal docente y administrativo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; sin duda el profesorado con cual contamos en FLACSO logró el principal objetivo que tiene todo docente: generar en el estudiante de cuarto nivel el interés de investigar, buscando formar científicos sociales de alto nivel con una visión multidisciplinaria, reconociendo la influencia de factores socioeconómicos, políticos, culturales,...; que es lo que efectivamente a mi criterio se logra con esta Tesina, proponiendo además soluciones fundamentadas.

Si quisiera agradecer de manera concreta el apoyo recibido en la ejecución de este trabajo a dos Profesores: Adrián Bonilla y Alexei Páez, quienes con dedicación, conocimiento, esmero, realismo y entusiasmo, hicieron viable el desarrollo y buen final de este Trabajo.

## INDICE

Contenido	Páginas
<b>RESUMEN</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<i>Contextualización del tema y el caso a ser analizado, en donde se dé cuenta de las características centrales de la sociedad y del sistema político en el que se opera, que reflexione sobre la institucionalidad del Estado y sus Agencias, la naturaleza excluyente o incluyente del procesamiento del tema, el papel y existencia de los partidos políticos, grupos de presión u opinión pública y el grado de desarrollo de la sociedad en el tema específico frente al sistema internacional.</i>	<b>9</b>
Subtítulo: Caso a ser analizado:	
Características del <i>proceso de toma de decisiones por parte de los gestores principales de las preferencias arancelarias -Estados Unidos-, a fin de determinar cuál ha sido el proceso de acción - reacción por parte de los actores estatales nacionales finales involucrados en este proceso -Estado Ecuatoriano-, en lo que respecta a la voluntad de lograr el cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad establecidos por el United States Trade Representative</i>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	
<i>Describir la estructura institucional en donde se toma la decisión: instancias administrativas; instancias de discusión política; instancias de discusión dentro y fuera del país; e instancias de rendición de cuentas si las hubiere.</i>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	
<i>Establecer cuáles son los principales condicionamientos y estímulos del Orden Internacional y del Sistema político doméstico para el procesamiento del tema.</i>	<b>28</b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<i>Identificar los actores políticos, gubernamentales y no gubernamentales, dentro y fuera del país que normalmente intervienen en el procesamiento del tema y sistematizar los intereses que portan dichos actores.</i>	<b>33</b>
<b>CAPÍTULO V</b>	

*Describir las dinámicas más frecuentes de ejecución de las políticas exteriores, y responder a la pregunta de si existe o no coherencia entre la formulación y la ejecución de la política.* **42**

#### **CAPÍTULO VI**

*Para el análisis del caso se debe responder quien ha manejado la política exterior y en que instancias. Si fuese la Cancillería, explicar la razón.* **47**

#### **CAPÍTULO VII**

*Cuál ha sido el protagonismo de las embajadas o ministerios de Relaciones Exteriores de los países con los que se alterna, o cual ha sido el papel de la organización internacional y que oficina o funcionario maneja el caso, si se trata de un organismo multilateral.* **57**

#### **CAPÍTULO VIII**

*Establecer cuáles son las percepciones que las contra partes del Ecuador tienen a propósito del país, de sus funcionarios y de su política exterior. Establecer de igual manera cuáles son las percepciones que los funcionarios ecuatorianos encargados de tomar las decisiones tienen sobre el grado de institucionalización* **61**

#### **CAPÍTULO IX**

*Identificar los estímulos y las políticas de presión que se utilizaron para el tratamiento del tema dentro y fuera del país.* **71**

#### **CAPÍTULO X**

*Aplicar al caso los tres modelos de Allison:* **82**

#### **CAPÍTULO XI**

*Aplicar al caso los modelos de Hey* **89**

#### **CAPÍTULO XII**

*Aplicar al caso los modelos de Hermann* **95**

**CONCLUSIONES** **101**

**BIBLIOGRAFÍA** **105**

## RESUMEN

Con la presente tesina se busca otorgar una ubicación muy general de los principales aspectos relacionados a la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de las Drogas - ATPDEA -, sus beneficios y sus consecuencias, ATPDEA que se denominaba anteriormente ATPA y que se enmarcaron ambas en el Sistema General de Preferencias Arancelarias – SGP, habiéndose utilizado estas dos denominaciones para el caso andino. Ya con el ATPA primero un universo grande de productos andinos y ecuatorianos se exportaban a los Estados Unidos libre de arancel (1991-2001), y luego con el ATPDEA el universo de productos sin arancel fue mayor (2001 a 2013 para el caso ecuatoriano).

De esta manera, en esta Tesina se intentará analizar las características del proceso de toma de decisiones por parte de los gestores principales de estas preferencias arancelarias -Estados Unidos-, con su compleja estructura comercial que aprueba a un país beneficiario, a sabiendas de que se trata de un acto unilateral bajo el condicionamiento de cumplimiento de exigibilidades diversas por parte de los países beneficiarios de arancel cero.

Entendiendo la forma de toma de decisión para el otorgamiento del ATPDEA por los Estados Unidos podremos aproximarnos a determinar cuál ha sido el proceso de acción - reacción por parte de los actores estatales nacionales finales involucrados en este proceso -Estado Ecuatoriano-, en lo que respecta a la voluntad de lograr el cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad establecidos por el United States Trade Representative -USTR-, para lograr ser considerados beneficiarios de esta ley de preferencias arancelarias; esto es, específicamente, desentrañar las características de la decisión adoptada por los funcionarios públicos del Gobierno ecuatoriano que intervinieron en el presente caso concreto: Cumplimiento u ofrecimiento de cumplir los criterios de elegibilidad exigidos por el Gobierno americano (USTR), a fin de ser considerados elegidos y beneficiarios de la Ley de Preferencia Arancelaria Andina - ATPDEA -.

Finalmente, trataremos de aplicar los diversos modelos de tomas de decisiones desarrollados por Allison, Hey y Hermann, para obtener una mayor comprensión del porqué de las decisiones tomadas por parte de los gestores de la política nacional ecuatoriana para ser considerados elegibles de los beneficios del ATPDEA.



## CAPÍTULO I

**CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA Y EL CASO A SER ANALIZADO, EN DONE SE DÉ CUENTA DE LAS CARACTERÍSTICAS CENTRALES DE LA SOCIEDAD Y DEL SISTEMA POLÍTICO EN EL QUE SE OPERA, QUE REFLEXIONE SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO Y SUS AGENCIAS, LA NATURALEZA EXCLUYENTE O INCLUYENTE DEL PROCESAMIENTO DEL TEMA, EL PAPEL Y EXISTENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, GRUPOS DE PRESIÓN U OPINIÓN PÚBLICA Y EL GRADO DE DESARROLLO DE LA SOCIEDAD EN EL TEMA ESPECIFICO FRENTE AL SISTEMA INTERNACIONAL.**

En la actualidad, los países andinos tienen economías relativamente abiertas. Estados Unidos de América es el principal socio comercial para los países de la Comunidad Andina - CAN - <sup>1</sup>, suministra alrededor del 40% promedio de las importaciones totales de estos países y absorbe el 45% promedio de sus exportaciones. Consecuentemente, la evolución del precio de las materias primas y en gran medida, del valor de las exportaciones de los países andinos está condicionada por la situación de la economía fundamentalmente de los Estados Unidos; esta economía es objeto de gran incertidumbre al igual que las demás economías desarrolladas<sup>2</sup>.

Lo que no cabe duda acerca del papel hegemónico de los Estados Unidos es que

---

<sup>1</sup> La CAN está conformada por: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Nace oficialmente en mayo de 1969 en el acuerdo de Cartagena, que también se conoce como el "Pacto Andino", que se crea inicialmente para lograr una unión aduanera en un plazo de 10 años, pero que luego de 30 años se ha ampliado a diferentes ámbitos, aunque no se han cumplido sus objetivos iniciales, trascendiendo el comercial. Este acuerdo también fue suscrito por Chile, pero en 1976, en plena dictadura, se retiró oficialmente.

<sup>2</sup> Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002, Naciones Unidas/CEPAL. Naciones Unidas 2002. Impreso en Santiago de Chile.

existen ciertos condicionamientos domésticos que definen su política exterior en general y consecuentemente su política exterior comercial, estableciendo tres prioridades en sus relaciones con la región: a) la protección de sus intereses de seguridad; b) la promoción del bienestar económico de su población; y, c) el balance del poder doméstico<sup>3</sup>.

La aprobación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas - ATPDEA<sup>4</sup> - es el resultado de la redefinición de las prioridades de política internacional de los Estados Unidos durante más de diez años. Así, en los años 90 y luego de la caída del bloque soviético, la gran potencia mundial redefine una vez más sus prioridades coincidiendo con la llegada al poder de los demócratas en 1992. Si la amenaza comunista estaba seriamente restringida, la combinación: democracia - libre comercio apareció con fuerza en la agenda del gobierno de Clinton. De esta manera las políticas estadounidenses en la década de los 90 precisamente buscaron estimular el libre comercio (a través de la Iniciativa de las Américas), y fortalecer las instituciones democráticas por medio de una serie de programas de cooperación, incluyendo la reforma judicial y la creación de mecanismos de control y transparencia gubernamental. El libre comercio ha sido un tema constante en la agenda de los encuentros de Miami (1994), Santiago (1998) y Quebec (2001). Sin embargo los procesos en materia de reducción de barreras de libre comercio no han sido automáticos ni ágiles. Ello se explica durante los años 90 por la peculiar configuración política y económica estadounidense, donde grupos de intereses domésticos, especialmente provenientes del agro y de los sindicatos, presionaron a sus representantes en el Congreso para que las reducciones de aranceles no

---

<sup>3</sup> Lars Schoultz: la política estadounidense hacia América Latina: objetivos fundamentales y desarrollos recientes, en Jonathan Hartlyn, Francisco Rojas, Barbara Stalling y Diana Tussie: escenarios post 11 de Septiembre. El futuro de las relaciones interamericanas, Flacso, Santiago

<sup>4</sup> Cuya primera versión fue el Acta de Preferencias Comerciales Andinas - ATPA - (Andean Trade Preference Act), la misma que se firma con categoría de Ley por el Presidente George Bush (padre), en diciembre 4 de 1991, como parte de una ley comercial más extensa.

se implementaran, dada la potencial pérdida de trabajos en aquellos sectores productivos donde América Latina posee ventajas comparativas<sup>5</sup>. Esta política inicial de libre comercio en la agenda de los Estados Unidos se condiciona a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, produciéndose un giro en las relaciones con la región andina. A partir de ese día, Estados Unidos hizo explícitas sus prioridades estratégicas por encima del libre comercio: seguridad, terrorismo y narcotráfico. De esta manera, estos tres elementos definen la actual estrategia de la administración Bush en materia de política exterior; habiéndose producido una rejerarquización de las prioridades norteamericanas, apareciendo el concepto de guerra preventiva como vía de acción para la prevención de conflictos<sup>6</sup>; y, habiéndose consolidado el unilateralismo que busca alianzas bilaterales flexibles<sup>7</sup>. Se hizo explícita la rejerarquización de manera cruda en el documento "The National Security Strategy of the United States", publicado por la Casa Blanca un año después del ataque terrorista<sup>8</sup>, donde se hace un énfasis especial en el fortalecimiento de las alianzas regionales para eliminar el terrorismo, en la anticipación de conflictos vía acciones militares preventivas y en el fortalecimiento de la capacidad militar y de inteligencia nacional. De esta manera, y de forma indiscutible se puede constatar que la administración Bush condiciona la promoción del libre comercio y otros temas a su agenda de seguridad<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Claudio Fuentes, Francisco Rojas, "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina pos Irak", Nueva Sociedad N°155, Caracas, mayo/junio 2003.

<sup>6</sup> Criterio mencionado por el académico Bruce Bagley, catedrático invitado por FLACSO.

<sup>7</sup> Claudio Fuentes, Francisco Rojas, "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina pos Irak", Op. Cit.

<sup>8</sup> <[www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf)>

<sup>9</sup> Claudio Fuentes, Francisco Rojas, "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina pos Irak", Op. Cit.

La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas - ATPDEA, a cuya denominación habría que agregar: y "Combate al Terrorismo", constituye una estrategia de la administración Bush para alcanzar sus objetivos de seguridad a través del otorgamiento de preferencias arancelarias que le permitan dar legitimidad y consolidar sus políticas internacionales a corto plazo, reflejando la relación especial que había emergido entre la mayoría de los países andinos y los Estados Unidos, cuyo interés inmediato para éste es evitar el incremento narcotráfico y combatir el terrorismo; respondiendo además, a una relación asimétrica en las relaciones entre los países de la CAN con los Estados Unidos<sup>10</sup>. En el ámbito comercial, estos representan un casi nulo porcentaje del mercado total norteamericano, mientras que para las economías andinas, Estados Unidos constituye el principal socio comercial para sus exportaciones. Así pues, estamos frente a una relación de absoluta dependencia de los países andinos con los Estados Unidos de América, y una total independencia de este último con relación a los primeros, por la tanto el marco conceptual sobre el que giran las relaciones internacionales entre estos actores es el realismo. Debemos tener en cuenta que en el realismo, el Derecho Internacional no es un objetivo ni un fin, sino un medio o instrumento para institucionalizar una relación de interés. Bajo esta premisa, la política exterior de un país desarrollado es diferente a la de un país subdesarrollado; constituyéndose esta variable en muy importante y determinante.

La contra parte o parte "beneficiaria" de esta Ley de Preferencias Arancelarias es el Ecuador, como uno de los países andinos<sup>11</sup>. La economía ecuatoriana durante el año 2001

---

<sup>10</sup> Este es una concepción realista por parte del gobierno estadounidense.

<sup>11</sup> El ATPDEA, otorga preferencias comerciales a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, no extiende las mismas a la República Bolivariana de Venezuela, pese a las reiteradas solicitudes de los países miembros de la Comunidad Andina. El hecho de que el gobierno de los Estados Unidos no considera "país andino" a Venezuela, es debido a que el presidente actual de esa nación es Hugo Chávez, quien fue elegido democráticamente, pero que por su política antiyanqui sumada a una política económica sui - generis, no es reconocido por el gobierno de los Estados Unidos. Por lo que, mientras siga Hugo Chávez en la presidencia de Venezuela su país no será considerado "país andino" y no será incluido por los EEUU en

experimento una recuperación fuerte y alcanzó el crecimiento más alto de la región (5.6%). Esto sumado al desempeño del año 2000, fue apenas suficiente para recuperar la pérdida del producto experimentada en la profunda recesión de 1999. La estabilidad proporcionada por la dolarización permitió un aumento considerable del dinamismo de la inversión y el consumo. El sector público alcanzó un pequeño superávit por segundo año consecutivo, y la inflación se redujo sustancialmente, de 91 % del año 2002<sup>12</sup> a un poco más del 10% para el año 2012. Por otra parte, la resultante pérdida de competitividad del tipo de cambio favoreció un aumento inusitado de las importaciones que, sumado a la débil situación de la demanda externa, convirtió los superávit de la cuenta corriente de los dos años anteriores en un déficit equivalente a 4.3% del PIB para el año 2002. La tasa de desempleo bajó marcadamente gracias al crecimiento económico y a la continua emigración de la población económicamente activa<sup>13</sup>. A este Ecuador, descrito brevemente con sus rasgos generales de su evolución reciente económica, se le otorgó los beneficios que se derivaron del ATPA<sup>14</sup>.

Con el ATPA, buena parte de la oferta exportable ecuatoriana tuvo acceso en

---

estos "tratados", pues los Estados Unidos como todo estado del sistema internacional es racional, torna decisiones tendientes a maximizar sus intereses y beneficios, y a minimizar sus costos, y al incluir a Venezuela como beneficiario del *ATPA / ATPDEA* con el gobierno de Chávez, representaría favorecer a un gobierno anti Norteamérica. En este sentido, la legitimidad de este proceder por parte de la superpotencia no importa con un sistema anárquico internacional, lo que legitima una acción es la necesidad de realizarla. La acción hegemónica se inscribe por tanto o se realiza por consenso, no por imposición.

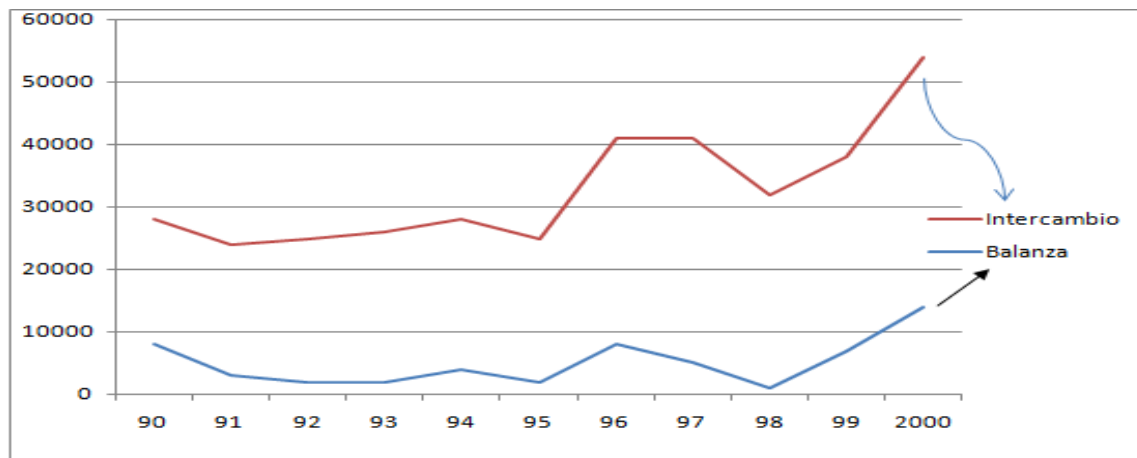
<sup>12</sup> Fuentes del Banco Central

<sup>13</sup> Estudio Económico América Latina y el Caribe, 2001 - 2002, Naciones Unidas / CEPAL, Op. Cit.

<sup>14</sup> El ATPA, versión anterior al ATPDEA, tuvo vigencia durante diez años (del 4 de diciembre de 1991 al 4 de diciembre de 2001). El 6 de agosto de 2002, el presidente George W. Bush (hijo), sancionó la Ley comercial de 2002, la cual confiere al ejecutivo de ese país la autoridad para negociar y suscribir acuerdos comerciales con terceros y establecer las medidas pertinentes para adjudicar asistencia compensatoria al comercio. Contempla así mismo la renovación y ampliación de las Preferencias Comerciales Andinas, a la vez que enmendar y prorrogar la vigencia del Sistema Generalizados de Preferencias (SGP) entre otras medidas.

condiciones preferenciales al mercado estadounidense<sup>15</sup>. Las exportaciones andinas a los Estados Unidos dentro del marco ATPA, durante el periodo entre 1992 a 2000 se incrementaron en un 207%, lo cual representó un 14,3% del incremento total de las exportaciones subregionales. Esto se tradujo en una mejora en la producción del 6,9% y un aumento del empleo remunerado del 7,7%<sup>16</sup>.

### Intercambio comercial Países Andinos – Estados Unidos



Fuente: Base de Datos de la Comunidad Andina.

El Ecuador, entre 1992 y el 2000, aumentó las exportaciones generadas bajo el ATPA en 131 millones de dólares, que representa un incremento del 210,8%, lo cual significa el 7,5% del aumento total de las exportaciones en dicho período. El efecto sobre la producción fue de 131 millones de dólares, generando alrededor de 21.000 nuevos empleos remunerados. El sector florícola aportó el 55,1% del incremento de la producción y llegó al 75% del empleo remunerado generado en dicho periodo. Tan solo entre 1998 y 1999 este sector aumentó sus exportaciones de 233 millones a 260 millones

<sup>15</sup> Se encontraba expresamente excluido del ATPA los textiles y confecciones que son parte del sistema general de preferencias, el ron y aguardiente, azúcares, jarabes y productos que contengan azúcar sujetos a sobre cuota, así con el atún, calzado y cuero.

<sup>16</sup> Datos obtenidos de los archivos de la Dirección General de Comercio Mundial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, año 2002.

de dólares, siendo el que más aportó al crecimiento de las exportaciones del ATPA con el 11.7 % en ese lapso. También tuvieron un crecimiento significativo en 1999 las exportaciones de atún procesado (77 millones), sector maderero (27 millones), joyería y partes (8 millones), frutas y vegetales (7 millones)<sup>17</sup>.

#### **Exportaciones ATPA a Estados Unidos (en miles de dólares)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bolivia	91,840	84,100	105,791	68,955	69,630	61,492
Colombia	411,642	499,26	560,546	605,472	709,889	797,305
<b><i>Ecuador</i></b>	<b><i>72,905</i></b>	<b><i>147,859</i></b>	<b><i>218,419</i></b>	<b><i>217,437</i></b>	<b><i>233,002</i></b>	<b><i>260,301</i></b>
Perú	107,430	207,569	385,298	460,992	632,676	631,180
Total	638,817	938,790	1250,074	1352,856	1645,197	1'750,278

*Fuente:* Base de Datos de la CAN.

En este contexto, y conforme a los análisis realizados por los autoridades y técnicos ecuatorianos, la vigencia del ATPDEA, que incluye nuevas partidas con relación al ATPA, incrementaría las exportaciones de la Comunidad Andina considerablemente (alrededor 2,5 mil millones de dólares) hasta el 2004, cifra mucho mayor a la generada por el ATPA durante 8 años de vigencia, entre 1992 y 2000 (1,7 mil millones de dólares), lo que tendría un efecto positivo en el empleo remunerado. No obstante, la generación de empleo sería menor proporcionalmente hasta el 2004, debido al mayor aporte en las exportaciones y producción del petróleo tanto crudo como refinado en Colombia y Ecuador y su menor efecto multiplicador sobre la generación de empleo en la economía. Para el 2004 cerca de medio millón de personas dependería de las exportaciones de las nuevas partidas del ATPDEA.

Para el caso ecuatoriano, las exportaciones superarían los 700 millones de dólares

---

<sup>17</sup> Fuente de documentos de trabajo de la Secretaria de la Comunidad Andina.

y la producción podría aumentar en alrededor de un mil millones de dólares, lo que implicaría la creación de más de 25 mil nuevos empleos remunerados; siendo las partidas de los sectores de extracción de petróleo crudo, como aceites y lubricantes y la fabricación de productos de refinación de petróleo los que registrarían el mayor impacto sobre el empleo remunerado. Esta apertura al mercado norteamericano libre de aranceles a la mayoría del universo exportable del Ecuador hacia los Estados Unidos, representa para el país un crecimiento en las exportaciones -aun cuando lento y pequeño frente al voluminoso crecimiento de las importaciones<sup>18</sup>- muy importante para el sostenimiento de la capacidad productiva y competitiva del sector exportador frente a las exigencias que impone una economía dolarizada como es actualmente la ecuatoriana. Al respecto, la balanza de pagos es un fiel reflejo de los acontecimientos y tendencias de la economía ecuatoriana. En particular, la recuperación de la demanda interna, el dinamismo de la inversión y la apreciación del tipo de cambio real causaron una fuerte expansión de las importaciones. A la vez las exportaciones mermaron debido al descenso de los precios internacionales de petróleo y sobre todo de otros productos primarios (café y camarón), y a la desaceleración del crecimiento global<sup>19</sup>. En este contexto, las presiones existentes por los diversos sectores de la producción exportable ecuatoriana a los Estados Unidos se hicieron presente a través de las diversas asociaciones y gremios directamente favorecidos con las preferencias, pudiéndose destacar principalmente las presiones ejercidas por el sector pesquero ecuatoriano<sup>20</sup> y por las diversas Cámaras de la producción que exigían actuaciones inmediatas por parte del ejecutivo, dichas presiones buscaban que el gobierno ecuatoriano exigiera de parte de su similar americana el otorgamiento del "acuerdo" de las preferencias arancelarias andinas. La misma

---

<sup>18</sup> El volumen de las importaciones se expandió considerablemente merced a la recuperación económica, la construcción del OCP y el voluminoso ingreso de divisas por concepto remesas del exterior.

<sup>19</sup> Estudio Económico América Latina y el Caribe, 2001 – 2002, Naciones Unidas / CEPAL, Op. Cit.

<sup>20</sup> Resaltando las actuaciones muy dinámicas en este sector de parte del Presidente de la Cámara Nacional de Pesquería César Rohón, así como también de otros miembros de dicha Cámara como son los señores Agustín Jiménez, Roberto Aguirre, Bruno Leone y Wolf Harten.



percepción existió por parte de la opinión pública, pues en el Ecuador no existe una correcta percepción de los temas concernientes a las relaciones internacionales, con contadas excepciones provenientes de quienes toman decisiones sobre este tema -los diplomáticos- o provenientes de los centros académicos del país. La poca referencia de la opinión pública en general en relación de la política internacional es inexacta o desfigura la realidad, debido a la especificidad de los temas, al cierto grado de complejidad de los mismos, y sobre todo a la distorsión de la información por parte de los medios. Mientras que en los Estados Unidos sucede lo contrario, ya que existe una verdadera comunidad que generan doctrinas y opinión en cuanto al tema internacional y la Política Exterior del Gobierno puede influir en el resultado de las elecciones domésticas, aún cuando la gran masa de norteamericanos se encuentren totalmente lejanos o ignoren por completo estos temas. Por lo tanto no se trata como distorsionadamente se afirma en cierta parte de la opinión pública ecuatoriana que el ATPDEA es un acuerdo bilateral, con derechos y obligaciones recíprocas y equivalentes, por medio del cual el Ecuador pueda exigir el otorgamiento de las preferencias arancelarias como si fuese un derecho, sin o previo el cumplimiento de los condicionamientos que la contraparte exige. Es lo contrario, el sistema de preferencias arancelarias andinas concedido por los Estados Unidos al Ecuador y los otros países andinos es un **acto unilateral**, que confiere atribuciones al país otorgante de preferencias comerciales basado en el principio de corresponsabilidad en la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes, ámbito en el cual hay importantes compromisos internacionales y en el cumplimiento de los criterios de elegibilidad exigidos por el gobierno americano. Por lo que al país le corresponde tan solo el analizar la conveniencia o no de solicitar las preferencias arancelarias bajo el condicionamiento de que el país otorgante exija el cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad que establezca para el efecto.

#### **Caso a ser analizado:**

La presente tesina busca otorgar una ubicación muy general de los principales aspectos relacionados a la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de las Drogas

- ATPDEA -, sus beneficios y sus consecuencias, para intentar analizar las características del *proceso de toma de decisiones por parte de los gestores principales de estas preferencias arancelarias -Estados Unidos-*, a fin de determinar cuál ha sido el *proceso de acción - reacción por parte de los actores estatales nacionales finales involucrados en este proceso -Estado Ecuatoriano-*, en lo que respecta a la voluntad de lograr el cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad establecidos por el United States Trade Representative -USTR- <sup>21</sup>, para lograr ser considerados beneficiarios de esta ley de preferencias arancelarias; esto es, específicamente, desentrañar las características de la decisión adoptada por los funcionarios públicos del Gobierno ecuatoriano que intervinieron en el presente caso concreto: *Cumplimiento u ofrecimiento de cumplir los criterios de elegibilidad exigidos por el gobierno americana (USTR), a fin de ser considerados elegidos y beneficiarios de la Ley de Preferencia Arancelaria Andina - ATPDEA* <sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> United States Trade Representative (USTR), institución que se encarga dentro de la administración pública norteamericana de la política comercial y, consecuentemente, negocia todo acuerdo comercial; depende directamente de la oficina del Presidente de los Estados Unidos.

<sup>22</sup> Cabe aquí mencionar que para efecto de determinar el proceso de toma de decisiones en el presente caso se buscará realizar un breve análisis del proceso de toma de decisiones por parte del Gobierno americano, y específicamente se analizará la correspondencia existente en los archivos de Cancillería que demuestre quienes fueron los encargados de tomar las decisiones por parte del Gobierno americano, cuáles fueron sus presiones y su capacidad de acción, nos referiremos al texto de proyecto de comunicación elaborado por el Encargado de Negocios Ad Interim en la Embajada ecuatoriana en Washington que recogió tanto los planteamientos formulados por las autoridades de la Cancillería ecuatoriana, así como también la contrapropuesta del USTR, superando de este modo situaciones antagónicas, posiciones inflexibles basados en el "principio de soberanía", lo que básicamente determinó que se cumpliera o se prometiera cumplir con "todos" los requerimientos -originales y nuevos- que nos impuso el USTR para que el país sea considerado beneficiario de la nueva ley de preferencias arancelarias andinas. De esta manera, el presidente Bush suscribió la Proclamación 7616 de los países beneficiarios de este esquema de preferencias arancelarias, entre los que se incluye al Ecuador, el 31 de octubre pasado, conjuntamente con Bolivia, Colombia y Perú, que ya antes habían sido aceptados, fundamentándose en la recomendación que le formuló el USTR.

## CAPÍTULO II

### **DESCRIBIR LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN DONDE SE TOMA LA DECISIÓN: INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS; INSTANCIAS DE DISCUSIÓN POLÍTICA; INSTANCIAS DE DISCUSIÓN DENTRO Y FUERA DEL PAÍS; E INSTANCIAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS SI LAS HUBIERE.**

El Sistema Generalizado de Preferencias - SGP - otorga preferencias libre de aranceles a un numeroso número de productos importados a los Estados Unidos de más de cien países y territorios designados como beneficiarios de estas preferencias. Los Estados Unidos y otros veinte y seis países industrializados adoptaron el programa del Sistema Generalizado de Preferencias en 1970, cada uno de éstos establecieron acuerdos con diversos beneficiarios, con cobertura de productos, y beneficios concedidos. A pesar de la gran cantidad de países y productos beneficiados por el SGP americano, el conjunto del tamaño de este programa es relativamente pequeño en relación al total de las importaciones de los Estados Unidos. Así, las importaciones provenientes de los países beneficiarios del SGP suma tan solo cerca de un octavo de las importaciones totales estadounidenses, y la suma del total de importaciones bajo el sistema del SGP solo alcanza el diez por ciento de las importaciones a los Estados Unidos por parte de los países beneficiarios<sup>23</sup>.

La administración del programa americano de Preferencias Arancelarias puede ser dividida en dos aéreas distintas. Las operaciones diarias del programa son ante todo responsabilidad del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos<sup>24</sup>, el mismo que es parte

---

<sup>23</sup> Generalized System of Preferences, *HANDBOOK ON THE SCHEME OF THE UNITED STATES OF AMERICA*, United Nations, UNCTAD Technical Cooperation Project on Market Access, Trade Laws and Preferences, September 2000.

<sup>24</sup> U.S. Customs Service

del Departamento del Tesoro. Mientras que la mayoría de los temas políticos en el Sistema General de Preferencias - SGP -, son teóricamente decididos por el Presidente de los Estados Unidos; en realidad las principales decisiones ejecutivas son tomadas en base al consejo proveniente de la Oficina de U.S. Trade Representative<sup>25</sup>, y de otras agencias estadounidenses. El USTR consulta con otras agencias gubernamentales estadounidense en todos los temas importantes que les afecten con el SGP. El Subcomité del SGP de la Oficina del Comité de la Política Comercial<sup>26</sup> es el responsable recomendando acciones que debería tomar el Presidente sobre la búsqueda de cambios en la cobertura de países o productos en el Programa. Este Subcomité está presidido por un alto funcionario del USTR y por miembros provenientes de todas las agencias gubernamentales que podrían tener interés en las relaciones económicas internacionales; así por ejemplo: el Departamento de Estado, de Comercio, de Trabajo, etc. Además, el Subcomité del SGP conduce anualmente revisiones de este programa, en el cual considera un rango de peticiones de cambio en el Programa sobre cobertura de países y/o productos. Todas las partes interesadas: embajadas, agencias gubernamentales, empresas americanas o extranjeras, u otras entidades públicas o privadas, pueden solicitar al Subcomité modificaciones en la lista de productos o países considerados en el SGP. De igual manera, un país beneficiario puede hacer uso de esta revisión anual a fin de solicitar al Subcomité que incluya algún producto nuevo al SGP americano, o que se prescinda de los límites que se aplican a la importación de un determinado producto. Diversas otras partes interesadas en el SGP pueden solicitar al Subcomité añadir un producto al programa, remover un producto de éste, remover un específico país elegido para un producto específico, o remover a un país de la totalidad del sistema general de preferencias. El subcomité del SGP usualmente decide cuál de esas peticiones serían aceptadas para su revisión. Las peticiones que son aceptadas para ser revisadas son entonces sometidas a un largo proceso de múltiples audiencias sobre los argumentos de

---

<sup>25</sup> Oficina Norteamericana de los Representantes Comerciales

<sup>26</sup> Conocido en Inglés como: The GSP Subcommittee of the Trade Policy of the Trade Policy Staff Committee.

las partes interesadas durante varios meses, con notificación al U.S. International Trade Commission - USITIC<sup>27</sup>. Por el contrario, las peticiones que no son aceptadas se las archiva<sup>28</sup>. Una vez que el USTR ha escuchado en debida forma a las partes y ha analizado las pruebas de los supuestos “afectados”<sup>29</sup>, entonces prepara el informe al Presidente de los Estados Unidos sugiriendo o no que se incluya a determinado país como beneficiario del SGP abarcando determinados productos.

Pero para que este proceso haya llegado a esta etapa, es decir al momento de la sanción de la Ley por parte del Presidente de los Estados Unidos, con su consecuente promulgación y publicación respectiva; este proyecto de Ley de Preferencias Arancelarias debió ser analizado, debatido y puesto a votación durante toda una etapa legislativa, que incluye el trámite de aprobación en la Cámara de Representantes, luego en el Senado; y finalmente, por no haber existido un criterio mayoritario en ambas cámaras, se debió celebrar una Conferencia Bicameral que busque conciliar de mejor manera las respectivas posiciones de las diversas partes legislativas en ambas Cámaras; y solo así, con un mayor consenso entrar a la etapa ejecutiva, que la hemos descrito. Evidentemente, y conforme se podrá analizar más adelante, es en esta etapa legislativa donde existieron diversos tipos de presiones sobre los legisladores americanos provenientes de sectores interesados en el tema: electores, empresarios, empresas o gobiernos interesados extranjeros<sup>30</sup>; presiones

---

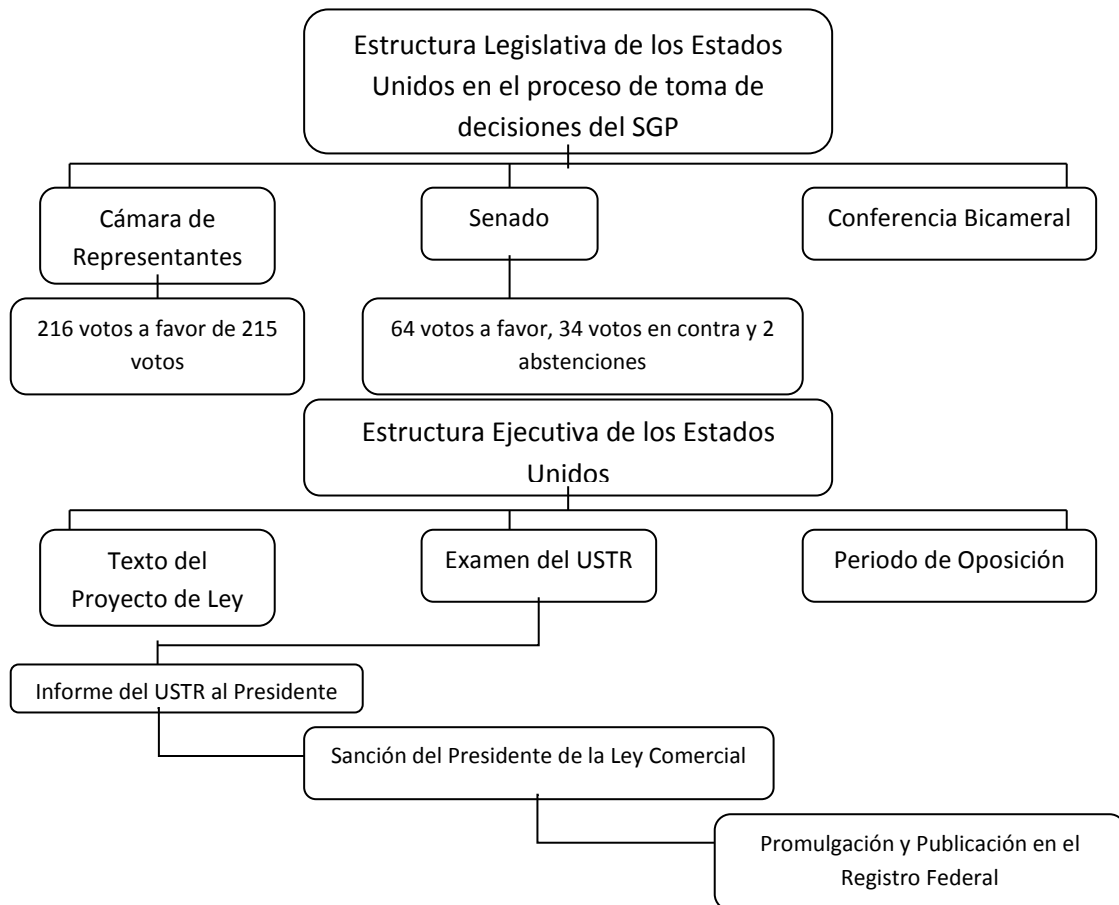
<sup>27</sup> Nótese que esta Agencia americana conduce una investigación que transcurre de manera paralela al proceso entablado ante el Subcomité del SGP, y la mayoría de las peticiones que son presentadas y escuchadas por el Subcomité del SGP también son presentados al USITC.

<sup>28</sup> Generalized System of Preferences, *HANDBOOK ON THE SCHEME OF THE UNITED STATES OF AMERICA*, United Nations, Op. Cit.

<sup>29</sup> Para este efecto el USTR publica en el Registro Federal una notificación emitida por el Comité Inter-Agencias sobre Políticas Comercial –TPSC- ; además, también lo coteja con la información presentada por los países que resultarían beneficiarios si la Ley de Preferencia Arancelaria se aprueba, países a quienes se les ha dado un “fair warning” o justo aviso para que descarten las oposiciones que les torne inelegibles.

<sup>30</sup> Podemos citar de manera ejemplificativa que varias de las presiones provinieron de empresas tales como la Starkist, Bumble, Vintage, Occidental; o de gobiernos tales como el de Filipina, Tailandia, o quizás hasta de gobiernos centroamericanos como el de Costa Rica.

que al no haber conseguido su objetivo en esta instancia legislativa se manifestaron en forma más directa en la etapa ejecutiva. Obviamente, los legisladores americanos deben responder a los intereses de sus electores, a fin de lograr la simpatía de los mismos; claro está que dentro de estos también podemos encontrar aquellos que son simpatizantes con la causa latinoamericana. Por otra parte, y aún cuando no parezca muy coherente, no siempre el partido a los cuales pertenecían los legisladores: demócratas o republicanos, significaba una posición predeterminada frente a la aprobación o negativa del proyecto ómnibus de ley, en el que se incluía el ATPDEA. De esta manera, podemos sintetizar ambas etapas en los siguientes cuadros:



El SGP americano<sup>31</sup>, que es una de las herramientas comerciales de la política americana, constituye una excepción al principio comercial del Trato de Nación Más Favorecida – NMF<sup>32</sup>-.

En el caso ecuatoriano, este Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias que otorga los Estados Unidos al país -denominado antes ATPA y actualmente ATPDEA- ha sido manejado directamente por diversas instancias de la Cancillería ecuatoriana, en coordinación y coejecución con otras agencias gubernamentales del país, las mismas que de una u otra manera se encuentran directamente relacionadas con los temas concernientes a las preferencias arancelarias. Al igual que en otros países de América Latina, habiéndose desarrollado un cierto grado de desarrollo institucional en el país con la generación de especialización en las dependencias públicas que son encargadas de manejar y ejecutar la política comercial exterior del Ecuador; ha existido y existe actualmente en nuestro país una rivalidad institucional sobre el tema de manejo y decisión de las políticas internacionales en materia comercial entre el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca -MICIP- y el Ministerio de Relaciones Exteriores -MMRREE-. Situación que no es exclusiva del Ecuador, pues como ya se mencionó en otros países latinoamericanos sucede algo similar<sup>33</sup>. Más a diferencia de algunos<sup>34</sup>, en el Ecuador ha prevalecido de manera general el liderazgo del Ministerio de Relaciones

---

<sup>31</sup> El SGP americano otorga a nuestro país conjuntamente con otros tres países andinos (Bolivia, Colombia y Perú), beneficios a la exportación de un determinado universo de productos a los Estados Unidos con arancel acero.

<sup>32</sup> Principio en virtud del cual ningún país miembro de la OMC puede otorgar un trato discriminatorio respecto a otro. Han existido varias amenazas a los Estados Unidos por parte de la India para ser llevado a un panel ante la OMC en virtud de este tratamiento discriminatorio a favor de los países andinos y en contra de otros como la India.

<sup>33</sup> Como lo afirman varios negociadores comerciales de México: Jesús Figueroa Gamboa, Perú: Sara Rosadio Colan, y Bolivia: Windsor Hernani Limarino.

<sup>34</sup> En Venezuela, Paraguay, México, Perú entre otros países las negociaciones comerciales internacionales son manejadas por los Ministerios de Comercio o de Hacienda de esos países; mientras que entre otros Argentina, Chile Uruguay, Bolivia estos temas son manejados por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Exteriores. Liderazgo que se puede constatar en varios temas relacionados con el comercio internacional, así en las decisiones concernientes a los temas de la Organización de Comercio Mundial – OMC-<sup>35</sup> ha sido la Cancillería quien ha liderado las diversas negociaciones; en las negociaciones del ALCA<sup>36</sup> iba a ser el MICIP, pero lo lideró Cancillería, fundamentalmente por una gestión política del entonces Ministro de Relaciones Exteriores Heinz Meller<sup>37</sup>; en la CAN se puede afirmar que existe cierto equilibrio en lo que respecta a la ejecución del trabajo de la Presidencia Andina que implica no solo aspectos económicos sino también otros<sup>38</sup>. De esta manera, se puede concluir que el MMRREE ha sido quien de manera preponderante ha manejado y tornado las decisiones en el ámbito de las negociaciones comerciales internacionales, por lo que concretamente le ha correspondido conocer y decidir todo lo relacionado con el SGP americano a favor de los países andinos, conocido como ATPA o ATPDEA. Claro está que el Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene la capacidad de gestión y respuesta para abarcar de manera individual todos los aspectos concernientes al manejo y decisión de las preferencias arancelarias andinas, por lo que de manera concurrente y conjunta ha solicitado el apoyo técnico existente en otras dependencias gubernamentales como el MICIP, MAG<sup>39</sup>, MEF<sup>40</sup>, SRI<sup>41</sup>, entre otros; así como también, el apoyo de ciertos ámbitos

---

<sup>35</sup> El Ecuador se adhirió a la OMC durante el Gobierno del Arquitecto Sixto Durán Ballén, en 1995.

<sup>36</sup> Área de libre comercio para las Américas.

<sup>37</sup> Como ejemplo de lo mencionado se puede señalar que en el caso de las negociaciones en el marco del ALCA, mediante Decreto Ejecutivo 3382, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue ratificado como la entidad del Estado responsable de la conducción de dichas negociaciones, hasta la finalización del proceso que lleve a su entrada en vigor.

<sup>38</sup> En el marco de las Negociaciones de la CAN se trata de consolidar algunos temas claves de la integración andina, básicamente la zona libre de comercio, la unión aduanera a través del Arancel Externo común y el Mercado Común, previsto para fines de 2005. Estas negociaciones son manejadas primordialmente por la Cancillería ecuatoriana, y la responsabilidad de la toma de decisiones recae sobre ésta, más no exclusivamente.

<sup>39</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería.

<sup>40</sup> Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>41</sup> Servicio de rentas internas.



privados como son las distintas Cámaras de la producción del país<sup>42</sup>.

En el Proceso del ATPDEA tuvo gran participación de coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores varias otras entidades a fines<sup>43</sup>, las mismas que serán puntualizadas al momento de analizar quien manejo la política exterior en el caso concreto objeto de esta tesina. Pudiéndose señalar que todas las instancias administrativas tuvieron participación en el conocimiento, opinión, y cierta incidencia en la toma de decisiones sobre todos los temas relacionados al otorgamiento del sistema de preferencias arancelarias andinas ATPDEA, en mayor o menor medida. Mas la Cancillería, por disposición política y legal, fue la llamada a liderar la toma de decisiones en este caso concreto.

Indudablemente se debe también destacar que, en el ámbito comercial nacional e internacional, son las distintas cámaras de la producción y las asociaciones de productores, exportadores y comerciantes<sup>44</sup>, quienes da manera cada vez más dinámica y profesional, empiezan hacer opinión sobre cuál debería ser las políticas comerciales del país; y su injerencia en la toma de decisiones sin duda alguna tiene cada vez más importancia y peso en la toma de decisiones gubernamentales de política comercial internacional.

La ejecución de las políticas comerciales internacionales, entre lo que se debe

---

<sup>42</sup> Criterios de Santiago Apunte y Homero Larrea, Director General y Negociador, respectivamente, de la Dirección General de Comercio Mundial de la Cancillería.

<sup>43</sup> Así puede constar por ejemplo con el correo electrónico N°477 SM/DGCM/2002, de 14 de octubre de 2002, en el que el Subsecretario de Relaciones Multilaterales encargado de la Cancillería, Roberto Ponce, pide la opinión al entonces Subsecretario de Comercio Exterior del MICIP, Fabián Andrade, sobre nuevas exigencias del USTR en cuanto se refiere a modelos de formularios de certificación de origen y de textiles y a ciertas medidas específicas que debería adoptar las autoridades nacionales aduaneras.

<sup>44</sup> Organizaciones tales como: Asociación Ecuatoriana del Banano –AEB-, Asociación Nacional de la Pesquería, la asociación Nacional del Cacao –ANECACAO, COFENAC, ANECAFE y las diversas cámaras de producción del país.

incluir a la promoción de exportaciones e inversiones en el Ecuador se las efectiviza en el exterior a través de todas las oficinas del servicio exterior ecuatoriano que se han abierto en un buen número de países, esto es embajadas, consulados y misiones diplomáticas de carácter comercial, así como también a través de las oficinas comerciales que la CORPEI mantiene en el exterior. Las políticas de comercio internacional son analizadas y discutidas dentro de un entorno multilateral en la OMC, debiéndose destacar el trabajo especializado que realiza la Misión Permanente del Ecuador ante Naciones y Unidas y la OMC en Ginebra<sup>45</sup>; es en este foro donde se establecen los regímenes de excepción al principio de Nación Más Favorecida que constituyen las preferencias arancelarias<sup>46</sup>; y es en éste donde se puede impugnar el otorgamiento de dichas preferencias. Hay que destacar el trabajo efectuado por la Misión Diplomática del Ecuador en Washington, en cuanto se refiere al tratamiento del tema de las preferencias arancelarias americanas. Otra misión ecuatoriana muy vinculada con los temas comerciales y por ende con el SGP es la Misión del Ecuador en Bruselas, que se encuentra acreditada ante el Gobierno de Bélgica y ante la Comunidad Europea. Todas estas oficinas diplomáticas del Ecuador en el exterior actúan normalmente de manera plenipotenciariamente, pero siempre bajo las instrucciones de la Cancillería en Quito.

En la Cancillería, conforme al organigrama interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, el tema relacionado al ATPDEA, por su importancia e incidencia en la política ecuatoriana ha sido manejado por las más altas autoridades: Viceministro, Subsecretarios Bilaterales y Multilaterales, Asesor Legal, Directores Generales de Política Bilateral, de Comercio Mundial, de Integración, entre otros funcionarios<sup>47</sup>, claro está siempre bajo la inmediata dirección del Ministro de Relaciones Exteriores, quien es

---

<sup>45</sup> Criterio personal del Primer Secretario Luis Espinosa, funcionario diplomático de carrera, actualmente en Ginebra.

<sup>46</sup> A esto se lo conoce como "waivers".

<sup>47</sup> Conforme la estructura organizacional del MMRREE: <[www.mmrree.gov.ec](http://www.mmrree.gov.ec)>

en última instancia el encargado de ejecutar la política internacional comercial del país<sup>48</sup>.

Al ser el Ministro de Relaciones Exteriores el llamado a ejecutar las políticas comerciales internacionales del país, es éste, por disposición legal y constitucional, el llamado a responder políticamente por sus decisiones ante la sociedad ecuatoriana<sup>49</sup>. De igual manera, los funcionarios públicos del servicio exterior ecuatoriano son responsables por sus acciones<sup>50</sup>. Mientras que con respecto al ámbito internacional el Ecuador como un ente individual tiene la obligación de presentar y someter al gobierno de los Estados Unidos (específicamente al USTR) un "resumen de sus actividades relacionadas" con sus compromisos adquiridos para ser considerado elegible de las preferencias arancelarias andinas<sup>51</sup>. Esta obligación es periódica, la primera ya se verificó el 28 de febrero de 2003.

---

<sup>48</sup> Artículo 1ero. de la Ley Orgánica del Servicio Exterior.

<sup>49</sup> Artículo 176 de la Constitución del Ecuador.

<sup>50</sup> Artículo 97 de la Constitución del Ecuador.

<sup>51</sup> Obligación que se puede constatar en la Nota Verbal enviada por la Embajada de los Estados Unidos en Quito al Embajador Francisco Proaño en su calidad de Viceministro del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. El 14 de febrero de 2003.

### CAPÍTULO III

#### **ESTABLECER CUÁLES SON LOS PRINCIPALES CONDICIONAMIENTOS Y ESTÍMULOS DEL ORDEN INTERNACIONAL Y DEL SISTEMA POLÍTICO DOMÉSTICO PARA EL PROCESAMIENTO DEL TEMA**

En el ámbito internacional, podemos constatar que existieron una serie de condicionamientos y estímulos en tomo a la renovación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas -ATPA-.

Para corroborar lo antes dicho, podemos señalar como ejemplo de los condicionamientos y presiones que el Ecuador sufrió en este tema por parte de los Estados Unidos, el hecho de que la Embajadora del Ecuador en Washington fue convocada por el Departamento de Estado por el señor Anthony Wayne, Subsecretario Asistente para Asuntos Económicos y de Negocios de los Estados Unidos, a fin de tratar "las quejas que enfrentan empresas estadounidenses con inversiones en el País"<sup>52</sup>; además de señalar dicho funcionario norteamericano la preocupación de su gobierno en cuanto a la falta de comunicación entre "las autoridades económicas y el FMI, así como por el considerable déficit en el presupuesto del Estado" para el ejercicio fiscal del año 2002<sup>53</sup>.

Frente a estos condicionamientos de parte del funcionario de los Estados Unidos de América, en el tratamiento del tema, la Jefe de Misión del Ecuador en Washington, consideró que frente a la posición de otorgar información sobre todos los temas en

---

<sup>52</sup> Obligación se puede constatar en la Nota Verbal enviada por la Embajada de los Estados Unidos en Quito al Embajador Francisco Proaño en su calidad de Viceministro del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, el 14 de febrero de 2003.

<sup>53</sup> Expresiones del Subsecretario Asistente para Asuntos Económicos y de Negocios de los Estados Unidos contenidas en el mensaje N° 1-78/02, de 15 de marzo de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería Ecuatoriana.

cuestión y en virtud del ofrecimiento de cumplimiento de los condicionamientos establecidos, se podría buscar estímulos del Gobierno americano a la actitud ecuatoriana, aprovechando la oportunidad para solicitar una vez más el apoyo del Departamento de Estado para avanzar con el proceso de extradición de cuatro nacionales ecuatorianos<sup>54</sup>, cuyas causas se encontraban "examinándose" en dicho Departamento, a pesar de las múltiples insistencias presentadas por el Gobierno del Ecuador requiriendo tales extradiciones<sup>55</sup>.

Otro condicionamiento internacional puntual en torno al tema de las preferencias arancelarias andinas se encuentra en el hecho de que varios senadores norteamericanos encabezados por el Senador Demócrata Daniel Inouye (D-HI), copatrocinado por otros senadores republicanos como Ted Stevens (R-AK), impulsaron una enmienda que suprimía la inclusión del atún enlatado en el proyecto de Ley H.3009, demostrando un interés de proteger a las Filipinas, país que había manifestado su extrema preocupación por una liberalización arancelaria para el Ecuador, lo que "surtiría el efecto de lesionar gravemente la industria atunera de esas islas que se asienta precisamente en la región de Mindanao, un grave foco de tensión y centro de movimientos fundamentales islámicos vinculados al grupo Al-Quaeda"<sup>56</sup>. Bajo esta percepción americana podemos reafirmar lo ya señalado anteriormente en cuanto a que la política comercial de los Estados Unidos es un componente de la política de seguridad de ese país.

---

<sup>54</sup> Estos cuatro nacionales ecuatorianos sobre quienes recaía la orden de extradición eran Roberto y William Isaías, Leonidas Ortega v Francisco Loza.

<sup>55</sup> Lo cierto es que el otorgamiento de extradiciones solicitadas por el Ecuador en diversas ocasiones, y con una sola excepción: caso Peñafiel Salgado, se encuentra supeditado a que el Ecuador autorice los procesos de extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos en el territorio americano y que se encuentren perseguidos por la justicia americana. Esta posibilidad se encuentra proscrita por la Constitución Ecuatoriana.

<sup>56</sup> Expresiones atribuidas al Senador (D-HI) en el mensaje electrónico N° 1-120-02, de 13 de mayo de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería.

La reacción de la Embajada del Ecuador en Washington<sup>57</sup> no tardó, calificando a dicha enmienda como "enmienda asesina" para el Ecuador, y en general para las naciones andinas, y deplorando el hecho de que los representantes diplomáticos filipinos hayan optado por criticar al país con "argumentos de tipo oficial ambiental, que son falsos y que buscan afectar la imagen del Ecuador. Recordó que el Ecuador hace mucho por la lucha contra el terrorismo, citó el uso por los Estados Unidos del POA en la Base de Manta que cuenta con la presencia de militares estadounidenses y señaló que el País acaba de ser objeto nuevamente de una certificación para exportar atún al mercado estadounidense"<sup>58</sup>.

La posición de la Embajada del Ecuador fue más allá, procediendo a dialogar nuestra embajadora<sup>59</sup> con su homólogo de Filipinas en Washington a fin de manifestarle su malestar por las expresiones pronunciadas por la representación diplomática filipina; y, solicito que tanto el Ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano como el propio Presidente de la República manifestaren la molestia que el Ecuador tiene en referencia a este tema a sus homólogos filipinos.

Si se quiere esquematizar los múltiples condicionamientos que el país sufrió en relación a este tema, se podría señalar tres grandes grupos iniciales de condicionamientos: 1) en el ámbito laboral, 2) en el "cumplimiento" de contratos petroleros y satisfacción de demandas de empresas americanas; y, 3) en el ámbito de derechos humanos. A estos tres grandes grupos se les fueron añadiendo por parte de las autoridades americanas nuevos condicionamientos mas puntuales, en aspectos tales

---

<sup>57</sup> Concretamente la reacción del Ministro Carlos Játiva, funcionario de carrera del servicio exterior del Ecuador acreditado en la Embajada del Ecuador en Washington.

<sup>58</sup> Mensaje electrónico N° 1-120-02, de 13 de mayo de 2002, de la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería.

<sup>59</sup> Nos referimos al año 2002, cuando era embajadora la actual Ministra de Comercio, Industria, Pesca y Competitividad, Ivonne Juez de Baki.

como propiedad intelectual; protección de la vida animal sobre todo en los mares; reformas en los sistemas aduaneros, entre otros. Todos estos los trataré con mayor detenimiento en el capítulo 9 de este trabajo donde identificaré los estímulos y presiones específicos que el país sufrió en tomo a este tema.

No debemos dejar a un lado que la contrapartida a estos condicionamientos era el hecho de que de conformidad a la legislación americana se aprobaba y concedía efectivamente las preferencias arancelarias para el ingreso de nuestros productos al mercado norteamericano; conforme se ha analizado estas preferencias representan un ingreso significativo a nuestras mermadas economías andinas, dependientes de nuestro mayor socio comercial. Indudablemente, debemos afirmar que el Ecuador, al igual que para los otros tres países andinos potenciales beneficiarios de las preferencias arancelarias, por su situación de país tercermundista, tiene como valor dominante, como patrón de conducta, ineludible e inevitable, la imperiosa necesidad de captar más recursos tanto públicos como privados, a fin de activar su aparato productivo; por lo que impera en la sociedad ecuatoriana el aspecto económico de supervivencia, valor que se refleja en su política exterior, que se encuentra dominada por patrones económicos. Bajo este razonamiento, es más fácil la comprensión de porqué se dio la voluntad de la mayoría de los decisores actores estatales nacionales involucrados en este proceso, a fin de lograr el cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad establecidos por el United States Trade Representative –USTR-, para lograr ser considerados beneficiarios de esa ley.

Es importante señalar que los cuatro países andinos sufrieron dichos condicionamientos para que se les renueve el ATPA. Frente a esta situación, la posición andina fue colaborativa y unificada, pudiéndose constatar entre múltiples actuaciones, el trabajo de las embajadas andinas acreditadas en Washington a fin de convocar a la Conferencia de Representantes inmediatamente, de manera que se adopte lo decidido por el Senado sobre el ATPDEA, y se evite todas aquellas injerencias que respondían a

condicionamientos y estímulos del Orden Internacional<sup>60</sup>.

Pero los condicionamientos se limitaron luego exclusivamente al Ecuador, pues el Secretario de Prensa de la Casa Blanca mediante el "Fact Sheet" del 25 de Septiembre de 2002 anunciaba que a Colombia, Bolivia y Perú se les renovaba el ATPA, y que en el caso del Ecuador se seguiría trabajando con su gobierno a fin de recomendarlo como un beneficiario en un futuro cercano<sup>61</sup>. Demostrándose así los mayores condicionamientos que se dieron al Gobierno del Ecuador.

En el orden nacional, se puede mencionar la gestión realizada por la delegación del sector pesquero conformada por los señores César Rohón, Presidente de la Cámara Nacional de Pesquería, Agustín Jiménez, Roberto Aguirre, Bruno Leone y Wolf Harten, quienes conjuntamente con funcionarios de la Embajada ecuatoriana en Washington, mantuvieron varias reuniones con representantes de ocho Senadores norteamericanos a fin de mantener la inclusión del atún en el proyecto del ATPDEA<sup>62</sup>.

Más allá del sector empresarial ecuatoriano, el procesamiento del tema de las preferencias arancelarias andinas - ATPDEA - , es bastante limitado dentro del propio sistema político ecuatoriano, habiendo una distorsión en cuanto a su concepción. Muestra de esto, es que varios políticos ecuatorianos consideran que el Ecuador puede exigir derechos sobre esta Ley, desconociendo que la misma es un acto con potestad soberana y unilateral por parte de los Estados Unidos, conforme lo había señalado en el capítulo primero de esta tesina.

---

<sup>60</sup> Entiéndase como Orden Internacional en este caso a las distintas injerencias y presiones que se dieron en el ámbito legislativo de los Estados Unidos de América.

<sup>61</sup> Fact Sheet: "New Andean Trade Benefits", September 25, 2002.

<sup>62</sup> Situación que se describe en el mensaje electrónica N° 1-129-02, de 21 de Mayo de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.



## CAPÍTULO IV

### **IDENTIFICAR LOS ACTORES POLÍTICOS, GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES, DENTRO Y FUERA DEL PAÍS QUE NORMALMENTE INTERVIENEN EN EL PROCESAMIENTO DEL TEMA Y SISTEMATIZAR LOS INTERESES QUE PORTAN DICHS ACTORES**

El procesamiento de todo lo relacionado con la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas - ATPDEA -, es un tema integrante de todo el Sistema General de Preferencias - SGP -, que se encuentra estipulado en las normas que regulan el comercio internacional dentro de la Organización Mundial de Comercio -OMC -.

Bajo este contexto, los Estados Unidos han establecido un Sistema General de Preferencias - SGP - americano, basado en la administración de un programa, que establece beneficios y criterios de elegibilidad (países elegibles, productos elegibles, y reglas de origen), conforme ya se ha mencionado, con Limitaciones a las Necesidades de Competencia - CNLs - que establece el programa, cuyo objetivo es prevenir la extensión de las preferencias comerciales a los países que ya son competitivos en la producción de esos ítems<sup>63</sup>, estableciéndose además dentro de las CNLs las exenciones mínimas - *Minimis Waivers of the CNLs* -, y las exenciones permanente - *Permanent Waivers of the CNLs* -<sup>64</sup>; además, el SPG americano se basa en los elementos de reciprocidad, duración y estabilidad; y establece los mecanismos para que los países pueden obtener las mayores ventajas del Sistema Generalizado de Preferencias americano. En este sentido, el antiguo ATPA y el actual APTDEA, constituye el programa del sistema de preferencias arancelarias para la región andina.

---

<sup>63</sup> United Nations / UNCTAD, HANDBOOK ON THE SCHEME OF THE UNITED STATES OF AMERICA, Generalized System of Preference, Op. Cit.

<sup>64</sup> Ídem, páginas xviii – xix.

En el proceso de toma de decisiones en el programa regional de preferencias arancelarias andino los Estados Unidos desarrollaron dicho tema en diversas instancias tanto gubernamentales como no gubernamentales, conforme lo acotado al analizar la estructura institucional de los Estados Unidos relacionados con este tema, pudiéndose destacar en esta estructura los siguientes diversos actores políticos americanos que actuaron en las distintas esferas de poder norteamericano:

En el poder ejecutivo norteamericano intervinieron en la toma de decisiones en esta materia entre otros: el Presidente de los Estados: George W. Bush, quien en un momento de este proceso de aprobación de esta ley de preferencia comercial tomo la decisión de trasladarse personalmente al Congreso americano para "lograr la aprobación del informe de la Conferencia por la Cámara en su último día de sesión antes del receso por el verano"<sup>65</sup>, los distintos funcionarios de la Casa Blanca, como son el Director para Asuntos Legislativos de la Casa Blanca señor Nick Calio<sup>66</sup>, el Secretario de Estado Colin Powell, quien estuvo muy vinculado con el tema, manteniéndose en contacto permanente con las distintas Embajadas Andinas en Washington. Dentro del Departamento de Estado también se debe mencionar a los señores Anthony Wayne, Subsecretario Asistente para Asuntos Económicos, y Tom Shannon, Subsecretario Asistente Adjunto para el Hemisferio Occidental. Una oficina fundamental en la toma de decisiones referentes a las preferencias arancelarias fue la Representación Comercial de los Estados Unidos - USTR -, debiendo destacar al Embajador Robert Zoellick, Representante de Comercio de los Estados Unidos; al Embajador Adjunto Peter Allegr; a Regina Vargo, Asistente para el Hemisferio Occidental; a Bennet Harman,

---

<sup>65</sup> Situación que se describe en el mensaje electrónica N° 1-209/02, de 26 de julio de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>66</sup> Se lo señaló expresamente en el mensaje N° 1-96/02, de 4 de abril de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

Asistente Encargado para el Hemisferio Occidental. La USTR dio a conocer al Gobierno ecuatoriano todos sus "criterios de elegibilidad" que complicaron su designación como beneficiario de las preferencias arancelarias. El Secretario de Prensa de la Casa Blanca, Ari Fleischer. La Oficina de la Comisión de Comercio Internacional - ITC -, que en realidad es una agencia federal de asesoramiento del gobierno americano.

En el poder legislativo americano, fundamental para el tratamiento de este tema, se puede destacar entre otros a los Representantes nacionales en el Congreso americano, como fueron Bill Thomas (R-CA), Phil Crane (R-IL), Charles Rangel (D-NY), y Sander Levin (D-MI); a los Senadores americanos, se puede señalar de manera no exhaustiva al Representante demócrata de Samoa americana: Eni Faleomavaega, "quien habría convocado a los Embajadores de los países ASEAN<sup>67</sup>, para advertirles del problema"<sup>68</sup> que causaría la inclusión a favor del Ecuador como beneficiario de preferencias arancelarias del atún enlatado en el proyecto H.3009<sup>69</sup>. Al senador Daniel Inouye (D-HI), quien tendría la autoría de la enmienda que pretende suprimir la inclusión del atún enlatado en el proyecto H.3009, la misma que fue copatrocinada por el Senador Ted Stevens (R-AK)<sup>70</sup>. Podríamos también destacar al senador Daschle y al senador Max Baucus (D-MO), Presidente del Comité de Finanzas del Senado americanos; a los senadores Rockefeller (D-WV) y Jeff Bingaman (D-NM), quienes fueron designados miembros de la Delegación del Senado en representación de la mayoría demócrata, conjuntamente con los Senadores Daschle y Baucus, a la Conferencia sobre el proyecto ATPA<sup>71</sup>; todos estos últimos Senadores a excepción de Rockefeller, tuvieron una

---

<sup>67</sup> ASEAN: Asociación de las Naciones Asiáticas del Sur Este.

<sup>68</sup> Dicha advertencia se la describe en el mensaje N°1-120/2002, de 13 de mayo de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>69</sup> Número del Proyecto de aprobación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas.

<sup>70</sup> Se señala la posición de estos dos senadores en el mensaje N° 1-120/2002, idem.

<sup>71</sup> Mensaje N° 1-96/02, de 4 de abril de 2002. Enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

manifestación previa pro intereses de los países andinos.

El 23 de mayo de 2002, el Senado americano aprobó el paquete legislativo ATPA-TAA-TPA por la cómoda mayoría de 66 votos contra 30<sup>72</sup>.

Dentro del poder legislativo americano hubo la necesidad de activar también la Conferencia de Delegados del Senado y de Delegados de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, a fin de lograr un criterio más consensuado tratando de superar las diferencias entre ambas cámaras. El "speaker" de la Cámara de Representantes nombró a tres delegados para que participen de esta Conferencia Bicameral, habiendo sido éstos: Bill Thomas (R-CA), Phil Crane (R-IL) y Charles Rangel (D-NY)<sup>73</sup>. Por parte del Senado se designó a Max Baucus (Demócrata de Montana), John D. Rockefeller IV (Demócrata de West Virginia), John D. Breaux (Demócrata de Luisiana), Charles L. Grassley (Republicano de Iowa), y Orin Hatch (Republicano de Utah); "cabe destacar que de los Senadores designados, por lo menos Rockefeller, Breaux y Hatch estaban opuestos a un acceso amplio para el atún de la región Andina; y, por parte de la Cámara de Representantes, Charles Rangel (Demócrata de Nueva York), quien también participó en la conferencia, estaba asimismo opuesto a los intereses andinos en cuanto al atún

---

<sup>72</sup> Resultados de la Votación del Senado en el Proyecto Titulado: H.R. 3009 (mayoría requerida: 1/2):

**A Favor:** Allard, Allen, Baucus, Bayh, Bennett, Biden, Bingaman, Bond, Breaux, Bunning, Burns, Cantwell, Carper, Chafee, Cleland, Cochran, Collins, Craig, Crapo, Daschle, Dayton, DeWine, Domenici, Edwards, Enzi, Feinstein, Fitzgerald, Frist, Graham, Grassley, Hagel, Harkin, Hatch, Hutchinson, Hutchison, Inhofe, Jeffords, Kerry, Kohl, Kyl, Landrieu, Lieberman, Lincoln, Lott, Lugarf, McCain, McConnel, Miller, Murkowski, Murray, Nelson (Fl.), Nelson (NE), Nickles, Roberts, Santorum, Smith (NH), Smith (OR), Snowe, Specter, Stevens, Thomas, Thompson, Voinovich, Warner, Wyden. TOTAL: 66.

**En Contra:** Akaka, Boxer, Byrd, Campbell, Carnahan, Clinton, Conrad, Corzine, Dodd, Dorgan, Durbin, Ensign, Feingold, Gregg, Hollings, Johnson, Kennedy, Leahy, Levin, Mikulski, Reed, Reid, Rockefeller, Sarbanes, Schumer, Sessions, Stabenow, Thumond, Torricelli, Wellstone. TOTAL: 30. **No Votaron:** Brownback, Helms, Inouye, y Shelby. TOTAL: 4 (Senate Roll Call Vote N°130 Leg.)

<sup>73</sup> Mensaje N° 1-173/02, de 1 de julio de 2002, del Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

enlatado"<sup>74</sup>. Además, podemos citar como autores en la toma de decisiones en este tema dentro del poder legislativo y ejecutivo a la Comisión de Comercio Internacional - ITC<sup>75</sup> - que analizó "los probables impactos de la concesión de algún nivel de tratamiento libre de aranceles para la importación de atún enlatado procedente de los países andinos"<sup>76</sup>, al Comité de Medios y Árbitros, al Comité de Finanzas y al Comité de Apropiaciones del Senado los Estados Unidos de América.

Actores muy importantes que influyen en la toma de decisiones en este tipo de temas fueron también las ONGs, como por ejemplo "World Wildlife Fund" - WWF -, que a través de su Vicepresidente de Especies en Peligro: William M. Eichbaum, dirigió una comunicación a varios congresistas, entre los que se encontraban los elegidos para conformar la conferencia legislativa que negoció el proyecto final de la renovación del ATPA, en la que se informa que la WWF se opone a las concesiones para el atún enlatado en el ATPA y "solicita que se incorpore un sistema de certificación por parte del Secretario de Comercio de los Estados Unidos que revise el cumplimiento de las leyes ecuatorianas e internacionales para la protección de la reserva marina de las Islas Galápagos"<sup>77</sup>; además, dicha organización no gubernamental alegó la falta de cumplimiento por parte del Ecuador de las regulaciones nacionales e internacionales sobre la conservación de delfines. Esta denuncia de la WWF seguramente fue analizada

---

<sup>74</sup> Correo electrónico N°1-90/02, de 12 de julio de 2002, enviado por Ivonne A-Baki al Ministro Heins Moeller y otros.

<sup>75</sup> La ITC no es un organismo internacional sino una agencia federal, independiente, cuasi-judicial y no partidista de los Estados Unidos que proporciona asesoría comercial a las funciones legislativas y ejecutiva, determina el impacto de importaciones sobre las industrias de ese país y propone acciones contra algunas prácticas desleales de comercio.

<sup>76</sup> Mensaje N° 1-144/02, de 6 de junio de 2002, del Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>77</sup> Correo electrónico N°1-195/02, de 19 de julio de 2002, de la Embajada del Ecuador a la Cancillería ecuatoriana.

y acogida por la USAID/Ecuador<sup>78</sup>, pues esta agencia dirigió un informe al USTR en el que se expresaba que si bien están de acuerdo con el ATPDEA, consideraban que este no debe ser extensible al atún, pues la principal gran fuente de atún en el Ecuador está en las islas Galápagos, y si bien existe normatividad para no pescar dentro de las 40 millas, ésta no se cumple, y se ataca en búsqueda del atún a otras especies como son los leones marinos, los delfines, las tortugas, tiburones, y otras especies marinas<sup>79</sup>. Por otra parte y sin duda alguna se debe mencionar como otro autor aun más fundamental en la decisión de este tema a la ONG "Human Right Watch", con su investigación y publicación titulado "La cosecha mal habida - Trabajo infantil y obstáculos a la libertad sindical en las plantaciones bananeras de Ecuador"<sup>80</sup>, que quizás fue la que más controversia causó con su denuncia tanto en el ámbito interno del Ecuador como en los Estados Unidos. Considerándose cuestionable su actuación a partir de esta publicación por parte del sector gubernamental ecuatoriano<sup>81</sup>.

Dentro de los actores internacionales se debe mencionar al Gobierno y productores de atún de Filipina y Tailandia, en especial el gobierno de Manila, con su presidenta doña Gloria Macapagal-Arroyo, quien influenciado por las actuaciones del Representante demócrata de Samoa Americano Eni Faleomavaega, desarrollo gestiones y envió misivas al Presidente Bush, en contra de la causa andina, las mismas que habían sido acogida con simpatía por la administración y el senado americano.

La empresa Starkist, quien a través de sus gestiones ante los representantes

---

<sup>78</sup> USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

<sup>79</sup> Criterio contenido en el Memorando de 16 de septiembre de 2002, enviado por Jell Kelle, Environment Officer - USAID/Ecuador a Public Reading Room - ATPDEA Eligibility - Office of United States Trade Representative.

<sup>80</sup> Publicación realizada por la ONG "Human Rights Watch" el 25 de abril de 2002.

<sup>81</sup> Este es un criterio personal de la doctora María Elena Moreira, funcionaria de la Dirección General de Derechos Humanos, Sociales y Medio Ambientales de la Cancillería ecuatoriana.

americanos en la Conferencia Bicameral logró que se fije arancel 0 sin cuota para las importaciones de atún empacado en funda o "pouch" procedente de los países ATPA, lo que evidentemente respondió a sus intereses, pues es la única de las diez compañías que en el Ecuador produce atún en este tipo de envase. La empresa Bumble Bee se benefició al no reconocer ninguna preferencia para el atún enlatado procedente del Ecuador. Además, la flota atunera de pabellón estadounidense logró que sus demandas se escucharan al rechazar la exoneración de las normas de origen para la variedad de albacora. Finalmente, las empresas atuneras americanas que trabajan en los países asiáticos tuvieron éxito al lograr que se reconozca una cuota NMF<sup>82</sup> equivalente al 4.8% del consumo, lo que significa aproximadamente unas 2.2 millones de cajas adicionales de participación en el mercado norteamericano para los países asiáticos, especialmente Tailandia más que las propias Filipinas.

En el Ecuador, el tema de las preferencias arancelarias andinas ha sido igualmente ejecutado por diversos actores de manera reactiva a las diversas exigencias en diversas instancias. Desde actuaciones propias del Presidente de la República, Gustavo Noboa a su homólogo americano<sup>83</sup>; así como varias comunicaciones enviadas por el Canciller Moeller al Secretario de Estado americana Powell<sup>84</sup>. Diversas otras actuaciones se han dado por distintas Direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, entre las que se encuentra el despacho del Viceministro, de los Subsecretarios de Relaciones Bilaterales y Multilaterales, de las Direcciones Generales de Política Bilateral, de Integración y de Comercio Mundial. Todos estos actores tuvieron un interés fundamental: lograr que el gobierno de los Estados Unidos de América a través de sus actores gubernamentales concedan los beneficios de la renovación de la Ley de Preferencias

---

<sup>82</sup> Cláusula de Nación Más Favorecida.

<sup>83</sup> Conforme se desprende del contenido del correo electrónico N°11/GM/02, de 21 de enero de 2002, del Jefe de Gabinete de la Cancillería ecuatoriana para la Embajada del Ecuador en Washington.

<sup>84</sup> Una de estas comunicaciones constan en el mensaje personal del ex ministro Moeller al secretario de estado Powell, de 20 de febrero de 2002.

Arancelarias Andinas ATPA/ATPDEA.

Un actor de importancia primordial en este tema conforme se podrá determinar durante todo este trabajo ha sido la Embajada del Ecuador en Washington; pero no solo la embajada tuvo actuación connotada, también unió fuerzas hacia el objetivo común el Consulado General del Ecuador en New Orleans, quien logró que se apruebe por unanimidad que los 2100 miembros del World Trade Center soliciten a sus representantes en el Congreso y en el Senado votar a favor de la "Renovación del Tratado de Tarifas Preferenciales para el grupo andino"<sup>85</sup>.

El ex-ministro de economía y finanzas, Carlos Julio Emanuel Morán contrató un interlocutor - facilitador, que se convirtió en otro actor en este tema, permitiendo a criterio de la Embajadora del Ecuador en Washington, Ivonne Baki, abrir el camino inicial entre la Embajada del Ecuador y los representantes y senadores; aún cuando dicho interlocutor tenía un limitado conocimiento del problema que interesaba a la Embajada<sup>86</sup>.

Finalmente cabe acotar como actores privados nacionales a la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador, quien envió una misiva al Subsecretario de Relaciones Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, a favor de los intereses de las empresas petroleras americanas, obviamente por compartir en este caso específico los mismos intereses. En dicha misiva, alegó esta asociación que la decisión de suspender la devolución del IVA a las empresas petroleras americanas constituía una "decisión ilegal, arbitraria, discriminatoria, e insólita del Servicio de

---

<sup>85</sup> Según se desprende de la Nota N°3-1-19/02, de 21 de mayo de 2002, enviado por el Consulado del Ecuador a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>86</sup> Criterio establecido en el Mensaje N°1/120-02, de 13 de mayo de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.



Rentas SRI sin estar facultada por la ley... ", violando dos normas legales: la Ley de Régimen Tributario Interno y la Ley de Promoción y Garantía de las inversiones<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Criterio contenido en la Circular de 19 de septiembre de 2002, enviado por el Presidente de la Asociación de la Industria Petrolera, René Ortiz, al Subsecretario de Relaciones Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

## CAPÍTULO V

### **DESCRIBIR LAS DINÁMICAS MÁS FRECUENTES DE EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES, Y RESPONDER A LA PREGUNTA DE SI EXISTE O NO COHERENCIA ENTRE LA FORMULACIÓN Y LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA**

Por parte de los Estados Unidos, en lo concerniente al ATPDEA, uno de los propósitos de la administración Bush fue lograr que el sistema americano concerniente a la aprobación de leyes con carácter económico, permita el acceso al mercado norteamericano a casi el universo de los productos que los países andinos exportan a los Estados Unidos con un arancel preferencial, pues de esta manera afianzaban sus objetivos de seguridad nacional, condicionando su otorgamiento a una serie de exigencias, entre las cuales predominan lo referente a la eliminación del narcotráfico, al combate al terrorismo, y todas aquellas otras prioridades de interés de la política americana. Entre una de tantas ejecuciones emprendidas por el presidente Bush fue expresar "su confianza en que el Congreso (americano) entienda el significado del ATPA como 'parte crucial para asegurar que nuestro hemisferio sea democrático, libre, estable y seguro'"<sup>88</sup>. Ahora bien, este interés de seguridad perseguido por los Estados Unidos fue concebido de manera global, pues a través de una solución reflexionada se evitó que la liberalización arancelaria para el Ecuador lesione gravemente la industria atunera de las Filipinas, isla que se asienta precisamente en la región de Mindanao, la misma que constituye un grave foco de tensión y centro de movimientos fundamentalistas islámicos vinculados al grupo Al-Qaeda<sup>89</sup>. Con lo cual se reafirma una vez más que la política comercial de los Estados Unidos constituye un instrumento de su prioridad de seguridad; la misma que es concebida de manera universal.

---

<sup>88</sup> Criterio contenido en el Mensaje N° 1-96/02, de 4 de abril de 2002, enviado por la Embajadora del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana

<sup>89</sup> Criterio contenido en el Mensaje N° 1-120/02, de 13 de mayo de 2002, enviado por la Embajadora del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

Mas limitarse a reflexionar sobre los objetivos y obtención de las prioridades no refleja en realidad las dinámicas más frecuentes de ejecución de sus políticas exteriores, debemos darnos cuenta que, casa a dentro, la política exterior americana es el producto de una lucha titánica entre halcones unilateralistas encabezados por el Vicepresidente Cheney y el Secretario de Defensa Rumsfield, influyentes neoconservadores dirigidos por el Secretario de Defensa Adjunto Wolfowitz, frente a moderados multilateralistas guiados por el Secretario de Estado Powell. Habiendo prevalecido, en la mayoría de las definiciones concretas del ejecutivo americano los primeros. La situación no es muy distinta en la lucha de poder existente entre demócratas y republicanos tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de los Estados Unidos. De ahí se entiende los posicionamientos radicales de la política norteamericana en cuanto se refiere a la no participación de los convenios internacionales sobre control de armamentos (ABM) y temas ambientales (Kioto); o a la denuncia del estatuto de la Corte Penal Internacional, habiendo incluso promulgado una ley que supedita la concesión de asistencia militar externa a la firma por el Estado Beneficiario de un acuerdo de adhesión bilateral que debilita al instrumento universal; o la decisión ineludible de invadir Irak y derrocar a Hussein; o sus condicionamientos a su inevitable participación en la solución del problema palestino<sup>90</sup>. En este contexto, los Estados Unidos manifiesta una total coherencia entre la formulación de su política exterior con su ejecución, otorgando la renovación del ATPA, a fin de tener un control sobre los países beneficiarios, el mismo que a más de servir dentro de su prioridad de seguridad, servirá para facilitar y avanzar con el proceso de globalización que para Washington es irreversible en la medida en que no afecte a sus propios sectores, incluidos por ejemplo el siderúrgico, cuya protección le llevó a imponer aranceles prohibitivos a la importación de varios tipos de acero, o el agrícola, beneficiado de un subsidio por \$ 70 mil millones de dólares durante diez años,

---

<sup>90</sup> Comparto plenamente los criterios expresados por el Ministro Carlos Játiva, encargado de negocios a.i. del Ecuador en la Embajada en Washington, mediante mensaje N° 1-254/02, de 4 de septiembre de 2002, enviado a la Cancillería ecuatoriana.

que en contubernio con la Unión Europea<sup>91</sup>, provoca tremendas distorsiones para los productos agrícolas del mundo en desarrollo.

En lo que respecta al Ecuador, país que actualmente goza de cierto prestigio internacional y de cierta situación interna de relativa estabilidad aún cuando se encuentre dentro de una zona de tensión e inestabilidad, con una economía dolarizada que busca concitar el interés de inversionistas extranjeros y obtener una mayor estabilidad económica, las dinámicas más frecuentes de ejecución de sus políticas exteriores se encuentran basadas en la conciencia nacional, en sus principios y particularmente en la percepción de sus actores decisores de las políticas comerciales internacionales en el entendido de que entre las relaciones bilaterales con Estados Unidos, Washington sabrá aceptar las decisiones del país, respetar sus posiciones en caso de divergencia y contribuir al logro de sus aspiraciones; entendido de política exterior que se fundamenta, entre otros aspectos, en el hecho de que los Estados Unidos acoge la mayor colonia ecuatoriana en el mundo, es el primer socio comercial del Ecuador, es la primera fuente de inversión extranjera, es el segundo proveedor de asistencia no reembolsable, así como en el hecho de que ejerce influencia decisiva en las instituciones financieras internacionales, que apoyan y controlan la gestión financiera en el país; y, en la circunstancia de que el Ecuador participa en el delicado problema de Colombia<sup>92</sup>, cuya solución guarda relación directa con nuestra propia seguridad. De lo cual se puede afirmar, que los objetivos de la agenda externa del Ecuador son en gran medida susceptible de conciliación con los que la gran potencia asigna importancia; algunos que inclusive coinciden con los nuestros

---

<sup>91</sup> En la Comunidad Europea, el subsidio que recibe una vaca charoláis del gobierno es de £ 2 euros diarios, lo que representa una ofensa para la mayoría de la población de los países en desarrollo y más aún de los países menos avanzados.

<sup>92</sup> Con varias acciones, como el combate y persecución de narcotraficantes, vigilancia de su frontera norte, combate al lavado de dólares, y sobre todo en virtud de la existencia del Puesto Operativo de Avanzada en Manta, en virtud del Acuerdo de 12 de noviembre de 1999, por el cual el País autorizó a la Fuerza Aérea de los Estados Unidos el acceso y uso de la Base de la FAE en Manta, así como al Puerto de Manta e instalaciones relacionadas con la Base o en su vecindad como un puesto de operación de avanzada POA-, con el único y exclusivo propósito de llevar adelante operaciones aéreas de detección, monitoreo, rastreo y control de actividades ilegales de tráfico aéreo de narcóticos.

porque se inspiran en valores comunes que trascienden la realidad de las asimetrías, superando visiones coyunturales; al Gobierno Nacional no le cabe duda la importancia que tienen las buenas y fructíferas relaciones económicas con los Estados Unidos, básicamente por las asimetrías existente y la dependencia al hegemón, y ha buscado resaltar la conveniencia para Washington de una relación de mutuo beneficio con Latinoamérica en general y en particular con el Ecuador<sup>93</sup>.

El interés primordial de cualquier agenda exterior ecuatoriana se encuentra supeditado al interés de obtener resultados positivos económicos para un país carente de estos recursos. En el caso concreto que analizamos, se puede analizar a manera demostrativa una situación que los decidores de política internacional vivieron referente al tema de la devolución del IVA petrolero a las empresas americanas<sup>94</sup>, en el cual todas las autoridades ecuatorianas que tuvieron cierta capacidad de decisión mantuvieron una posición coherente basado en un razonamiento legal, que conforme afirmaba la Economista Elsa de Mena<sup>95</sup>, debía tener como referente obligatorio no sólo la Ley sino también el Reglamento y sobre todo los contratos que constituyen la normatividad completa de análisis obligatorio en caso de divergencia, frente a una posición contraria americana que alegaba que debía darse una interpretación en estricto sensu solo de la Ley general<sup>96</sup>. Mas al generarse un impasse entre las partes al no haber un entendimiento, la

---

<sup>93</sup> Varios de los criterios expresados por el Ministro Carlos Játiva en el mensaje N°I-254/02, de 4 de septiembre de 2002, enviado a la Cancillería ecuatoriana, los comparto plenamente.

<sup>94</sup> Este es el principal problema con el gobierno del Ecuador que manifestaron las empresas petroleras americanas a su gobierno, especialmente Occidental Petroleum Company.

<sup>95</sup> La economista Elsa de Mena fue y sigue siendo actualmente la Directora General del Servicio de Rentas Internas del Ecuador.

<sup>96</sup> Esta posición pudo ser constatada en la reunión de trabajo que se dio el día 24 de septiembre de 2002, en el Ministerio de Energía y Minas, destinada a encontrar puntos de convergencia en tomo al diferendo que existe en relación con la devolución del pago del IVA a las compañías petroleras extranjeras en el Ecuador, en la que participaron el entonces Ministro de Energía, el entonces Presidente de Petroecuador, la Directora del Servicio de Rentas Internas, los Representantes de la Compañía Occidental Petroleum Company, Funcionarios de la Embajada de los Estados Unidos de América, el doctor Juan Carlos

posición ecuatoriana solicitó confiar el asunto a un "petit comité" de las dos partes que analizara ulteriormente el tema<sup>97</sup>, posición que no fue aceptada por la parte americana<sup>98</sup>. Es claro que se encontraba en el entendido de los autores nacionales de política internacional que este diferendo no podría ensombrecer las relaciones bilaterales, como así lo había señalado el jefe de la delegación norteamericana en dicha reunión, y por la relación de dependencia económica, de asimetría comercial, había que mantener una puerta siempre abierta a una negociación, la misma que tendría que buscar ser lo más objetiva, en la que se busque respetar a la soberanía nacional. Es así que en búsqueda de obtener una solución lo más equitativa posible respetando el honor nacional, el Ecuador propuso también que el diferendo existente sea conocido y resuelto a través de un arbitraje. Esta ha sido en general la manera como los actores estatales han venido manejando los diversos temas que constituyeron dificultades para considerar al país elegible para recibir los beneficios de las preferencias arancelarias. Pero, el Ecuador al tener como prioridad de su política exterior las acciones tendientes a lograr mayores ingresos para su economía, que le permite lograr un desarrollo interno y superar diversos problemas relacionados a la falta de recursos económicos, se vio en la necesidad de colocar estas posiciones en una perspectiva más amplia, buscando que con el otorgamiento del ATPDEA se privilegie al máximo el aprovechamiento de los más de 6000 productos que reconoce estas preferencias arancelarias, consecuentemente resulta prioritario ver la manera de atender y tratar de cumplir los criterios iniciales y nuevos de elegibilidad previstos en el ATPDEA, más allá de otras consideraciones, que no se descartan pero que no son de máxima primacía, siendo coherente con su prioridad nacional.

---

Bustamante como jefe de los abogados de las Compañías petroleras, asesores de Petroecuador, y el doctor Galo Larenas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>97</sup> Propuesta ecuatoriana que fue sugerida por el Ministro Pablo Terán, Ministro de Energía y Minas.

<sup>98</sup> Detalles de esta negociación se obtienen de la Ayuda Memoria elaborada por la Dirección General de Política Bilateral de la Cancillería ecuatoriana el 24 de septiembre de 2002, y enviada a la Subsecretaría de Relaciones Bilaterales y a la Subsecretaría de Relaciones Multilaterales de la misma Cancillería ecuatoriana.

## CAPÍTULO VI

### **PARA EL ANÁLISIS DEL CASO SE DEBE RESPONDER QUIEN HA MANEJADO LA POLÍTICA EXTERIOR Y EN QUE INSTANCIAS. SI FUESE LA CANCELLERÍA, EXPLICAR LA RAZÓN.**

La política exterior ecuatoriana en aspectos de índole comercial internacional y la toma de decisiones en dichos temas ha constituido materia de conflicto en las distintas esferas del poder público doméstico, conforme ya se ha analizado anteriormente. Esta situación de pugna, que muchas veces ha llevado a una situación de indecisión, ha resultado ser constante, y se ha resuelto en buena medida por la interpretación jurídica que se inclina a aceptar que sea la Cancillería la encargada del manejo del tema. La Constitución del Ecuador<sup>99</sup>, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Ecuatoriano – LOSE -<sup>100</sup>, y la Ley de Comercio Exterior e Inversiones –LEXI-<sup>101</sup>, constituyen el sustento legal para realizar esta afirmación. Sin duda alguna, no se puede dejar de aclarar que en el aspecto específico del Comercio se comporta la responsabilidad con el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad; compete a éste, planificar, dirigir, controlar y ejecutar las políticas de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversión directa, función que la ejercerá en estrecha coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores; así como coordinar con las entidades del sector público y del sector privado que conforman el sector Comercio Exterior, que contribuyan

---

<sup>99</sup> Según lo establece la propia Constitución en su artículo 171, numeral 12, el Presidente de la República tiene entre sus atributos “definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenciones internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exigía”.

<sup>100</sup> Por su parte, “el Servicio Exterior tiene a su cargo cumplir la gestión internacional de la República, conforme a la Constitución Política del Estado... “y”...bajo la inmediata dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores, ejecutar la política internacional..” Art.1 de la Ley orgánica del Servicio Exterior. Adicionalmente, en el artículo 4.8 de la misma ley, se señala que el Ministerio de Relaciones Exteriores es competente en todo lo relacionado a los tratados y demás instrumentos internacionales, para lo cual consultara en casos necesarios, con otros organismos que también sean competentes en esta materia.

<sup>101</sup> La Ley de Comercio Exterior e Inversiones –LEXI-, determina las funciones del MICIP y del COMEXI.

a la debida ejecución de dichas políticas en el ámbito de sus respectivas competencias<sup>102</sup>. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) también tiene una estrecha participación en las negociaciones comerciales, pues su papel como entidad asesora y negociadora en temas agrícolas es reconocido<sup>103</sup>. Adicionalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas tiene a su cargo las negociaciones de índole financiera y crediticia, no obstante su participación en negociaciones de índole comercial es también requerida, en particular cuando se trata de evaluar el impacto fiscal que puedan tener los compromisos en negociación.

Sin embargo, cabe mencionar que el aspecto político más que el legal, ha sido el factor preponderante para que la toma de decisiones en el ámbito comercial internacional recaiga en la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>104</sup>. Factor que produce incertidumbre en cuanto a determinar quien será el encargado de liderar las negociaciones comerciales en un futuro inmediato.

Por el momento, se puede afirmar de manera inequívoca que compete al Ministerio de Relaciones Exteriores fundamentalmente la negociación económica internacional, aun cuando son varias las entidades públicas encargadas de este tema. Consecuentemente, la competencia sobre el otorgamiento de las preferencias arancelarias andinas: ATPA / ATPDEA fue y es de exclusiva competencia del

---

<sup>102</sup> Según se desprende la consultoría externa sobre la situación del comercio exterior ecuatoriano realizado por el asesor chileno Sebastián Sáez.

<sup>103</sup> Los productos agrícolas son los mayores beneficiarios de las preferencias arancelarias del SGP Americano.

<sup>104</sup> Como ejemplo de lo mencionado se puede señalar que en el caso de las negociaciones en el marco del ALCA, mediante Decreto Ejecutivo 3382, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue ratificado como la entidad del Estado responsable de la conducción de dichas negociaciones, hasta la finalización del proceso que lleve a su entrada en vigor. Situación que se produjo debido a la actuación del ex ministro de Relaciones Exteriores Heinz Meller, quien con su mayor peso político en el gabinete del gobierno del ex Presidente Noboa y por su visión, fue el mayor impulsador de este decreto.



Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>105</sup>, por consistir en negociaciones internacionales en el campo internacional; mas el proceso de toma de decisiones en esta materia se encuentra en estrecha colaboración y coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad, además de otras entidades del sector público tales como el Servicio de Rentas Internas, la Procuraduría General del Estado, Petroecuador, entre otras<sup>106</sup>.

En el Ecuador así como en los Estados Unidos, ambos estados unitarios que operan como tales y no como sociedades, existe cierto grado de fragmentación en la formulación de la Política Exterior. Así, en lo concerniente al caso que se analiza: *determinar cuál ha sido el proceso de acción - reacción por parte de los actores estatales nacionales finales involucrados en este proceso del ATPDEA, en lo que respecta a la voluntad de lograr el cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad establecidos por el United States Trade Representative –USTR-<sup>107</sup>, para lograr ser considerados beneficiarios de esta ley de preferencias arancelarias*, encontramos que el protagonismo lo tuvo en todo momento la Cancillería ecuatoriana<sup>108</sup>, conjuntamente con la Embajada del Ecuador en Washington. Los funcionarios de Cancillería fueron los que intervinieron de manera prioritaria y excluyente, en diversa intensidad y con distinta capacidad de decisión, buscando demostrar al USTR el cumplimiento por parte del

---

<sup>105</sup> Criterio personal del Embajador de carrera Rodrigo Yépez, quien fue asesor en este tema.

<sup>106</sup> Estas otras entidades ecuatorianas que participaron en mayor o menor medida durante el proceso de país elegible por el USTR como beneficiario del ATPDEA, fueron: La Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Consejo Nacional de Modernización - CONAM -, el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual - IEPI-, la Corporación Aduanera Ecuatoriana –CAE-, la Misión Permanente del Ecuador ante Naciones Unidas y la OMC en Ginebra, el Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil –IPEC-, las Asociaciones del sector Bananero, Pesquero, y Petrolero del Ecuador, entre otras.

<sup>107</sup> United States Trade Representative (USTR), institución que se encarga dentro de la administración pública norteamericana de la política comercial y, consecuentemente, negocia todo acuerdo comercial; depende directamente de la oficina del Presidente de los Estados Unidos.

<sup>108</sup> Criterio personal del Embajador Rodrigo Yépez.

Ecuador de varios de los principales criterios de elegibilidad, y fueron también quienes a nombre del país ofrecieron cumplir algunos otros criterios de elegibilidad a fin de que el país sea considerado por el Gobierno americano beneficiario de los privilegios arancelarios que otorga la ley del ATPDEA. Así, aunque no de manera exhaustiva, se puede señalar a las siguientes funcionarios: el Ministro de Relaciones Exteriores Heinz Moeller, quien como máxima autoridad decide en última instancia todas las actuaciones, se debe destacar por ejemplo la carta que el Canciller Moeller envió a su contraparte americana el Secretario de Estado Powell, a fin de solicitar al gobierno americano la mejor predisposición para la renovación a favor del Ecuador del ATPA, en virtud de todas las gestiones que el gobierno realiza encaminada a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo<sup>109</sup>; en el Gabinete se debe destacar varias actuaciones entre esas la del Jefe de Gabinete Diego Ramírez<sup>110</sup>. El Viceministro, Embajador Jaime Marchán, también tuvo una participación relevante en la toma de decisiones en este tema, pues en gran medida sirvió como un punto de coordinación de los diversos temas relacionados con las exigencias del USTR<sup>111</sup>. El Subsecretario de Relaciones Bilaterales, Embajador Byron Morejón, por tratarse el tema de un asunto de índole primordialmente bilateral, tuvo una actuación realmente relevante, pues en él estaba la responsabilidad de asesoramiento directo sobre el tema, y de decisión final, tal es así que fue el entonces Subsecretario de Relaciones Bilaterales quien anunció al grupo Cancillería que el Ecuador había sido finalmente considerado beneficiario de las preferencias arancelarias que otorga el ATPDEA, con la Proclamación 7616 por parte del Presidente Bush el 31 de octubre de

---

<sup>109</sup> Esta carta se encuentra adjunta al correo electrónico de 20 de febrero de 2002, enviado por el Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington al Jefe de Gabinete de la Cancillería Diego Ramírez, donde se da a conocer que la misma ha sido entregada en el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

<sup>110</sup> Son múltiples las actuaciones del Secretario Diego Ramírez, funcionario diplomático de carrera, como jefe de gabinete, pudiéndose señalar por ejemplo aquella en la que envía instrucciones del gabinete conjuntamente con la carta que el señor Presidente de la República del Ecuador dirige a su homólogo norteamericano.

<sup>111</sup> Como así se puede constatar en el memorando N°161/DGPB de 21 de marzo de 2002, enviado por el Director General de Política Bilateral al Vicecanciller

2002, que entró en vigencia al día siguiente, hecho que se produjo luego de las recomendaciones finales hechas por el USTR al Presidente americano, las mismas que respondían a todas las gestiones realizadas por la Cancillería ecuatoriana en las distintas esferas que estamos analizando<sup>112</sup>, conjuntamente con el Embajador Byron Morejón colaboraron de manera directa el Embajador Rodrigo Yépez, quien actuó como asesor legal en los diversos temas relacionados a este caso específico, al igual que el Embajador Galo Leoro, quien fue llamado a asesorar en lo concerniente al problema de la devolución del impuesto al valor agregado petrolero<sup>113</sup>. De manera muy estrecha colaboró el secretario Xavier Aliaga, en su condición de ese momento de Jefe de Despacho del Subsecretario Bilateral<sup>114</sup>. En este mismo ámbito actuó de manera fundamental el Director General de Política Bilateral, Embajador Francisco Proaño, quien realizó análisis de la situación bilateral entre Estados Unidos y el Ecuador, y entre otras cosas gestionó acciones tendientes a determinar la situación específica concerniente a ciertas denuncias efectuadas por empresas norteamericanas que laboran en el Ecuador<sup>115</sup>. El Subsecretario de Relaciones Multilaterales, Embajador Roberto Betancourt, también se vio muy involucrado en el proceso de toma de decisiones sobre el ATPDEA en virtud de que

---

<sup>112</sup> Conforme consta en la circular N°187/02-SB, de 5 de noviembre de 2002, enviado por el entonces Subsecretario de Relaciones Bilaterales al Grupo Cancillería.

<sup>113</sup> Criterios personales señalados por algunos funcionarios de Cancillería, y especialmente por el propio Embajador Rodrigo Yépez.

<sup>114</sup> Conforme lo afirma el Embajador Rodrigo Yépez, y se puede desprender de un sinnúmero de comunicaciones enviadas y recibidas por la Subsecretaría de Relaciones Bilaterales.

<sup>115</sup> Un ejemplo de estas actuaciones la encontramos en la Nota N°9927-2002/DGNDGPB, de 21 de febrero de 2002, enviado por el Director General de Política Bilateral al Presidente del CONAM, a fin de que informe sobre la situación de la Firma Duke Energy International en Ecuador, de tal manera que se cuente con elementos que sirvan para responder a la denuncia presentada por dicha empresa Americana. Algo más esclarecedor de las importantes gestiones realizadas por la Dirección de Política Bilateral, es su Fax N°12953-2002-DGPB, de 13 de marzo de 2002, enviado a la Embajada del Ecuador en Washington, conteniendo los temas pendientes de resolución con un grupo de empresas americanas que se encuentran operando en el Ecuador; este fax fue enviado con un informe conteniendo comentarios y sugerencias de los Ministerios de Economía y Finanzas, Obras Públicas y Comunicaciones, Salud Pública y Energía y Minas, así como a los informes presentados a la Cancillería por la Empresa Municipal de Agua Potable de Quito y el Servicio de Rentas Internas.

varios de los temas que abarcaba las preferencias arancelarias tuvieron y tienen vinculación directa con aspectos de carácter multilateral, tales como las exigencias concernientes al comercio mundial, a la propiedad intelectual, a los derechos humanos, laborales y sociales, a aspectos concernientes a nuevas exigencias aduaneras<sup>116</sup>, entre otros. La Dirección General de Comercio Mundial, al igual que la Dirección General de Derechos Humanos, Sociales y Ambientales, ambas dependientes de la Subsecretaría de Relaciones Multilaterales, estuvo directamente vinculada con el tema de la renovación de las preferencias arancelarias. La primera, a través de su Director General Ministro Santiago Apunte y el equipo de funcionarios que trabajan en esa dependencia, se vio involucrada por diversas razones, entre otros por los temas de las exigencias de los Estados Unidos de que se reduzcan el nivel de piratería intelectual en el Ecuador, sobre todo en lo concerniente a normas de propiedad, patentes farmacéuticas<sup>117</sup>, derechos de productores de software, o a temas de protección a los "derechos" de sus empresas en el Ecuador<sup>118</sup>, entre otros; y sobre todo esta Dirección estuvo directamente vinculado en virtud de que el Sistema General de Preferencias – SGP-<sup>119</sup> constituye una excepción al principio de comercio mundial de nación más favorecida -NMF-, todo lo cual se lo maneja en el contexto de OMC; de ahí porque intervino también la Misión Permanente

---

<sup>116</sup> En este caso por ejemplo, la Subsecretaría de Relaciones Multilaterales conjuntamente con la Dirección General de Comercio Mundial, envió el correo electrónico N°477-SM-DGCM102, de 14 de octubre de 2002, a la Subsecretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Industrias, Comercio, Integración, Pesca y Competitividad, solicitando se pronuncie sobre las nuevas exigencias procesales aduaneras establecidas por los Estados Unidos en orden de ser potenciales beneficiarios del ATPDEA.

<sup>117</sup> Sobre este particular hace referencia el documento dirigido por el Representante de las Industrias y Recursos Farmacéuticos Americanos a la Oficina de la Representación Comercial de los Estados Unidos - USTR-, de 16 de septiembre de 2002, en el que se describe las violaciones por parte de los países andinos potenciales beneficiarios del ATPDEA, recalando que Colombia es el más grande violador de normas de propiedad y patentes farmacéuticas.

<sup>118</sup> La Dirección General de Comercio Mundial de la Cancillería mediante correo electrónico N°091, de 19 de febrero de 2002, solicitó información al Servicio de Rentas Internas sobre el proceso legal en el reclamo de compañías americanas.

<sup>119</sup> Entiéndase para el caso particular SGP Andino o ATPDEA, que es el Sistema General de Preferencias Arancelarias Americano bajo el contexto de eliminación del narcotráfico y lucha contra el terrorismo.

del Ecuador acreditada ante Naciones Unidas y la OMC en Ginebra, con su entonces Representante Permanente Embajador Alfredo Pinoargote<sup>120</sup>. La segunda, es decir, la Dirección General de Derechos Humanos, Sociales y Ambientales, con su entonces Director Embajador Fabián Valdivieso, con todo su equipo de trabajo, realizaron una ardua labor en este caso, sobre todo en lo concerniente a las denuncias por supuestas violaciones de los derechos humanos y de los derechos de asociación sindical reconocidos internacionalmente en el sector bananero ecuatoriano presentadas ante el USTR por la Organización No Gubernamental "Human Rights Watch"<sup>121</sup>, a través del informe publicado el 25 de abril de 2002, titulado: "La cosecha mal habida - Trabajo infantil y obstáculos a la libertad sindical en las plantaciones bananeras del Ecuador" el mismo que utiliza información de diversas fuentes económicas, despachos de prensa y entrevistas testimoniales para concluir que en las plantaciones de banano ecuatoriano "el trabajo infantil en condiciones peligrosas está ampliamente extendido" y que "los trabajadores adultos se enfrentan a un medio laboral en el que a menudo reina demasiado miedo como para ejercer el derecho a organizarse para reclamar mejores condiciones laborales"; este informe establece observaciones que se dirigen al Estado, a las empresas exportadoras, a las instituciones financieras internacionales y a los países que tienen y pueden tener relaciones comerciales con el Ecuador, por lo que se puede concluir que este informe rebasa los ámbitos de los derechos humanos y del derecho internacional del trabajo y se relaciona con la gestión del comercio exterior del país<sup>122</sup>. La Dirección General de Integración, en virtud de tratarse de preferencias arancelarias andinas, también

---

<sup>120</sup> Un ejemplo de las actuaciones realizadas por la Misión Permanente del Ecuador ante la OMC en Ginebra es el fax N° 12-1-66/02/ONU-OMC, de 12 de agosto de 2002, donde se envía a la Cancillería "La Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo" de la OIT, en el que se establecen las directivas para el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y las recomendaciones generales formuladas por la OIT, aplicables al Ecuador.

<sup>121</sup> El informe muy detallado de "Human Rights Watch" sobre la situación de los derechos humanos y laborales de la industria bananera se encuentra en los archivos de la DGDHSA de la Cancillería.

<sup>122</sup> Comentarios e informe que se desprende del correo electrónico N°359/02, de 30 de abril de 2002, enviado por la Misión Permanente del Ecuador a la Cancillería ecuatoriana.

tuvo cierto grado de participación en las decisiones adoptadas en este tema, sobre todo porque la campaña para renovar el ATPA fue en gran medida manejada de manera conjunta por los países andinos<sup>123</sup>. Sin duda alguna, y con un total y absoluto liderazgo, este tema en concreto fue manejado por los principales funcionarios de la Embajada del Ecuador en Washington, actuaciones a los que nos referiremos en puntos siguientes de este trabajo. El Consulado del Ecuador en New Orleans, también aportó de cierta manera a concretar las decisiones pertinentes, es así que el entonces Cónsul General del Ecuador, José Cruz solicitó a todos los miembros del World Trade Center a fin de que presionen a sus respectivos representantes tanto a la Cámara como al Senado a favor de la posición de renovación del ATPA<sup>124</sup>.

Otros organismos e instituciones, además de la Cancillería, que de una u otra forma tuvieron cierto grado de participación, incidencia, y sobre todo sirvieron sus informes de base para el proceso de toma de decisión por parte de los actores finales en el caso analizado, fueron, de manera no exhaustiva, los siguientes: se debe empezar señalando las actuaciones realizadas por el entonces Presidente de la República, doctor Gustavo Noboa, quien como jefe del poder ejecutivo y conductor máximo de la política internacional, dirigió a su homólogo norteamericano misivas conducentes a otorgar la predisposición necesaria a fin de que interceda ante el legislativo americano para que se conceda la renovación del ATPA<sup>125</sup>; la Procuraduría General del Estado, básicamente en el caso devolución del IVA petrolero<sup>126</sup>; el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos,

---

<sup>123</sup> Una muestra de esta situación se puede constatar en el Memorando N° 134/DGAF, de 19 de marzo de 2002, enviado por el entonces Director General de Asuntos Fronterizos Embajador Luis Narváez al entonces Director General de Integración Ministro Federico Meneses, en virtud de la reunión de Presidentes de Países Andinos beneficiarios del ATPA con el Presidente Bush.

<sup>124</sup> Esto se desprende de la Nota N°3-1-19/02, de 21 de marzo de 2002, enviado por el Consulado del Ecuador en New Orleans a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>125</sup> Dicho mensaje presidencial consta en el correo electrónico N° 11/GM, de 21 de enero de 2002, enviado por la Cancillería ecuatoriana a la Embajada del Ecuador en Washington.

<sup>126</sup> Criterio que se desprende de la entrevista realizada al Embajador Rodrigo Yépez.

en diversas actuaciones relacionados con el caso de erradicación del trabajo de menores en las bananeras<sup>127</sup>, en las investigaciones a las supuestas violaciones a las normas consagradas por el derecho laboral internacional, y con los problemas existentes en la hacienda "Los Alamos"; el Ministerio de Energía y Minas, que tuvo actuaciones parcialmente destacadas, sobre todo en lo referente a lograr una negociación con el caso del conflicto de las empresas petroleras<sup>128</sup>; Petroecuador, que tuvo actuaciones importantes en relación a este tema<sup>129</sup>. Dentro de esta misma rama de la producción petrolera, también hay que señalar a la Asociación de la Industria Petrolera ecuatoriana, quien a través de su presidente, ingeniero René Ortiz, manifestó una actitud a favor de los posicionamientos y pretensiones de las empresas petroleras americanas<sup>130</sup>. Sin duda alguna, el Servicio de Rentas Internas con su directora economista Elsa de Mena, tuvieron un protagonismo fundamental en el tratamiento del tema, sobre todo en lo referente a la decisión de dicha entidad de retener la devolución del IVA petrolero en virtud de la interpretación que se daba a todo el ordenamiento jurídico pertinente<sup>131</sup>, y no solo la interpretación de la Ley conforme a la posición de las compañías petroleras

---

<sup>127</sup> Información al respecto se desprende por ejemplo del Oficio *N°DMTRH/2003/00293*, de 28 de marzo de 2003, enviado por el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos encargado al Director General de Derechos Humanos de la Cancillería ecuatoriana.

<sup>128</sup> Al respecto podemos citar la comunicación que envía el Ministro de Energía y Minas (Pablo Terán) para el Ministro de Relaciones Exteriores (Heinz Moeller), mediante Oficio N° 309-DM-2002-02-2895 de 08 de abril de 2002, en el que le da a conocer que la Compañía "Occidental Petroleum Corporation" tiene una diferencia en materia de inversión debido al no reintegro del Impuesto al Valor Agregado pagado por la Compañía, según lo que dispone el Tratado suscrito el 27 de agosto de 1993, entre la República del Ecuador y los Estados Unidos sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, por lo que estima necesario mantener las reuniones que sean del caso.

<sup>129</sup> Tanto el ex ministro de energía y minas, Pablo Terán, como el ex director ejecutivo de Petroecuador, ingeniero Barniol, fueron actores que se destacaron sobre todo en las etapas previas de este proceso.

<sup>130</sup> Este criterio se manifiesta plenamente en la circular de 19 de septiembre de 2002, enviado por la Asociación de la Industria Petrolera a la Subsecretaría de Relaciones Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>131</sup> Es decir tener como referente legal obligatorio no sólo la Ley sino también el Reglamento y sobre todo los contratos petroleros concernientes.

americanas<sup>132</sup>. La Dirección Ecuatoriana de Propiedad Intelectual, con sus diversos funcionarios, especialmente el Director Nacional de Derecho de Autor, doctor Esteban Argudo, actuaron intensamente en el tratamiento de este tema, sobre todo informando aspectos tales como el Plan Estratégico contra la Piratería, Programa sobre Derechos de Propiedad Intelectual (mesas antipiratería), y una referencia al artículo 78 de la Ley de Educación Superior sobre la limitación de los derechos de los productores del software<sup>133</sup>. Se debe resaltar las gestiones realizadas por diversos actores de la sociedad ecuatoriana que sirvieron para la toma de decisión en este tema por parte de las autoridades de la Cancillería, como fueron las gestiones realizadas tanto en el país como en el exterior por el sector bananero<sup>134</sup>, por el sector pesquero<sup>135</sup> y por el sector textil ecuatoriano<sup>136</sup>; sin dejar de mencionar aquellos comentarios no siempre conocedores del tema provenientes de la opinión pública, la media o de sectores como el poder legislativo ecuatoriano.

---

<sup>132</sup> Lo afirmado consta en el correo electrónico enviado por la Subsecretaría de Relaciones Bilaterales a la Subsecretaría de Relaciones Multilaterales de la Cancillería ecuatoriana.

<sup>133</sup> Esta información se encuentra en el Oficio N°02S-02 DNDADC, de 27 de septiembre de 2002, dirigido por el entonces Director Nacional de Derecho de Propiedad de Autor del IEPI, doctor Esteban Argudo Carpio, al Director de Comercio Mundial de la Cancillería ecuatoriana, ministro Santiago Apunte.

<sup>134</sup> El sector bananero ecuatoriano ejerció presiones a las autoridades, gestionó acciones ante las autoridades legislativas americanas, e incluso para reafirmar su compromiso que demostrará su buena predisposición ante las exigencias de las autoridades del USTR acordó conjuntamente con el sector público ecuatoriano un Reglamento de Trabajo del Foro Sectorial del Banano, que buscará erradicar progresivamente el trabajo infantil peligroso en el sector, elevar el nivel de vida de los trabajadores bananeros y garantizar los estándares laborales.

<sup>135</sup> Sin duda alguna el sector pesquero fue un sector que de manera muy activa pudo incidir en cierta medida en el ámbito nacional como en el internacional en la toma de decisiones sobre este tema.

<sup>136</sup> Se debe resaltar la actuación del principal personero del sector textilero ecuatoriano Sebastián Borja.



## CAPÍTULO VII

### ***¿CUÁL HA SIDO EL PROTAGONISMO DE LAS EMBAJADAS O MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES DE LOS PAÍSES CON LOS QUE SE ALTERNA, O CUAL HA SIDO EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL Y QUE OFICINA O FUNCIONARIO MANEJA EL CASO, SI SE TRATA DE UN ORGANISMO MULTILATERAL?***

El proceso de renovación del ATPA al ATPDEA fue un objetivo principal y primordial de los cuatro países andinos. En búsqueda de esa finalidad encausaron sus acciones de manera individual y conjunta ante las autoridades competentes americanas a fin de lograr ser considerados beneficiarios de esta Ley. Los propios presidentes participaron activamente en este proceso; así, los mandatarios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, establecieron contactos por diversos modos con su homólogo George W. Bush a fin de conseguir se renueve los beneficios del ATPA<sup>137</sup>. El mismo Presidente Bush ofreció en Lima a sus homólogos andinos realizar las gestiones tendientes a que el poder legislativo americano renueve la ley de preferencias arancelarias andinas; y, efectivamente, en su discurso en el Departamento de Estado, se declaró firme e inequívocamente a favor de la renovación y ampliación de la legislación andina<sup>138</sup>. Para lograr este objetivo, los cuatro países andinos, individual o colectivamente, a través de sus misiones diplomáticas acreditadas en Washington, y bajo las instrucciones directas de sus Ministerios de Relaciones Exteriores en cada capital, laboraron ardua y efectivamente durante los años 2001 y 2002, en búsqueda de obtener el antes mentado primordial objetivo<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> Se señalaron los pormenores de la reunión de Presidentes de los Países andinos con el Presidente Bush en el memorándum N°134/DGAF, de 19 de marzo de 2002, que la Dirección General de Asuntos Fronterizos envió a la Dirección General de Integración.

<sup>138</sup> Esta información se desprende del contenido del mensaje N°1-96/02, de 4 de abril de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>139</sup> Consta esta información en el mensaje N 1-96/02, de 4 de abril de 2002, de la Embajada del Ecuador a la Cancillería ecuatoriana.

El trabajo de las embajadas andinas en Washington en búsqueda de la renovación del ATPA fue destacable, cabe señalar algunas de las acciones conjuntas que emprendieron en forma conjunta a fin de lograr la renovación y ampliación del ATPA; así, la reunión que mantuvieron en abril del 2002 con el Director para Asuntos Legislativos de la Casa Blanca, señor Nick Calio; o, las reuniones que mantuvieron con el Senador Daschle o con el Senador Max Baucus (D-MO), éste último Presidente del Comité de Finanzas; o, la reunión con el Congresista Charles Rangel (D-NY), quien había expresado durante el proceso de aprobación de Ley su determinación de proteger la producción atunera de Puerto Rico, y en menor medida la de Samoa Americana<sup>140</sup>.

De igual manera, entre si, las Embajadas Andinas mantuvieron diversas reuniones de coordinación, pudiéndose mencionar a aquellas dos que tuvieron en Washington con el propósito de convenir en la estrategia que seguirían durante la etapa del proceso legislativo de aprobación del ATPA que se iba a dar en las reuniones de la Conferencia Bicameral, Conferencia que incluía tanto a delegados del Senado como a delegados de la Cámara de Representantes, para conciliar las versiones emanadas de ambos recintos legislativos<sup>141</sup>. Tal fue el trabajo conjunto de las embajadas andinas, que con motivo del venidero período ordinario de sesiones de la Asamblea General de OEA, acordaron que la Embajada del Perú solicite una reunión para los Cancilleres de Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú, con el Secretario de Estado Colín Powell, para cuya reunión prepararon de manera conjunta un documento que sintetizaba las aspiraciones Andinas a fin de que sean tomadas en cuenta en la etapa de la Conferencia Bicameral<sup>142</sup>.

---

<sup>140</sup> Consta esta información en el mensaje N°1-166/02, de 20 de junio de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>141</sup> Información que se encuentra en el mensaje N° 1-133/02, de 29 de mayo de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>142</sup> Esto se desprende del contenido del mensaje N° 1-133/92, de 29 de mayo de 2002, que fuera enviado por la Embajada del Ecuador a la Cancillería ecuatoriana.

Gestiones bilaterales entre las Embajadas andinas también se dieron frecuentemente, conforme se puede constatar con el documento enviado por el Ministerio de Comercio Exterior de Colombia al Canciller del Ecuador el 17 de octubre de 2002, conteniendo un modelo de propuesta y compromiso de los países andinos ante el USTR sobre el ATPA<sup>143</sup>.

De manera individual, y conforme se ha podido constatar en la presente investigación, la Embajada del Ecuador en Washington ha sido muy activa en la búsqueda de obtener el interés mayor de la política comercial ecuatoriana con los Estados Unidos de América: lograr que la mayoría del universo de bienes exportable a los Estados Unidos se encuentre bajo el contexto de la Ley de Preferencias arancelarias andinas. Planteándose objetivos inmediatos conducentes a lograr el objetivo final primordial. Así por ejemplo, los funcionarios de la Embajada ecuatoriana tuvieron como un interés inmediato en un momento de este proceso de renovación y ampliación del ATPA, el “...averiguar los posibles nombres de los Delegados a la Conferencia, el procedimiento que regiría sus actividades, el tiempo que destinará para las deliberaciones y la posición que adoptará sobre los productos de mayor interés para los países beneficiarios, especialmente los textiles y el atún...”<sup>144</sup>. Una vez identificados los actores legislativos americanos que participaron en la antes dicha Conferencia, la Embajada ecuatoriana mantuvo una serie de conversaciones de manera individual con algunos de los Senadores designados a la Conferencia, a fin de plantear la posición del Ecuador y buscar el apoyo de dichos delegados<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> Según se desprende de la Nota Verbal N°E-1054, de 17 de octubre de 2002, enviado por la Embajada de Colombia en Quito al MMRREE.

<sup>144</sup> Esta información se encuentra en el mensaje N° 1-133/92, de 29 de mayo de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>145</sup> La búsqueda de estos objetivos inmediatos se encuentran expresados en el mensaje N°1-96/02, de 4 de abril de 2002, que fuera enviado por la Embajada del Ecuador a la Cancillería ecuatoriana.

Las Cancillerías andinas debieron mantener un seguimiento constante y permanente con sus misiones, a fin de coordinar y disponer las instrucciones más pertinentes en la búsqueda de conseguir el objetivo común, Particularmente y conforme se desprende de la presente investigación, la Cancillería ecuatoriana mantuvo una amplia y permanente coordinación e información de trabajo con su Embajada en Washington<sup>146</sup>.

Concomitantemente, las Embajadas de los Estados Unidos de América en los cuatro países beneficiarios del ATPA, mantuvieron un permanente contacto con las Cancillerías ante las cuales están acreditadas, y se constituyeron en los órganos diplomáticos conductores de las investigaciones y exigencias de las distintas entidades americanas que tienen interés en el tema, particularmente el USTR. Así por ejemplo, en los cuatro países andinos contactaron con las respectivas oficinas nacionales de aduanas para determinar si éstas efectivamente disponían de la capacidad técnica para evitar problemas de trasbordo. Del mismo modo, las embajadas americanas acreditadas en los cuatro países andinos sirvieron de vínculo para el estudio que la Comisión Internacional de Comercio - ITC - realizó con el propósito de determinar si los nuevos productos que el ATPDEA calificó como sensibles, perjudican a la industria de los Estados Unidos<sup>147</sup>. Mas el trabajo de la Embajada de los Estados Unidos fue y va más allá, teniendo actualmente como una de sus funciones el ser el órgano diplomático conductor de las actuaciones verificadores que el USTR realiza en cuanto corresponde a la verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad que cada país andino beneficiario del ATPDEA cumplió o se comprometió a cumplir<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Muchas de las instrucciones que fueran enviadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador a su Embajada en Washington reposan en los archivos electrónicos de los correspondientes Gabinetes, Subsecretarías y Direcciones de la Cancillería.

<sup>147</sup> Así se desprende del contenido del mensaje N°1-242/02, de 19 de agosto de 2002, del Encargado de Negocios a.i. en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>148</sup> Mensaje del Encargado de Negocios del Ecuador en los Estados Unidos, Arnold A. Chacón enviado al Director General de Política Bilateral, Embajador Francisco Proaño, el 14 de febrero de 2002.

## CAPÍTULO VIII

### **ESTABLECER CUÁLES SON LAS PERCEPCIONES QUE LAS CONTRA PARTES DEL ECUADOR TIENEN A PROPÓSITO DEL PAÍS, DE SUS FUNCIONARIOS Y DE SU POLÍTICA EXTERIOR. ESTABLECER DE IGUAL MANERA CUÁLES SON LAS PERCEPCIONES QUE LOS FUNCIONARIOS ECUATORIANOS ENCARGADOS DE TOMAR LAS DECISIONES TIENEN SOBRE EL GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN**

El Gobierno de los Estados Unidos, que es la parte en este tema, tuvo por un lado la percepción de que en el país se perjudicaba a los intereses de sus empresas nacionales, lo cual se manifestó por sus expresiones de creciente preocupación por los problemas que confrontan algunas de sus empresas en el Ecuador, lo que le ha llevado a pedir explicaciones e insistir en soluciones por intermedio de sus Departamentos de Estado y de Comercio.

Frente a esta percepción americana, la percepción de la Embajadora del Ecuador en Washington, se basó en la necesidad inmediata de buscar una aclaración de los "problemas", pues una situación de inacción ocasionaría el acrecentar el criterio de "inseguridad jurídica" que existe sobre el país. La percepción de la embajadora fue más allá, pues manifestó en su oportunidad que "no cabe mantener una situación de indefinición que no contribuye sino a sustentar aquellas alegaciones sobre la falta de seguridad jurídica en el Ecuador, tanto más que en algunos casos la razón parecería asistir a algunas de esas empresas"<sup>149</sup>.

Por otra lado, el presidente de los Estados Unidos en su discurso que realizó en el Departamento de Estado manifestó una percepción sobre este tipo de instrumentos

---

<sup>149</sup> Percepción de la Embajador del Ecuador en los Estados Unidos transmitido en su mensaje N° 1-78/02, de 15 de marzo de 2002, enviado a la Cancillería ecuatoriana.

comerciales -refiriéndose a la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas- afirmando que contribuyen a restablecer el liderazgo de los Estados Unidos en el campo comercial, y que “los líderes andinos le habían manifestado su contrariedad porque el Congreso de los Estados Unidos aún no haya respondido a su simple deseo de comerciar, 'a su deseo de ampliar y renovar el ATPA'. Añadió que para las naciones andinas, que protegen y defienden la democracia y al mismo tiempo luchan contra los narcotraficantes, el comercio es importante no sólo para sus economías sino para su seguridad. De ahí que se les debiera permitirles acceso al mercado norteamericano, a fin de que cultiven productos alternativos y que no se vean obligados a buscar trabajo en el narcotráfico”. En suma, el Presidente Bush expresó su confianza en que el Congreso entienda el significado del ATPA como “parte crucial para asegurar que nuestro hemisferio sea democrático, libre, estable y seguro”<sup>150</sup>.

Del informe efectuado por la Comisión de Comercio Internacional - ITC - sobre "los probables impactos de la concesión de algún nivel de tratamiento libre de aranceles para la importación de atún enlatado procedente de los países andinos", podemos obtener varias percepciones que esta agencia federal americana tiene sobre el incremento de empleo en el Ecuador, así:

- Considera que con la liberalización arancelaria total e inmediata que preconiza el proyecto Thomas<sup>151</sup> crearía en el mejor de los supuestos hasta 500 nuevas plazas de empleo, en razón de que la mayoría de los trabajos resultantes de exportaciones adicionales andinas de atún hacia el mercado de los Estados Unidos sería llenado por empleados que ya procesan atún enlatado para otros mercados que serían desviados al norteamericano o por los que se procesan los filetes de atún actualmente despachados

---

<sup>150</sup> Mensaje N°1-78/02, de 15 de marzo de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>151</sup> Bill Thomas, Congresista (R-CA), Presidente del Comité de Medios y Arbitrios, convencido e impulsador de la causa ATPA.

a los Estados Unidos;

- Que la enmienda Breaux<sup>152</sup> que fija una cuota de 2.4 millones de cajas, establecería tan solo 93 nuevos empleos. Tal "información" resulta aún más preocupante<sup>153</sup>.

La contraparte, Ecuador, consideró a través de su Encargado de Negocios a.i. en Washington, que las proyecciones de ITC "se basan en criterios de la industria atunera americana", siendo excesivamente conservadoras y no toman en cuenta la brecha tecnológica y de productividad que existe con la industria ecuatoriana; a parte de que las cifras sugeridas en el informe dista mucho con las cifras calculadas y ofrecidas por el Ecuador<sup>154</sup>. Al respecto, la Subsecretaría de Pesca del Ecuador y la Cámara Nacional de Pesquería del Ecuador han transmitido importante información que refleja una realidad muy diferente, información que fue enviada a los autores del informe del ITC, especialmente al señor Roger Corey, con quien el Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington mantuvo una extensa reunión para expresarle la opinión de que el cálculo de la cifra sobre el empleo no tomó en cuenta la realidad de la industria atunera ni la de la situación socio-económica de un país en desarrollo como el Ecuador<sup>155</sup>.

La percepción norteamericana en lo que se refiere a que la participación de las Islas Filipinas en el mercado del atún se ha visto disminuida durante los últimos tres años como consecuencia del efecto de la competencia originada en la zona andina, ha sido vista por nuestros diplomáticos y expertos como una percepción errada, pues más bien la

---

<sup>152</sup> Llamada así por su autor el senador Breaux.

<sup>153</sup> Esta información se desprende del mensaje N°1-144/02, de 6 de junio de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>154</sup> Criterio del Encargado de Negocios a.i. en Washington, contenido en el Mensaje N°1-144/02, de 6 de junio de 2002, enviado a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>155</sup> Información contenida en el mensaje N° 1-166/02, de 20 de junio de 2002, enviado por el Encargado de Negocios a.i. en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

percepción ecuatoriana es que dicho deterioro comercial de las Islas Filipinas se debe al efecto de la propia competencia originada en la misma zona del Pacífico occidental más que por la andina, habiendo sido tomado el mercado por Indonesia y Papúa Nueva Guinea, lo cual respondería básicamente a los bajos costos laborales \$ 0.67 por hora contra \$ 0.15 en Indonesia y aún menores en Papúa Guinea<sup>156</sup>.

Se percibe en la parte americana su preocupación de que Filipinas y los aliados ASEAN de los Estados Unidos sufran las consecuencias de la liberalización arancelaria del atún para la región andina. Por lo que el Ecuador considera que debe actuar ante los dos Comités Comerciales de ambas Cámaras a fin de buscar que se revea la imagen del país en estos temas de comercio del atún frente al informe del ITC, debiendo insistir en la situación geopolítica del Ecuador, y debiendo rebatir la aseveración económicamente discutible de que el ATPA provocaba el desvío hacia los Estados Unidos de una parte considerable de la oferta exportable de atún enlatado que ahora se envía al mercado de la Unión Europea, que paga generalmente precios más elevados por los mismos productos que se consumen en los Estados Unidos<sup>157</sup>.

Las percepciones por parte de los Representantes a la Cámara Baja como la de los Senadores son diversas. Podemos destacar la percepción del Representante del Congreso Charles Rangel (D-NY), quien en una reunión mantenida con los países andinos el 25 de julio de 2002, expresó su simpatía por los esfuerzos realizados por los gobiernos andinos y deploró que estén sujetos a las "maniobras procesales" de los republicanos; en todo caso señaló que subsisten problemas con los textiles y especialmente, con el atún enlatado por las repercusiones que su liberalización significaría para la industria de

---

<sup>156</sup> Criterio del Encargado de Negocios a.i. en Washington, contenido en el Mensaje N°1-144/02, de 6 de junio de 2002, enviado a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>157</sup> Criterio del Encargado de Negocios a.i. en Washington, contenido en el Mensaje N° 1-144/02, de 6 de junio de 2002, enviado a la Cancillería ecuatoriana.



Samoa Americana y de Puerto Rico<sup>158</sup>.

Otra percepción americana que se puede citar es la que tuvo el Director para Asuntos Legislativos de la Casa Blanca, Nick Calio, quien aconsejó a los gobiernos de los cuatro países andinos que mantengan presión sobre el tema de la renovación y ampliación del ATPA, y trabajen en forma conjunta con los competentes gremios y empresarios estadounidenses, a fin de que estos a su vez hagan lo mismo con sus respectivos legisladores<sup>159</sup>.

La percepción del Ecuador frente a la resolución que se obtuvo de la Conferencia Bicameral en materia de uno de los puntos en discusión como fue el atún enlatado, fue que al haberse otorgado solamente arancel 0 y acceso ilimitado para el atún en fundas abría la posibilidad de desarrollar esta modalidad, sin que se reemplace el uso de latas ampliamente divulgado; y, se pudo pensar que las empresas Starkist y Bumble Bee también buscarían acuerdos de producción con las empresas ecuatorianas, pudiéndose buscar mercados atractivos étnicos. De todas maneras, el Ecuador consideró que si bien no era lo que deseó en las negociaciones, resultaba lo menos perjudicial frente a un atún enlatado en aceite que paga el 35% de arancel<sup>160</sup>.

Una vez que se superó la etapa legislativa para la aprobación de la Ley de Preferencia Arancelaria, el USTR debió informar al Presidente de los Estados Unidos de América, previo a que éste proclame cuáles son los países beneficiarios de las preferencias arancelarias –ATPDEA–, sobre el cumplimiento de los criterios de

---

<sup>158</sup> Criterio del Encargado de Negocios a.i. en Washington, contenido en el Mensaje N° 1-173/02, de 1 de junio de 2002, enviado a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>159</sup> Información contenida en el Mensaje N° 1-173/02, de 1 de junio de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana, en el que se destaca el criterio del Encargado de Negocios a.i. en Washington.

<sup>160</sup> Criterio de la Embajada del Ecuador en Washington, contenido en el Mensaje N°1-209/02, de 26 de julio de 2002, enviado a la Cancillería ecuatoriana.

elegibilidad por parte de los países beneficiarios, y es en esos criterios que se puede observar cuáles son las percepciones que los Estados Unidos tienen del Ecuador, de sus políticas, funcionarios y su sociedad. Así, en el ámbito laboral los Estados Unidos perciben al Ecuador de la siguiente manera:

- Sobre el *derecho de asociación*, piden que el Gobierno ecuatoriano revise las recomendaciones que formuló el Comité de Libertad Sindical de la OIT sobre presuntas restricciones e incumplimientos de los Convenios números 87 y 98 de la OIT, relativos a la libertad sindical, protección del derecho de sindicación y negociación colectiva. Le preocupa a los Estados Unidos el hecho de que el Ecuador no haya reformado el Código de Trabajo pese a que "desde hace numerosos años" la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha recomendado que el número mínimo de trabajadores requerido para crear un sindicato se reduzca de 30 a 15 trabajadores, en particular si se toma en cuenta la importante proporción de pequeñas empresas en el Ecuador.
- Sobre el *trabajo de menores*, tema que adquirió atención a raíz de la publicación del informe de la ONG "Human Rights Watch", titulado "La cosecha mal habida - - Trabajo infantil y obstáculos a la libertad sindical en las plantaciones bananeras de Ecuador", el USTR y el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos con dicha publicación perciben que en el Ecuador existen pruebas sobre violaciones al Convenio de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, en especial sobre el caso de las fumigaciones de plantaciones en presencia de menores de edad.
- La *situación en la Hacienda Los Alamos*, en la cual se requirieron precisiones sobre el estado del proceso laboral, así como del proceso judicial que se habría abierto a raíz de los hechos ocurridos el 15 de mayo de 2002 que resultaron en trece heridos. En este caso los Estados Unidos perciben al Ecuador como un estado con una justicia sumamente relativa.

- En el *régimen laboral en zonas francas*, en donde para el criterio de los Estados Unidos no se estarían reconociendo derechos laborales básicos consagrados en la legislación ecuatoriana, en especial porque la ley sobre contratación temporal estaría siendo usada para despedir a trabajadores interesados en construir sindicatos<sup>161</sup>.

Frente a esta visión norteamericana, la percepción ecuatoriana sobre estos temas es diferente, así pues:

- En lo que se refiere a la denuncia de la ONG "Human Rights Watch", donde se señala sobre las peores formas de trabajo infantil, en especial sobre el caso de las fumigaciones en presencia de menores de edad, el pronunciamiento oficial del Gobierno ecuatoriano es el de su total repudio a tales prácticas, cuyo repudio también proviene del sector privado involucrado, lo mismo que es corroborado por el denominado código de ética social que representantes del sector bananero, incluidos productores, exportadores y sindicatos, suscribieron el 23 de julio de 2002. Además, el Ecuador consideró que, conforme al censo acerca de la situación del trabajo de menores que realiza el Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil - IPEC - se podría demostrar una situación diferente o al menos cuantitativamente inferior a la recogida en el informe de la nombrada ONG; más aún si se recuerda que el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos no fue particularmente crítico con el Ecuador sobre el trabajo infantil.
- En cuanto al terna "Los Alamos", la percepción ecuatoriana es que se ha realizado considerables esfuerzos "para arrestar y enjuiciar a los responsables", y que se han adoptado todas las acciones conforme a derecho y de acuerdo a la ley. De igual manera, el Ecuador considera que calificar que la violencia fue "contra los

---

<sup>161</sup> Esta información se puede obtener en diversas fuentes de archivo, pero ha sido conseguida básicamente del mensaje N°1-233/02, de 14 de agosto de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

trabajadores bananeros que intentaban asociarse" parecería prematuro cuando precisamente se lleva a cabo una investigación al respecto y las víctimas no serían exclusivamente esos trabajadores<sup>162</sup>.

- Otras percepciones del gobierno ecuatoriano se dieron en los otros temas vinculados con el caso, como fueron el asunto de la devolución del IVA a las compañías petroleras, considerándose al respecto que se debía manejar este asunto al más alto nivel; sobre la pretensión de pago de la empresa IBM por parte de Aduanas el criterio de las autoridades ecuatorianas era que dicha reclamación es procedente; sobre la deuda del Municipio de Quito con la empresa TAMS, el gobierno del Ecuador consideraba que dicha deuda ya había sido cancelada con forme a la información del Alcalde Metropolitano. En lo que tiene que ver con los derechos laborales, la Cancillería ecuatoriana a través de una de sus autoridades consideró que las "recomendaciones" de la OIT no tenían carácter vinculante, y que la reforma legal no es facultad del Ejecutivo, por lo que cabría simplemente la demostración al gobierno americano de que se realizarían los mejores esfuerzos para atender dichas recomendaciones, incluyendo la posibilidad de evaluar la legislación laboral con apoyo de la OIT; además, consideraba que no estaría de más un compromiso firme con la defensa de los derechos de los niños, con el fiel cumplimiento de la Convención 182 sobre las "Peores Formas de Trabajo Infantil"<sup>163</sup>.
- El Estado ecuatoriano, como contraparte, consideró que le resultaría imposible satisfacer rápidamente todos los criterios exigidos por el USTR, en razón de que algunos suponían reformas legales, cuya aprobación podría tardar; por lo que por

---

<sup>162</sup> Criterio del Subsecretario de Relaciones Multilaterales de ese entonces, Embajador Roberto Betancourt, contenido en el Memorándum N°212-SM, de 12 de septiembre de 2002, enviado al Ministro de Relaciones Exteriores Heins Moeller Freile, al Viceministro Jaime Marchan, y al Subsecretario de Relaciones Bilaterales Byron Morejón.

<sup>163</sup> Criterio del Subsecretario de Relaciones Multilaterales de ese entonces, Embajador Roberto Betancourt, también contenido en el Memorándum N°212-SM, de 12 de septiembre de 2002, enviado al Ministro de Relaciones Exteriores Heins Moeller Freile, al Viceministro Jaime Marchan, y al Subsecretario de Relaciones Bilaterales Byron Morejón.

sugerencias de funcionarios del propio USTR y del Departamento del Trabajo<sup>164</sup>, el Gobierno ecuatoriano, al igual que otros países beneficiarios, han presentado planes de acción sobre la aplicación en sus respectivos territorios de los derechos laborales internacionalmente reconocidos y ha ofrecido que el país adoptará las medidas correctivas pertinentes, actitud con la cual la Administración americana podrá declarar elegible al Ecuador, sin perjuicio de que conforme al acuerdo del ATPDEA el Congreso americano presente un nuevo informe sobre la ejecución y cumplimiento de los planes, con miras a renovar la declaratoria de elegibilidad, a más tardar hasta el 30 de abril de este año<sup>165</sup>.

Tales fueron las percepciones del gobierno de los Estados Unidos, que conforme se señala en el párrafo anterior, varios de sus funcionarios empezaron a recomendar actuaciones por parte del Gobierno ecuatoriano, tal es así que no solo funcionarios del USTR o del Departamento del Trabajo, también el señor Walter Bastian, Subsecretario Asistente para el Hemisferio Occidental del Departamento de Comercio, en una reunión sobre cumplimiento de los criterios de elegibilidad del ATPDEA, se permitió recomendar a los funcionarios de la Embajada ecuatoriana en Washington, que con motivo de la visita del Presidente Gutiérrez a Washington el 11 de febrero del 2003, se celebrara una reunión por separado con la empresa Occidental International, con la empresa Duke Energy, y con la empresa TAMS, a fin de que el Primer Mandatario reitere la determinación de que su administración solucionará conforme a derecho los problemas relacionados con dichas empresas<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> Bud Clatanoff de la Asesoría Jurídica para temas laborales del USTR y Carlos Romero del Departamento de Trabajo.

<sup>165</sup> Criterio del Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington, contenido en el Mensaje N°1-233/02 enviado a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>166</sup> Criterio del Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington, contenido en el Mensaje N°1-233/02 enviado a la Cancillería ecuatoriana.

Una vez que el Presidente de los Estados Unidos designó al Ecuador como país beneficiario de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas - ATPDEA-, en la Proclamación 7616 de 31 de octubre de 2002, la percepción que tiene el gobierno americano es que aquello representó la "culminación de un gran esfuerzo a nombre de nuestros gobiernos, para lograr beneficios ampliados de comercio en apoyo a los objetivos del ATPDEA."<sup>167</sup>.

Por lo expuesto en este capítulo se puede decir que el Ecuador no ha escapado de la tradicional relación dicotómica de conflicto y cooperación entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos.

---

<sup>167</sup> Criterio del Subsecretario Asistente para el Hemisferio Occidental del Departamento de Comercio, señor Walter Bastian, contenido en el Mensaje N°1-026/03, de 16 de enero de 2003, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

## CAPÍTULO IX

### **IDENTIFICAR LOS ESTÍMULOS Y LAS POLÍTICAS DE PRESIÓN QUE SE UTILIZARON PARA EL TRATAMIENTO DEL TEMA DENTRO Y FUERA DEL PAÍS**

Se puede identificar una serie de estímulos y de políticas de presión que fueron utilizadas para el tratamiento de este tema dentro y fuera del país. Particularmente vinieron del exterior.

El Gobierno ecuatoriano sufrió una serie de presiones provenientes de diversos sectores de los Estados Unidos vinculados con el tema. Así pues, tal como lo han hecho otras compañías norteamericanas con problemas en los demás países beneficiarios del ATPA, la empresa Occidental International Inc. gestionó la inclusión de una mención para autorizar la suspensión inmediata de las preferencias contempladas en la ley en favor de un país en el cual una empresa confrontara problemas que a su juicio no han sido debidamente resueltos. Posición que tomó esta empresa en virtud de la controversia que surgió a raíz de la negativa a la devolución del IVA por parte de las autoridades ecuatorianas del Servicio de Rentas Internas<sup>168</sup>. Esta posición fue corroborada por el señor Bennet Harman, Asistente Encargado para el Hemisferio Occidental del USTR, quien señaló en su oportunidad, que varias empresas americanas, entre ellas la citada petrolera americana, han dejado constancia de su profunda insatisfacción al Gobierno americano por los problemas que tienen en el Ecuador; de ahí, que se sirvieron de los criterios de elegibilidad para lograr una pronta resolución favorable a sus controversias, debiendo el USTR responder a las presiones de las transnacionales americanas. Además, Harman, utilizando un mecanismo de presión al Ecuador señaló que no se descartaba que la compañía "Duke Energy" presentara también observaciones -como efectivamente lo

---

<sup>168</sup> Criterio personal de la Embajadora del Ecuador en Washington, Ivonne Baki, contenido en el Mensaje N° 1-78/02, de 15 de marzo de 2002, enviado a la Cancillería ecuatoriana.

hizo-, como también podrían hacerlo las federaciones de trabajadores de los Estados y organizaciones no gubernamentales como "Human Rights Watch" - que también lo hizo-, acerca de las condiciones del trabajo infantil<sup>169</sup>.

De igual manera, se puede constatar que por intermedio del señor Anthony Wayne, Subsecretario Asistente para Asuntos Económicos y de Negocios se ejerció presión sobre el gobierno ecuatoriano, pues él expresó a la Embajada del Ecuador en Washington la preocupación del Gobierno de los Estados Unidos por la falta de comunicación entre las autoridades económicas ecuatorianas y el FMI, así como también la preocupación de su país por el considerable déficit en el presupuesto del Estado para el ejercicio financiero correspondiente al año 2002<sup>170</sup>. Con lo que se demuestra como las autoridades de los Estados Unidos vinculan temas totalmente diferentes y los utilizan como presión.

Las presiones no solo vinieron del sector público o privado de los Estados Unidos, también se pudo constatar en el presente caso la presión por parte de otros gobiernos interesados en el tema, como fue la presión ejercida por el gobierno de la presidenta de Filipinas, doña Gloria Macapagal-Arroyo, quien a través de sus gestores en Washington manifestó a dicho gobierno su extrema preocupación por una liberalización arancelaria para el Ecuador que surtiría el efecto de lesionar gravemente la industria atunera de esas Islas, alegando entre otras razones que ese país requiere el apoyo de los Estados Unidos en virtud de que se asienta precisamente en el región del Mindanao<sup>171</sup>, el mismo que es un grave foco de tensión y centro de movimientos fundamentalistas islámicos vinculados al

---

<sup>169</sup> Mensaje N°1-242/02, de 19 de Agosto de 2002, enviado por el Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>170</sup> Criterio del señor Anthony Wayne, Subsecretario Asistente para Asuntos Económicos y de Negocios del Departamento de Estado de los Estados Unidos, contenido en el Mensaje N°1-78/02, de 15 de marzo de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>171</sup> La región del Mindanao está ubicada en el centro del Asia Pacífico, comprende alrededor de 102.000 km<sup>2</sup> de superficie, y tiene una población sobre los 16 millones de personas, que representa un cuarto de la población total filipina: <<http://oasis.fortunecity.com/Acapulco/215/Mindanao/Mindanao.htm>>



grupo Al-Quaeda; con lo cual el gobierno filipino de manera inteligente pone en juego el principal interés de los Estados Unidos en su política exterior: su seguridad<sup>172</sup>.

En el sector legislativo americana tuvimos varias presiones que se pudieron constatar en diversos hechos. El Senador Robert Torricelli (D-NJ), quien ya en noviembre del 2001 había manifestado que los ecuatorianos disparamos a las embarcaciones pesqueras de los Estados Unidos, en esta ocasión aludió que en el Ecuador existe violación a los derechos laborales basándose en los incidentes que habían ocurrido en la plantación "Los Alamos". Los funcionarios de la Embajada ecuatoriana concertaron citas tanto con dicho legislador, al igual que con el Senador Paul Wellstone (D-MN), quien había sido un corrobador de Torricelli, a fin de ofrecerles una relación de los hechos, de la decisión del Gobierno ecuatoriano de abrir una investigación y de interponer una fuerza policial de 55 efectivos para restablecer el orden en dicha hacienda.

Por parte de este mismo sector legislativo, se introdujeron enmiendas vinculadas al proyecto de Ley "omnibus"<sup>173</sup>, referentes a diversas exigencias sobre: el sistema andino de franja de precios, la propiedad intelectual, la industria del calzado, y en cuanto al acuerdo de la OMC sobre información tecnológica<sup>174</sup>. También dentro de este mismo sector legislativo, se presentó una enmienda muy cuestionada, mediante la cual se autoriza la suspensión de los beneficios ATPA al país andino que no colaborare en forma expedita con los Estados Unidos en materia de extradición, incluido en contra de sus propios nacionales<sup>175</sup>. Sin duda alguna, en esta enmienda se encuentra implícita una

---

<sup>172</sup> Criterio de la Embajadora del Ecuador en Washington, contenido en el Mensaje N° 1-120102, de 13 de mayo de 2002, enviado a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>173</sup> Refiérase al proyecto que incluía el ATPA, TAA Y TPA.

<sup>174</sup> Este es uno de los nuevos acuerdos que forman parte del sistema de normas que rigen las relaciones comerciales de los Estados miembros de la OMC.

<sup>175</sup> Criterio de la Embajadora del Ecuador en Washington, contenido en el Mensaje N°1-131/02, de 23 de mayo de 2002, enviado a esta Cancillería ecuatoriana.

presión que conllevó un estímulo, el mismo que conforme a varias legislaciones de los países andinos como es el caso de la ecuatoriana se encuentra expresamente proscrito por mandato constitucional<sup>176</sup>, aún cuando otras legislaciones andinas -como la colombiana- si lo admitan, en virtud de negociaciones y presiones previas que el gobierno colombiano tuvo a fin de que ese gobierno suscriba un convenio de dicha características con el gobierno americano.

Por el contrario, el auto-estímulo que tenía cierto sector legislativo y el sector ejecutivo de los Estados Unidos para actuar a favor de la renovación y ampliación del ATPA, asistiendo así a los países andinos, se basó en la determinación intrínseca que mantuvo y mantiene la Administración americana en asistir a los países andinos, entre estos al Ecuador; pero a la vez, procurando conceder alguna ventaja a favor del atún procedente de Filipinas y en general de los países ASEAN. Esta actitud respondió al reconocimiento de que ambos grupos de países son aliados de los Estados Unidos, y a la circunstancia de que solo así se conseguiría en la OMC la correspondiente exención o "waiver" para el ATPA renovado y ampliado al atún<sup>177</sup>.

Es importante acotar, que durante este proceso de otorgamiento de la Ley de Preferencias Arancelarias Andina por parte de los Estados Unidos, tal fue la presión que ejerció el USTR en las decisiones del gobierno ecuatoriano, que frente a la Carta Compromiso que había sido preparada por la Cancillería, y a la vez retransmitida por la Embajada del Ecuador en Washington a este organismo, esta oficina del ejecutivo americano se permitió devolver a nuestra Embajada dicha "Carta - Compromise" con ciertos "añadidos (y algunas revisiones)" a la misma, a fin de que el Ecuador cumpla con los criterios de elegibilidad; estos añadidos consistieron básicamente en los siguientes:

---

<sup>176</sup> Artículo N°25 de la Constitución vigente ecuatoriana (1998) que señala: "En ningún caso se concederá la extradición de un ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador".

<sup>177</sup> Criterio contenido en el Mensaje N° 1-173/02, de 1 de julio de 2002, enviado por el Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

1. *The Government of Ecuador commits to compensate in full (through cash or commodities) all monies owed to Duke Energy's affiliate Electroquil by February 28, 2003. The Government of Ecuador further commits to honor arbitration clauses and other contractual obligations it has entered into with Electroquil.*
2. *The Government of Ecuador will take actions to reduce the levels of copyright piracy, including implementing its copyright laws and specifically by constituting the specialized intellectual property courts created therein.*
3. *The Government of Ecuador commits to clarify Article 78 of its Education Law so than it does not conflict with the Government of Ecuador's TRIPS or Berne commitments, ... "*

Adicionalmente, se añadió en esta Carta Compromiso por los agentes del USTR la "obligación" del Ecuador en cuanto a que dentro de los 12 meses siguientes se eliminaría el trabajo de todos los menores de 15 años de edad en las plantaciones bananeras; y que se reduciría el número de trabajadores necesarios para formar un sindicato<sup>178</sup>.

El estímulo fundamental al cumplimiento de todas estas presiones que se manifestaron por parte de diversos sectores de los Estados Unidos, se encontraba básicamente en la posibilidad de obtener por parte de ese país la Proclamación 716, por medio del cual el Presidente Bush designó el jueves 31 de octubre de 2002 al Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú como países beneficiarios del ATPDEA; Ley que fuera publicada en esa misma fecha en el volumen 67, número 214 del Registro Federal. Según la disposición quinta de ese instrumento, la Proclamación entró en vigor el día siguiente

---

<sup>178</sup> Additions (and Some Revisions) to Commitment Letter adjuntado al Mensaje N°1-2911/02 de 25 de septiembre de 2002 enviado por el Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

al de su suscripción y publicación. Dicha Proclamación contiene como anexo al Sistema Armonizado de Aranceles - HTS -<sup>179</sup>. Con dicha designación el Ecuador y los otros países andinos beneficiarios alcanzaron el obtener el ingreso de casi el universo de su potencial exportable a los Estados Unidos con arancel cero.

Las presiones y estímulos por parte de los diversos sectores de los Estados Unidos a fin de que el Ecuador cumpla u ofrezca cumplir con los requerimientos de "elegibilidad" para ser considerado beneficiario del ATPDEA, no se limitaron al otorgamiento de dicha Ley a favor de los países beneficiarios; todo lo contrario, las presiones fueron mayores luego de que los Estados Unidos otorgara mediante ley dichos beneficios. Así pues, el Subsecretario Asistente para el Hemisferio Occidental del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, señor Walter Bastian, convocó a los delegados de la misión ecuatoriana acreditada en Washington a una reunión con el fin de tratar sobre el cumplimiento de los criterios de elegibilidad del ATPDEA. En dicha reunión el señor Bastian expresó que "las competentes agencias federales han iniciado un proceso de revisión -que concluiría a fines de febrero- de los compromisos asumidos por cada uno de los cuatro países que fueron designados beneficiarios del ATPDEA el 31 de octubre ... ", añadiendo que el Departamento de Comercio ha suspendido la preparación de la ronda de promoción comercial "road show" del ATPDEA<sup>180</sup>, mientras los cuatro países no cumplan con las obligaciones que se habían comprometido para ser declarados elegibles

---

<sup>179</sup> La parte pertinente referente a la designación de los beneficiarios en la Proclama 7616 señalo: "... Now, Therefore, I, George W. Bush, President of the United States of America, acting under the authority vested in me by the Constitution and the laws of the United States of America, including section 604 of the 1974 Trade Act, do proclaim as follows: (I) I have designated the following countries as ATPDEA beneficiary countries pursuant to section 204(b)(6)(B) of the ATPA, as amended, and have determined that these countries have satisfied the requirements of section 204(b)(5)(A)(ii)(I) of the ATPA, as amended, relating to the implementation of procedures and requirements similar to those in chapter 5 of the NAFTA: Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru.... "

<sup>180</sup> Éstas son reuniones amplias de promoción en diversos estados de Estados Unidos en las cuales se buscaría que autoridades americanas conjuntamente con los exportadores andinos informaran a los importadores americanos sobre las posibilidades y ventajas que ofrece el ATPDEA.

de esta legislación de aranceles preferentes<sup>181</sup>. El Departamento de Comercio de los Estados Unidos, por intermedio del propio señor Bastian, señaló que los temas de mayor preocupación con respecto al Ecuador eran: el arbitraje sobre el IVA con la empresa Occidental Internacional Inc.; la ejecución del acta de finiquito con la empresa americana Duke Energy; y, la devolución del fondo de retención a la empresa TAMS por el proyecto "Laderas del Pichincha". Bastian reiteró la importancia especial que atribuye al arbitraje de Occidental Internacional, debido a las presiones que recibe de varios miembros del Congreso estadounidense<sup>182</sup>. Además señaló que las situaciones sobre las condiciones laborales -plantación "Los Álamos" y las obligaciones internacionales en ese campo-, serían abordadas por otras agencias. Finalmente Bastian "recomendó" la celebración de una reunión por separado con los representantes de las tres citadas empresas (Occidental, Duke Energy y TAMS), a fin de que aprovechando la visita del Primer Mandatario ecuatoriano a Washington para el 11 de febrero de 2003, sea la máxima autoridad ecuatoriana quien reitere a dichas empresas la determinación del país de solucionar conforme a derecho esos problemas; como estímulo a esta actitud que podría tomar el Ecuador, el señor Bastian consideraba que superando dichas dificultades se podría organizar con la comunidad empresarial una reunión en la que se privilegiaría la inversión extranjera en el Ecuador<sup>183</sup>.

Una prueba contundente e irrefutable de las presiones y estímulos que ejerció y ejerce el gobierno de los Estados Unidos de América en el gobierno ecuatoriano en relación a este tema, podemos encontrarlo en el contenido del Mensaje enviado por la

---

<sup>181</sup> Expresiones contenidas en el Mensaje N° 1-026/03, de 16 de enero de 2003, enviado por el Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>182</sup> Nótese aquí el cambio de la posición norteamericana, pues en un inicio se encontraba totalmente opuesto a que el problema del IVA petrolero se lo dirima en un arbitraje, mas por las gestiones diplomáticas se logró este cambio de criterio.

<sup>183</sup> *Ídem* (expresión contenida en el Mensaje N 1-026/03, de 16 de enero de 2003, enviado por el Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana).

Embajadora del los Estados Unidos en el Ecuador Kristie Kenney al entonces Ministro de Trabajo del Ecuador doctor Felipe Mantilla, el 5 de febrero de 2003, con copia a los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Industria y Comercio, de Economía, de Gobierno, y a la Fiscalía General. Este mensaje mencionó varios de los temas laborales que fueron exigidos por el USTR. Así, la embajadora mencionó que "algunos de los temas laborales estaban incluidos como criterios de admisibilidad para que el Ecuador pueda obtener beneficios bajo la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas -ATPDEA-. Como resultado los exportadores ecuatorianos en todo el país ahora se benefician del nuevo acceso Libre de impuestos al mercado de los Estados Unidos en varias categorías de exportaciones nuevas en las cuales el Ecuador es competitivo, incluidos los textiles, los productos de cuero y el atún en funda plástica. Siempre que el Ecuador siga satisfaciendo los criterios de admisibilidad del ATPDEA, estas oportunidades podrían proporcionar cientos de millones de dólares de inversiones de exportación adicionales en los próximos años.- En una carta del anterior Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Heinz Moeller, dirigida al Representante de Comercio de los Estados Unidos, Embajador Robert Zoellick, de fecha 28 de octubre de 2002, el Gobierno del Ecuador se comprometió a lo siguiente: 'En referencia al incidente en la plantación de los 'Los Álamos', el Gobierno del Ecuador registró este incidente bajo una fuerte condena, y seguirá con la investigación minuciosa en cuanto a los actos de violencia que tuvieron lugar en mayo último, para enjuiciar a los responsables, establecer cualquier responsabilidad penal según la legislación ecuatoriana, y en consecuencia prevenir cualquier impunidad resultante de tal delito. Se han realizado arrestos, y la Oficina de la Fiscal del Estado se encargará y dará las instrucciones al juez competente, para que se encause por separado a los autores de la violencia en este incidente. El Gobierno del Ecuador organizará y encargará a una comisión de alto nivel para que se investigue la conveniencia de: (1) la respuesta policial antes de, y posterior al incidente; (2) el rol de todas las partes en el proceso de arbitraje; y, (3) los procedimientos para tratar con las quejas de los huelguistas. Se proporcionara un informe sobre esta investigación, incluidas las recomendaciones para las mejoras en estas aéreas como fuera

garantizado, a más tardar hasta el 28 de febrero de 2003.’ La carta también contempla algunos otros temas relacionados al trabajo, incluyendo el aplicar las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la defensa de los derechos de los niños, y mejor cumplimiento de derechos de los trabajadores.- Entendemos que la nueva administración tiene muchos temas que tratar durante el próximo mes. Sin embargo, **para evitar perder los beneficios comerciales del Ecuador en el ATPDEA**, queremos alentar al Gobierno del Ecuador a que cumpla con los compromisos que contrajo con el Representante de Comercio de los Estados Unidos. Debido a que fue el Ministerio de Relaciones Exteriores que contrajo estos compromisos a nombre del Gobierno del Ecuador, usted quizá desee comunicarse con ese Ministerio para recabar antecedentes adicionales sobre esta materia...”<sup>184</sup>.

Otra prueba también indiscutible sobre las presiones que ejerce el gobierno norteamericano en este tema, la hallamos en la carta de un alto funcionario del USTR, Embajador Peter F. Alguen, dirigida al Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington Ministro Carlos Játiva, de 10 de febrero de este año, en la que se señaló que el Ecuador se servirá "tomar nota de que, alrededor del 28 de febrero de 2003, el Gobierno de los Estados Unidos realizará una revisión de los desarrollos en el Ecuador, así como en los otros países beneficiarios en relación con los temas de la admisibilidad del Ecuador al ATPDEA. En tal sentido, recibiría con agrado un informe escrito de su gobierno hasta el 28 de febrero detallando el reciente progreso en estos temas, con referencia específica a los puntos de dicha carta.- Espera continuar con nuestra cooperación en este asunto para asegurar que el Ecuador pueda seguir aprovechando

---

<sup>184</sup> Mensaje enviado por la Embajadora del los Estados Unidos en el Ecuador Kristie Kenney, al Ministro de Trabajo del Ecuador doctor Felipe Mantilla, el 5 de febrero de 2003, con copia a los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Industria, Comercio, integración, Pesca y Competitividad, de Economía y Finanzas, de Gobierno, Policía y Culto, y a la Fiscalía General de la Nación. Lo resaltado es hecho para mí a fin de llamar la atención en aquellas partes del mensaje que considero son presiones del gobierno norteamericano. Al igual, lo interlineado lo realice deliberadamente a fin de notar aquellas partes que considero son los estímulos del gobierno americano al ecuatoriano en este tema.

enteramente del ATPDEA. ... "185.

El Ecuador frente a esta posición del gobierno americano, inmediatamente reacciono, instruyendo al Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington, a fin de que presentara al USTR un resumen de todas las actividades relacionadas con los compromisos cuestionados antes del 28 de febrero de este año, el mismo que debería tener en cuenta las instrucciones e información impartidas por el Subsecretario de Relaciones Bilaterales, el de Relaciones Multilaterales, el Asesor Jurídico, el Director General de Política Bilateral, todos ellos altas autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, previo y bajo las directrices que había señalado en este tema el propio Ministro de esta cartera de estado. Los compromisos a los que básicamente deberían referirse fueron al incidente en la Plantación "Los Álamos", y a los temas relacionados con las empresas TAMS, DUKE ENERGY, y OCCIDENTAL INTERNACIONAL INC. De esta manera, el Gobierno ecuatoriano a través de su representante diplomático en Washington manifiesta a su contraparte americana que está demostrando plena cooperación a fin de continuar recibiendo los beneficios del ATPDEA<sup>186</sup>.

Pero las presiones no se limitaron a las exigencias del gobierno americano para que el Ecuador cumpla con todos los criterios de elegibilidad, sino que también existieron presiones de distintos sectores de la producción americana que se vieron reflejado por las posiciones de diversos senadores americanos, que pretendieron establecer enmiendas relativas a aspectos contenidos en el ATPDEA. Así, existió un proyecto de enmienda contenido en el "Miscellaneous Trade and Technical Corrections Act" del 2003 o proyecto de Ley sobre temas comerciales varios y conexiones técnicas para el 2003, que buscaba que la protección a los derechos de propiedad intelectual incluyan una sección

---

<sup>185</sup> Nota verbal enviada por un alto funcionario del USTAR, Embajador Peter F. Allgeier, al Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington Ministro Carlos Játiva, con fecha 10 de febrero de 2003.

<sup>186</sup> Mensaje N°1-068/03, de 28 de febrero de 2003, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.



que modifique los criterios de elegibilidad a fin de aumentar los mecanismos de protección, en particular los recursos para que cualquier parte interesada solicite una revisión de la condición del país beneficiario del ATPDEA. Esta enmienda fue presentada por parte del Senador Orrin Hatch (R-UT) y fue derrotada bajo el argumento de que el ATPDEA contiene suficientes provisiones relacionadas con las posibilidades de levantar las preferencias en cualquier momento de pedir una revisión. Este proyecto de Ley también contempló una enmienda relacionada con la definición de las embarcaciones de los Estados Unidos y la documentación que deben presentar a fin de cumplir con las normas de origen para la exportación del atún en fundas de aluminio al tenor del ATPDEA. Por último, el "Miscellaneous Trade Hill", al introducir modificaciones al Sistema Arancelario Armonizado - HTS -, en varias posiciones arancelarias, contempló cambios al AGOA<sup>187</sup> y al CBTA<sup>188</sup>. En este sentido, prevé que los países de Centro América y del Caribe reciban el mismo tratamiento arancelario reconocido en el ATPDEA y el AGOA para el calzado. Dicho tratamiento preferencial excluye las 17 subpartidas que fueron declaradas como importaciones sensibles por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, a pedido de la Senadora Snowe (R-ME). Igualmente, incluye algunos artículos en los cuales se amplían los beneficios para algunas prendas de vestir para los países AGOA y CBTPA<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> Sistema General de Preferencias para los Países Africanos.

<sup>188</sup> Sistema General de Preferencias para los Países del Caribe.

<sup>189</sup> Criterios contenidos en el Mensaje N°1-074/03, de 6 de marzo de 2003, enviado por el Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington, Carlos Játiva, a la Cancillería ecuatoriana.

## CAPÍTULO X

### APLICAR AL CASO LOS TRES MODELOS DE ALLISON

En el proceso de toma de decisiones que se dio durante la discusión, promulgación y ejecución de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de las Drogas - ATPDEA - a favor de cuatro países andinos<sup>190</sup> entre estos el Ecuador, sus gestores principales de estas preferencias arancelarias fueron obviamente las diversas agencias de los Estados Unidos. Fue en este Estado -en este proceso particular- con sus diversos y múltiples actores donde se evidenció que el proceso de toma de decisiones es un mecanismo altamente complejo en el cual combinaron los tres modelos teóricos determinados por Allison<sup>191</sup>. Aún cuando el objetivo de este trabajo no ha sido propiamente el análisis de la política norteamericana, en virtud de la naturaleza del caso estudiado, he visto la conveniencia de realizar ciertos acercamientos a la política exterior americana sobre este tema, por lo que siguiendo el mismo esquema me limitaré hacer una simple referencia a diversas acciones norteamericanas que se adecuaron en buena medida a los modelos de Allison, para luego analizar el proceso de toma de decisiones en el Ecuador bajo la luz de los modelos de Allison.

Sin duda alguna el modelo de actor racional (modelo I), entendido como la decisión que proviene de aquel líder, cuyo peso de la misma recae sobre él, y cuya decisión es producto de su racionalidad y análisis específico frente a un problema en particular, considera al Estado como una instancia unitaria y racional de toma de

---

<sup>190</sup> Estos cuatro países andinos son: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, conforme ya se ha mencionado.

<sup>191</sup> Graham T. Allison, *La Esencia de la Decisión, Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Latinoamericanos. Allison en su obra nos habla sobre los tres modelos que se pueden presentar en cualquier proceso de toma de decisiones de política internacional. Siendo estos el modelo I: de Actor Racional o Clásico, modelo II: Proceso Organizacional; y, modelo III: Política Gubernamental.

decisiones, donde existe este líder que tiene la capacidad de elegir una acción específica. En varias ocasiones del proceso de renovación del ATPA se denotó este modelo de actor racional, pues el Presidente George W. Bush actuó como “líder” al manejar y manifestar su plena voluntad para buscar la renovación de las preferencias arancelarias andinas dentro del sistema americano; así por ejemplo cuando el mandatario norteamericano realizó una visita oficial al Perú en julio de 2002, aprovechó esa oportunidad para entrevistarse con sus homólogos de los países beneficiarios de la Ley de Preferencias , a fin de tratar directamente los temas difíciles y manifestar su total interés en la renovación de las preferencias arancelarias<sup>192</sup>; o, cuando el Presidente George W. Bush pronunció un discurso en el Departamento de Estado expresando su confianza en que el Congreso entienda el significado del ATPA como parte crucial para asegurar que el hemisferio americano sea democrático, libre, estable y seguro<sup>193</sup>; o cuando el Presidente americano hiciera una proclama pública ante su homólogo colombiano en la visita que este último efectuara a Washington en septiembre de 2002 en la que anunciará que los Estados Unidos proveerá a Colombia, Bolivia y Perú de los beneficios ampliados reconocidos en el ATPDEA<sup>194</sup>; o finalmente, el liderazgo que le atribuye la propia ley americana al Presidente de los Estados Unidos cuando éste es quien suscribió la Proclamación N°7616, el 31 de octubre de 2002, en el cual se aprobó por Ley las nuevas preferencias arancelarias andinas –ATPDEA-, en donde se reconoció como beneficiarios de las mismas a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

---

<sup>192</sup> CE N°1-73-02 de 15 de marzo de 2002, de la Embajada del Ecuador en Estados Unidos para la Cancillería, el cual se informa de distintos asuntos entre esos el discurso del Embajador Otto Reich, en el que se enumera los problemas más graves de la región: terrorismo, tráfico de drogas, falta de educación y salud, pobreza, racismo, nepotismo y corrupción. Además, se anuncia que el mandatario norteamericano aprovechará la oportunidad para entrevistarse con sus homólogos de los países beneficiarios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de los Países de América Central en su visita que realice al Perú.

<sup>193</sup> Mensaje N°1-96/02 de 4 de abril de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

<sup>194</sup> Según se desprende del contenido del mensaje N°1-209/02 de 26 de julio de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

Aunque en el contexto internacional el Estado es considerado como un ser unitario y racional en la toma de sus decisiones, no cabe duda que un gobierno consiste en un conglomerado de organizaciones articuladas de manera difusa, poseyendo cada una de ellas una vida propia y sustantiva; por lo que la toma final de decisiones no corresponde al racionalismo de un único actor racional, líder, sino que la decisión a ser tomada es la consecuencia de la suma de análisis, intereses y condicionamientos, donde intervienen múltiples personas y organizaciones, apareciendo varias alternativas que son estudiadas a fin de lograr la decisión que se considere más adecuada en beneficio de toda sociedad que representan; es esta forma de toma de decisiones que Allison lo denomina modelo del Proceso Organizacional (modelo II)<sup>195</sup>. Este modelo se manifestó plenamente en la mayor parte del proceso previo a la proclamación 7616 que hiciera el Presidente Bush, e incluso después de que se diera dicha proclama en virtud de las acciones gestionadas por los Estados Unidos a fin de controlar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad en los países beneficiarios. Tanto las diversas actuaciones e instancias en la etapa legislativa a la que nos hemos referido sustantivamente en el inicio de esta tesina, como las distintas acciones de las múltiples agencias del ejecutivo americano interesado en el tema – especialmente el USTR-, sumado a las gestiones realizadas por agencias no gubernamentales como la WWF, Human Rights Watch o el Word Trade Center, o las solicitudes que recibió el Gobierno americano por múltiples empresas de ese país (Occidental, Vintage, IBM, Tams, etc.), y las acciones estatales de otros países como la gestionada por el gobierno de Manila, demuestra lo afirmado en cuanto a que el proceso de aprobación y renovación de las preferencias arancelarias andinas responden en buena medida a este modelo del Proceso Organizacional.

En cuanto se refiere al tercer modelo de Allison: Modelo Político Gubernamental o Burocrático (modelo III), en donde según el autor, los acontecimientos a nivel de los asuntos internacionales no constituyen ni elecciones ni productos, sino que son

---

<sup>195</sup> Mensaje N°1-96/02 de 4 de abril de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington a la Cancillería ecuatoriana.

resultantes de los diversos juegos de acuerdos establecidos por participantes que operan desde el propio gobierno nacional<sup>196</sup>, se puede afirmar que en el proceso de aprobación y de decisión final del ATPDEA, los Estados Unidos de América también tuvieron ciertas acciones que podrían adecuarse a este modelo, aún cuando en menor medida, sobre todo en la etapa legislativa donde los diversos actores legislativos, jugaron al “tira y afloja” característico de cualquier política; donde demócratas y republicanos tuvieron posiciones antagónicas sobre el tema, e incluso senadores o comunes de la misma bancada política manifestaron posiciones diversas entre sí sobre la aprobación o no del ómnibus económico enviado por el ejecutivo; diversas posiciones políticas, ideológicas y personales de varios legisladores americanos sobre la conveniencia o no de impulsar el proyecto de ley del ómnibus económico conforme se hizo referencia a inicios de la presente tesina.

Ahora bien, cabe analizar cuál de estos modelos de Allison pueden explicar y adecuarse de mejor manera al proceso de acción – reacción que se dio por parte de los actores estatales nacionales finales involucrados –del Estado ecuatoriano-, en lo que respecta a la voluntad de lograr el cumplimiento de todos los requisitos de elegibilidad establecidos por el United States Trade Representative – USTR -<sup>197</sup>, para lograr ser considerados beneficiarios de la ley de preferencias arancelarias –ATPDEA-.

Las diversas decisiones importantes que se tomaron en la búsqueda de lograr el fin propuesto por el Gobierno ecuatoriano llevan a pensar que no se podría aplicar el modelo del Actor Racional que señala Allison, pues no hubo una decisión final, habiendo si múltiples acciones y decisiones conducentes a lograr que el USTR informe positivamente al Presidente de los Estados Unidos. El ex Presidente del Ecuador Gustavo Novoa no

---

<sup>196</sup> Graham T. Allison, *La Esencia de la Decisión*, Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Op. Cit.

<sup>197</sup> United States Trade Representative (USTR), institución que se encarga dentro de la administración pública norteamericana de la política comercial y, consecuentemente, negocia todo acuerdo comercial; depende directamente de la oficina del Presidente de los Estados Unidos.

tuvo ninguna figura de liderazgo en este proceso ni tampoco el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Heinz Moeller. Aun cuando si tuvieron actuaciones importantes, como por ejemplo la carta que el propio Presidente del Ecuador le enviara a su homólogo americano a fin de conseguir de éste una posición pro Ecuador, pro posición andina<sup>198</sup>; o la carta enviada por el ex Canciller Moeller al Secretario de Estado Powell<sup>199</sup>, pero que de ninguna manera estas actuaciones puedan reflejar algún tipo de liderazgo conforme lo conceptualiza Allison. Podría destacarse como figuras predominantes en la toma de decisiones en este caso particular tanto el entonces Subsecretario de Relaciones Bilaterales como también el entonces Subsecretario de Relaciones Multilaterales<sup>200</sup>, pero de ninguna manera se podría decir que el peso de toma de decisión final pudiese haber recaído exclusivamente sobre alguno de estos altos funcionarios, ni que este proceso de acción, reacción haya sido consecuencia de una racionalidad y análisis positivo exclusivo de ellos; ni que hubiese habido limitación de la información analizada para estar esta decisión concentrada en este “líder predominante”.

Tampoco se podría afirmar, que en el proceso de acción – reacción por parte de los actores estatales nacionales finales involucrados para lograr el cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad establecidos por USTR, hubiese existido una manifiesta percepción de influencias provenientes de sectores nacionales (modelo III), ni que sea el resultado de diversos juegos de acuerdos establecidos por participantes que operan desde el Gobierno nacional. Todo lo contrario, la especificidad del tema sumado al desconocimiento preciso de esta materia por parte de los otros actores nacionales y de la sociedad en general, más el liderazgo que asumió el Ministerio de Relaciones Exteriores en el manejo de este caso ante las otras entidades gubernamentales hizo que las

---

<sup>198</sup> Según se desprende del correo electrónico N°11/GM/02 de 21 de enero de 2002, enviada por el Jefe de Gabinete del Ministro a la Embajada del Ecuador en Washington.

<sup>199</sup> Acuso recibo de dicha carta se envió conjuntamente con el mensaje personal CE de 20 de febrero de 2002, enviado por la Embajada del Ecuador en Washington al Gabinete del Ministro.

<sup>200</sup> Según el criterio de varios funcionarios de Cancillería.

decisiones –acciones reacciones- hayan sido tomadas por funcionarios de carrera de la Cancillería especializados y concededores de los temas que se trataron con bastante independencia de influencias o presiones de otros sectores a nivel nacional. Obviamente, gestiones ante el Ministerio tendientes a lograr el mismo resultado que se había propuesto la Cancillería ecuatoriana si hubo, y fueron muy importantes, tanto a nivel nacional<sup>201</sup> y más aún a nivel internacional, aun cuando también hubo gestiones en contra del objetivo común como por ejemplo aquella que ya se mencionó proveniente del sector privado petrolero ecuatoriano<sup>202</sup>. Además, hubo la presión de cierto sector legislativo, con el mismo objetivo: lograr que el Ecuador sea beneficiario del ATPDEA, pero en base al criterio equívoco –ya antes señalado- de que el ATPDEA es un acto bilateral con la posibilidad de exigir el otorgamiento por parte de nuestro país.

El modelo de Allison que más se adecua la proceso de decisión –reacción- por parte de los funcionarios de Cancillería que buscaron lograr el cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecidos por el USTR, o por lo menos ofrecieron cumplir algunos de estos criterios, a fin de ser considerados beneficiarios del ATPDEA, sería el modelo del Proceso Organizacional (modelo II). En la Cancillería ecuatoriana se dividió la responsabilidad primaria con respecto a tareas particulares, cada Dirección atendió uno o más problemas específicos y actuó sobre ellos, informando a sus correspondientes Subsecretarías, y éstas al Viceministro o directamente al propio Ministro<sup>203</sup>;

---

<sup>201</sup> Gestiones importantes realizadas por distintos sectores productivos de la sociedad ecuatoriana que insistieron a los funcionarios de Cancillería a fin de lograr el objetivo de ser considerados beneficiarios del ATPDEA, éstas provinieron principalmente de la Cámara de Pesquería y de la Asociación Textilera del Ecuador.

<sup>202</sup> La Asociación de la Industria Petrolera ecuatoriana envió a la Subsecretaría de Relaciones Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores una circular de 19 de septiembre de 2002, en el que apoyaba la tesis de las empresas norteamericanas, por considerar que la decisión del SRI es ilegal, pues suspendía dos normas legales: Ley de Régimen Tributario Interno y la Ley de Promoción y Garantía de las Inversiones.

<sup>203</sup> Como se puede observar en el Memorando N°212/SM de 12 de septiembre de 2002, enviado por el Subsecretario de Relaciones Multilaterales al Ministro, al Subsecretario de Relaciones Bilaterales, y al Viceministro.

eventualmente, en ciertas decisiones se notó una cuasi independencia especialmente de la Subsecretaría de Relaciones Bilaterales<sup>204</sup>. En este caso, la Cancillería fue la única organización sobre la cual recayó el manejo y dominio de este asunto importante internacional<sup>205</sup>, aun cuando obviamente hubiese habido colaboración de parte de otros organismos estatales, pero que en realidad se limitó a constituir un soporte de las decisiones emitidas exclusivamente por Cancillería; siendo este caso de estudio la excepción a la regla que Allison menciona en cuanto a que la conducta gubernamental relativa a asuntos importantes refleja el output de varias organizaciones, parcialmente coordinadas por los conductores gubernamentales. La conducta del Ministerio de Relaciones Exteriores estuvo determinada por las rutinas propias de esta organización. Todos los esfuerzos estuvieron sustentados en una “racionalidad comprensiva” del problema, encaminándose a obtener la mejor alternativa, tomando en cuenta consecuencias, probabilidades y utilidades en relación al cumplimiento de las exigencias establecidas por el gobierno americano.

---

<sup>204</sup> Un ejemplo de esto la Circular N°187/02/SB de 5 de noviembre de 2002, enviado por el Subsecretario de Relaciones Bilaterales al Grupo Cancillería donde se da a conocer que el Ecuador ha sido considerado beneficiario del ATPDEA por parte del gobierno americano.

<sup>205</sup> Este criterio es corroborado por el Embajador Rodrigo Yépez.



## CAPÍTULO XI

### APLICAR AL CASO LOS MODELOS DE HEY

Conforme Jeanne Hey<sup>206</sup>, en las diversas políticas internacionales provenientes de los países dependientes o en desarrollo se puede encontrar seis teorías o modelos dominantes que buscan reflejar dichas políticas, siendo estos modelos el de complacencia, consenso, contradependencia, realista, preferencia de liderazgo, y política doméstica. Los primeros tres modelos han desarrollado una especificación de la política exterior de los estados dependientes, los otros tres se refieren a una comprensión más general de las teorías de las políticas internacionales que también buscan explicar la importancia del poder en los países en desarrollo.

En el caso concreto de análisis: *Cumplimiento u ofrecimiento de cumplir los criterios de elegibilidad por parte de las autoridades ecuatorianas exigidos por el gobierno americano (USTR), a fin de ser considerados elegidos y beneficiarios de la Ley de Preferencia Arancelaria Andina – ATPDEA -*, podemos ver que los actores ecuatorianos que trabajaron encaminados a lograr este objetivo, tomaron decisiones de política exterior que podrían reflejar varios de estos modelos de Hey. No solo por las decisiones y acciones que tomaron frente a la serie de presiones y estímulos provenientes del gobierno de los Estados Unidos, sino también en virtud de que la situación socio económica del país y su inserción en el sistema internacional influyó en dichas decisiones.

La situación del Ecuador, dependiente económicamente de los Estados Unidos<sup>207</sup>,

---

<sup>206</sup> Jeanne Hey, *Theories of Dependence Foreign Policy and the case of Ecuador in the 1980s.*, Athens: Ohio University Press, 1995.

<sup>207</sup> Cerca de la mitad de sus exportaciones se dirigen exclusivamente a los Estados Unidos y en un porcentaje similar son las importaciones que provienen de ese país, a demás de la circunstancia de que el Ecuador actualmente está anclado a la moneda norteamericana.

con la existencia de una relación comercial totalmente asimétrica con dicho país<sup>208</sup>, resulta explicación suficiente para entender porque quienes tuvieron el deber de decidir en el caso concreto<sup>209</sup>, por excepción tuvieron que tomar acciones / decisiones que podrían ser consideradas **complacientes** de los intereses del hegemón, conforme al modelo de Hey, con la finalidad de obtener del gobierno norteamericano la decisión política internacional que vaya en beneficio de los intereses económicos de nuestro país, en concordancia a nuestro proceder; y así, evitar la sanción igualmente económica que representaría el no cumplimiento de los requisitos de elegibilidad para ser considerado beneficiario del ATPDEA, es decir el que la mayoría de nuestro universo exportable a los Estados Unidos ingrese a dicho país gravado con arancel. Políticas internacionales de complacencia que se dieron, a pesar de la creciente corriente crítica a estas decisiones, pues sin duda alguna este modelo predomina permanentemente en el proceder y en el entendimiento de las conductas de la política internacional dependiente de los estados débiles<sup>210</sup>. En varias de las decisiones tomadas por los actores ecuatorianos de política exterior en torno al caso de la renovación de las preferencias arancelarias se cumplieron con los condicionamientos del modelo de Complacencia de Hey, ya que los Estados Unidos tuvieron la posibilidad de forzar a un país dependiente como es el Ecuador a tomar ciertas acciones que en otros casos no los hubiese hecho, lo cual se evidencia en la serie de presiones directas e indirectas que tuvo el Ecuador en torno a este tema por parte de las distintas agencias norteamericanas en el proceso de renovación de esta ley de preferencias arancelarias, y que de manera bastante descriptiva se encuentran señaladas en el capítulo número 9. Las presiones que se dieron fueron de distinta índole: contactos personales<sup>211</sup>, pronunciamientos públicos<sup>212</sup>, comunicaciones<sup>213</sup>, todas éstas envueltas

---

<sup>208</sup> El Ecuador representa comercialmente un casi nulo porcentaje del Mercado total norteamericano, mientras que para la economía ecuatoriana los Estados Unidos constituye su principal socio comercial.

<sup>209</sup> Funcionarios de la Cancillería ecuatoriana.

<sup>210</sup> Jeanne Hey, *Theories of Dependence Foreign Policy and the case of Ecuador in the 1980s*. Op. Cit.

<sup>211</sup> En varias ocasiones fueron citados los funcionarios diplomáticos de la Embajada del Ecuador en Washington para que concurrieran a reuniones con altos funcionarios del poder ejecutivo americano.

bajo el estímulo que frente a su cumplimiento vendrían la tan anhelada política preferencial arancelaria y los cuantiosos beneficios económicos que ello representaría para nuestro país<sup>214</sup>. Con la serie de forma de acciones ejercidas por los Estados Unidos sobre el Ecuador se demuestra que no es necesario ejercer una presión directa para actuar bajo una política de complacencia, y que la influencia puede venir por distintos medios y contener diversos temas muchas veces no vinculados entre sí, como se puede constatar en el caso concreto que se analiza, pues para otorgar las preferencias arancelarias se exigieron el cumplimiento en temas muy disímiles como: devolución del impuesto al valor agregado a las empresas norteamericanas, “cumplimiento” de varios derechos laborales consagrados internacionalmente, “respeto” a los derechos humanos especialmente la eliminación del trabajo infantil, “cumplimiento” de contratos públicos con empresas americanas, “respeto” e incremento de las normas protectivas en propiedad intelectual, falta de seguridad jurídica especialmente en el caso de la hacienda “Los Álamos”, incumplimiento de normas de pesca, defensa de delfines, defensa de tortugas, entre otros temas; todo lo que a su vez se relacionó también con aspectos tales como el narcotráfico, el terrorismo, la inversión, la promoción comercial, los servicios aduaneros, las normas comerciales, etc.

Aún cuando de parte de los actores estatales nacionales finales involucrados en este proceso, en lo que respecta a la voluntad de lograr el cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad establecidos por el United States Trade Representative –USTR–, no

---

<sup>212</sup> Un ejemplo de un pronunciamiento público que incidió totalmente en la voluntad del Gobierno ecuatoriano es aquella declaración hecha por el Presidente Bush en la visita que le hizo el presidente Uribe, donde manifestará públicamente que el Gobierno americano otorgaría los beneficios del ATPDEA a Colombia, Perú y Bolivia, no mencionando al Ecuador.

<sup>213</sup> Ejemplos de comunicaciones hay muchos, pero podría señalarse las últimas enviadas por funcionarios del USTR o por la Embajada Americana en Quito, buscando el cumplimiento estricto por parte del Ecuador de los criterios de elegibilidad.

<sup>214</sup> La Embajada de los Estados Unidos de América señala al Gobierno del Ecuador que siempre que éste siga satisfaciendo los criterios de admisibilidad del ATPDEA esas oportunidades podrían representar cientos de millones de ingresos de exportaciones adicionales en los próximos años. (Mensaje enviado por la Embajada de los Estados Unidos en Quito al Ministerio de Trabajo del Ecuador, el 5 de febrero de 2003).

hubieron políticas que manifestaran inicialmente un **Consenso** con dichas exigencias. Considero que si se podría relacionar este modelo de Hey con la posición manifiesta e inicial que tuvo la asociación de la industria petrolera ecuatoriana con los intereses de la industria petrolera americana<sup>215</sup>, reafirmando lo que la teoría de la dependencia sostiene que la cooperación entre las elites del centro y de la periferia se busca a fin de obtener un sistema económico que beneficia a los estados centrales a expensa del desarrollo de la periferia<sup>216</sup>. Pudiéndose constatar los puntos de vista en común de estos sectores privados de producción de ambos estados, posición que seguramente responde a que entre ambos sectores existen negociaciones en común o han tenido históricamente vínculos comerciales, lo que hace que el interés del sector petrolero privado ecuatoriano sea el mismo que el de sus similares americanos; compartiendo así intereses, valores y percepciones entre ambas élites, posición que supera cualquier interés de la mayoría de los ciudadanos ecuatorianos.

Ahora bien, el Ecuador bajo una concepción de modelo de política **Realista** implementó políticas internacionales en búsqueda de su interés nacional, interés que para el caso de países en desarrollo es particularmente difícil precisar<sup>217</sup>, pero que para este caso es sin duda alguna el obtener que buena parte de la oferta exportable ecuatoriana tenga acceso en condiciones preferenciales al mercado estadounidense; pues uno de los objetivos primordiales de la agenda nacional es el conseguir mejores condiciones económicas en beneficio de toda la población. Objetivo que es plenamente compartido

---

<sup>215</sup> Este criterio se encuentra claramente manifiesto en la circular de 19/09/02, de la Asociación de la Industria Petrolera a la Subsecretaría de Relaciones Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, apoyando la tesis de las empresas norteamericanas, por considerar que la decisión del Servicio de Rentas Internas es ilegal, pues suspende dos normas legales: Ley de Régimen Tributario Interno que otorga a los exportadores de bienes y servicios el crédito tributario interno por la totalidad del IVA pagado, y la Ley de Promoción y Garantía de las Inversiones, que prohíbe expresamente la discriminación de los inversionistas.

<sup>216</sup> Este criterio se encuentra citado en el libro de Jenne Hey, Op. Cit., que a su vez cita a autores tales como Caporaso (1978), Divall (1978), Cardoso y Faletto (1979), Valenzuela y Valenzuela (1981), y Frank (1986).

<sup>217</sup> Criterio que es expresado por Dougherty y Pfatzgraff, citados por Jeanne Hey en su obra, Op. Cit.

con todos los Estados Latinoamericanos, pudiéndose señalar que el desarrollo económico ha sido identificado como un interés nacional principal en todos estos Estados. Hay que resaltar además, que todas estas actuaciones del Ecuador estuvieron siempre enmarcadas en acciones que tomaran en cuenta el prestigio y la honra misma del país y de su gobierno; posición que es claramente demostrable con la posición manifiesta de la economista Elsa de Mena, Directora General del Servicio de Rentas Internas, en el que ratifica a sus interlocutores<sup>218</sup> sobre la necesidad de respeto a la soberanía nacional y dentro de este marco mantener abierta la puerta a una negociación equitativa<sup>219</sup>, dentro de cuya negociación se proponía el arbitraje. De esta manera, y aún cuando la teoría del realismo es explicada para aquellos países con poder, los países dependientes podrían como en este caso concreto buscar su interés nacional y manifestar cierto poder en un contexto de dependencia<sup>220</sup>. En el caso de la renovación del ATPDEA, el Ecuador demostró algún grado de poder al encausar todos sus recursos necesarios con el fin de conseguir esta particular meta: beneficios de las preferencias arancelarias andinas, además de buscar mantener su estatus internacional.

La toma de decisiones de política exterior en el Ecuador, como bien lo afirma Hey en su obra, estuvo concentrada conforme ya se analizó en el Ministro de Relaciones Exteriores con estrecha colaboración de los Subsecretarios Bilaterales y Multilaterales, y algunas Direcciones Generales relacionadas con la materia. Pudiéndose señalar que tuvieron mayor liderazgo en el procesamiento de este tema el Subsecretario de Relaciones Bilaterales de ese entonces, embajador Byron Morejón, con todo su equipo de trabajo, y los embajadores Rodrigo Yépez y Galo Leoro, que participaron como asesores en ciertos

---

<sup>218</sup> Sus interlocutores eran el entonces Ministro de Energía y Minas, el Presidente de Petroecuador y uno de sus asesores.

<sup>219</sup> Esta información se desprende de la ayuda memoria elaborada por la Dirección General de Política Bilateral a la Subsecretaría de Relaciones Bilaterales, el 24 de septiembre de 2002.

<sup>220</sup> Jeanne Her, *Theories of Dependence Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980s*. Op. Cit.

temas del ATPDEA<sup>221</sup>. Pero, la posibilidad de elección por parte de estos “líderes” ecuatorianos que tuvieron que tomar las decisiones políticas exteriores sobre el tema, se encontraban limitadas al contexto económico del país que exigía una reacción favorable que permitiese ser considerados por el Gobierno americano beneficiario de las preferencias arancelarias, por lo que me atrevería a afirmar que las decisiones políticas en esta materia no respondieron a preferencia alguna de ningún líder, pues no existía posibilidad alguna de elección.

El rol de los actores de la **política doméstica** si influyen, al igual que en otros estados, en los procesos de toma de decisiones de política externa ecuatoriana. Quienes toman las decisiones, en este caso el ejecutivo ecuatoriano, deben buscar satisfacer a los grupos que los llevaron y mantienen en el poder así como también a los grupos de oposición, mas en el caso concreto que analizamos, por la complejidad misma de las materia, los grupos políticos nacionales diversos de oposición al gobierno se limitaron a pedir que el ejecutivo “exija” del gobierno estadounidense la suscripción del acuerdo por medio del cual nuestro país sería beneficiario de las preferencias arancelarias que otorga el ATPDEA, que conforme ya se manifestó en capítulos anteriores este otorgamiento de preferencias arancelarias a los países andinos es un acto unilateral, que otorga beneficios a cambio del cumplimiento del beneficiario de las preferencias de “todos” los criterios de elegibilidad establecidos para el efecto.

---

<sup>221</sup> Criterio de protagonismo manifestado por el Embajador Rodrigo Yépez.

## CAPÍTULO XII

### APLICAR AL CASO LOS MODELOS DE HERMANN

Para el caso que se analiza: Cumplimiento u ofrecimiento de cumplir los criterios de elegibilidad por parte de las autoridades ecuatorianas exigidos por el gobierno americano (USTR), a fin de ser considerados elegidos y beneficiarios de la Ley de Preferencia Arancelaria Andina – ATPDEA -, es posible determinar las condiciones bajo las cuales los actores nacionales estatales actuaron, y así tratar de señalar cuál fue el modelo teórico aplicable en el proceso de toma de decisiones según los tres tipos de unidades que Hermann<sup>222</sup> señala y que pudieron existir al momento de que el Ecuador procedió a gestionar su política internacional determinada para el caso concreto: a) líder predominante, b) grupo reducido, y c) coalición de autores autónomos; además de que en virtud de conocer cuál es la estructura de la unidad de decisión que efectivamente decidió en este caso: la Cancillería ecuatoriana, se puede sugerir la estructura política y diversas situaciones que pudieron presentarse.

Una explicación comparativa de la política exterior ecuatoriana debe reconocer que las dinámicas de los procesos de toma de decisión no necesariamente tienen un impacto directo sobre la política exterior misma, pero si pueden producir resultados que provengan de consenso o de puntos muertos, de compromisos o de decisión impuesta por un individuo o facción. En otras palabras, los procesos de toma de decisión estarán determinados como en cualquier otra instancia en un proceso de tira y afloja, y es así como se implementará la política internacional. Proceso y consecuentemente resultado de decisión político que estará muy influenciado por las presiones internacionales y por los problemas domésticos.

---

<sup>222</sup> Margaret G. Hermann, How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, Summer 2001, Vol. 3.

En este contexto, podemos hacer un acercamiento explorando como las políticas fueron tomadas por parte del Ecuador en relación a las exigencias del USTR para que nuestro país sea considerado beneficiario del ATPDEA. La estructura de la unidad decisora fue la Cancillería ecuatoriana, particularmente el Gabinete del Ministro, del Viceministro, la Subsecretaría de Relaciones Bilaterales –especialmente-, la de Relaciones Multilaterales, y algunas de sus Direcciones, conforme ya se ha señalado anteriormente. Esta fue como lo diría Hermann la Unidad de Decisión Autoritaria del Gobierno ecuatoriano que percibió el problema<sup>223</sup>, y que fue la llamada a enfrentar y encontrar las soluciones más convenientes para los intereses del país. Este fue el Grupo Singular o Reducido que se vio avocado a tomar decisiones debido a la importancia que constituye el tema para el país y al hecho de que involucra temas muy específicos y técnicos manejados en su mayor parte por diversas Direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Con lo que se demuestra que el proceso de toma de decisiones estuvo a cargo de una sola “Agencia” – Ministerio de Relaciones Exteriores -, pero que dentro de esta agencia interactuaron varias direcciones que manejaban temas específicos relacionados con el caso, quienes aportaron al proceso de toma de decisiones datos, sugerencias, criterios y apreciaciones al respecto; habiendo a la vez una serie de interacciones con distintas otras “Agencias” del aparato burocrático ecuatoriano<sup>224</sup>, que de igual manera sirvieron de importante soporte para el proceso de toma de decisiones.

Se puede afirmar que en el presente caso no apareció un “Líder Predominante”, conforme a los tres modelos o unidades de decisión de Hermann, pues si bien existieron ciertas actuaciones donde sobresalió la personalidad del Subsecretario de Relaciones

---

<sup>223</sup> Entiéndase problema como lo que el Ecuador buscaba: ser elegible al igual que los otros países andinos para seguir recibiendo los beneficios del ATPA en el ATPDEA, frente a la serie de problemas con empresas americanas que existían en el país, además de las series de exigencias que buscó el Gobierno de los Estados Unidos para presionar a su similar ecuatoriano.

<sup>224</sup> Como ya se ha mencionado estas otras “agencias” fueron entre otras: MICIP, MAG, MEF, SRI, Procuraduría, Petroecuador y otras.



Bilaterales o Multilaterales, o la del Encargado de Negocios a.i. del Ecuador en Washington<sup>225</sup>, esto se debió a las funciones que ejercía, a la estructura legal del Ministerio que determina tales funciones, y a que las características del líder predominante señaladas por Hermann<sup>226</sup> no se cumpliera ni se pudiese cumplir en el proceso de toma de decisiones analizado por la estructura misma de donde provienen las decisiones: sin duda alguna, estos actores antes señalados tuvieron un papel protagónico, una claridad indiscutible sobre el tema, cuyas actuaciones y recomendaciones fueron decisoras al momento de la toma de decisiones.

Además, para que una decisión provenga de un líder predominante la estructura del gobierno debe ser jerárquica, con una persona localizada en la cima de la jerarquía, quien debe ser el responsable último en la instancia de la decisión tomada. En el caso que se analiza, no hubo una decisión en estricto sensu, pues lo que hubo fue una serie de acciones tendientes a lograr el beneplácito del Gobierno americano, habiéndose destacado por las razones antes señaladas la figura de quienes cumplieron las funciones antes mencionadas. Acciones relevantes también se dieron de parte del Director General de Política Bilateral, el Director General de Comercio Mundial, el Director General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales, entre otros; pero todas estas actuaciones siempre fueron reportadas a los Subsecretarios respectivos y tuvieron la aceptación final del propio Ministro de Relaciones Exteriores. En tal sentido mal se podría señalar de la existencia de algún líder predominante en el proceso de toma de decisión.

Por otra parte, en este proceso del ATPDEA no se puede argumentar que existió una “Coalición de autores autónomos” en el entendido pleno que Hermann señala en su

---

<sup>225</sup> Sin duda alguna el Ministro Carlos Játiva, como Encargado de Negocios a.i. de la Embajada del Ecuador en Washington tuvo un papel trascendental en el proceso de toma de decisiones conforme lo hemos comprobado ampliamente en esta investigación.

<sup>226</sup> Líder predominante: persona individual que tiene la capacidad de decidir absolutamente todo por sí mismo si es necesario.

obra<sup>227</sup>, pues no existió una multiplicidad de autores autónomos. Tampoco hubo una coalición entre gobiernos como fue el ejemplo del Gobierno de Ferdinand Marcos<sup>228</sup> que menciona la autora, pues en gran medida este problema surgió como consecuencia de las diversas medidas tomadas por el Gobierno ecuatoriano prescindiendo de cualquier interés del Gobierno americano<sup>229</sup>.

Entonces, si la toma de decisión no proviene de un individuo particularmente ni de una coalición, debe haber un grupo designado responsable para tomar las decisiones pertinentes en el caso concreto. Así, en el caso del proceso de toma de decisiones en que los funcionarios de la Cancillería se vieron avocados a lograr que el USTR informe positivamente para ser beneficiario del ATPDEA fue, conforme se ha visto, este grupo particular de funcionarios altos y medios quienes manejaron el problema, sin sobresalir ningún líder predominante ni constituirse en autores autónomos. Tal grupo podría tomar diversas formas –según Hermann- dependiendo de su ubicación o jerarquía dentro del gobierno y sobre todo de la naturaleza misma del problema. El grupo conformado por los funcionarios de Cancillería efectivamente cumplieron con la características de “single group” señalado por Hermann: fueron más de dos personas que interactuaron entre sí y colectivamente buscando una decisión al problema, todos los miembros del grupo participaron de acuerdo a sus funciones en la decisión final, ésta no podría ser modificada (fuera del grupo) por otros participantes. Además, el modelo con el cual este grupo de Cancillería hizo frente a los conflictos que surgieron en relación al tratamiento de los probables problemas que vendrían al no ser considerados beneficiarios del ATPDEA fue

---

<sup>227</sup> Margaret G. Hermann, *How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework*. Op. Cit.

<sup>228</sup> El caso de Filipinas con el Gobierno de Ferdinand Marcos, consistía en que él consultaba a los actores de política de los Estados Unidos sobre los temas de política exterior de su país, a fin de asegurarse la ayuda económica del hegemon.

<sup>229</sup> Estas medidas fueron por ejemplo entre otras: la decisión tomada por el SRI de no devolver el IVA petrolero a las empresas petroleras americanas, y otros problemas diversos con empresas tales como la IBM, Duke Energy, Machala Power, Tams Internacional, Arthur Andersen, algunas farmacéuticas de los Estados Unidos y otras.

el de minimizar el conflicto y promocionar las coincidencias<sup>230</sup>. Esta búsqueda de coincidencias y de minimización del conflicto buscó siempre el fin propuesto: estar incluidos como país beneficiario en el ATPDEA; para lo cual todas las acciones y decisiones finales fueron realizadas siempre en grupo, viniendo exclusivamente del Ministerio de Relaciones Exteriores, mostrando fidelidad del interior del grupo hacia el exterior, manteniéndose cohesionados en la decisión final<sup>231</sup>, y pudiendo manifestar cierto procedimiento reglado en la toma de decisión<sup>232</sup>. Además, los miembros que conformaron este “single group” lograron conseguir una imagen ante la institución que ellos representan, obteniendo un compromiso para todos aceptables.

En cuanto a los posibles resultados en el proceso de toma de decisiones que obtuvo el grupo de Cancillería en la búsqueda de los intereses de nuestro país, se puede decir, que de las seis posibilidades de resultados que habla Hermann<sup>233</sup>, aún cuando no se encuadre exactamente, sería la del Consenso o Compromiso Mutuo, la que explicará de mejor manera lo que el Ecuador logró: obtener del Presidente de los Estados Unidos que promulgará una ley de preferencias arancelarias que abarcará casi todo aquello que pretendieron que entrará al mercado americano con arancel preferencial, y lo que los Estados Unidos logró: comprobar que le Ecuador haya cumplido la mayoría de los requisitos de elegibilidad y aquellos que no cumplió por lo menos haya ofrecido

---

<sup>230</sup> Para Hermann existen otros dos modelos diferentes para hacer frente a los conflictos: 2) Admitir que el desacuerdo es fundamental, aún inevitable, y que parte del proceso de toma de decisiones y de la búsqueda de resolución del conflicto es a través del debate y del compromiso; y, 3) Aún cuando el desacuerdo sea probable, los miembros reconocen que tales conflictos pueden no tener resolución y promulgan reglar la toma de decisiones.

<sup>231</sup> Podríamos citar algún ejemplo de coacción, entre otros la comunicación final del Subsecretario Bilateral.

<sup>232</sup> Situación que responde a la estructura institucional del Ministerio que se encuentra plenamente reglado.

<sup>233</sup> Los seis posibles resultados en un proceso de toma de decisiones según Hermann son: 1. Prevalece la posición de una de las partes, 2. Concurrencia (algo evidente), 3. Compromiso mutuo o Consenso (se obtuvo algo, y no se perdió completamente), 4. Desequilibrado Compromiso, y 5. Punto Muerto.

cumplirlos para ser considerado beneficiario de esta ley de preferencias arancelarias andinas. De esta manera, ambas partes obtuvieron lo que en principio buscaron. Dicha situación se mantendrá hasta que las circunstancias obliguen a modificarlo. La percepción sugestiva que hay sobre esta pseudo negociación es que ambas partes obtuvieron mutuas concesiones, y todos los participantes consideran haber ganado algo, o por lo menos no haber perdido todo<sup>234</sup>.

Finalmente, dentro de los análisis substantivos que hace Hermann sobre los resultados de los procesos de negociación, es que para el caso del ATPDEA existe un compromiso mutuo a nivel diplomático de cumplir lo pactado, siempre y cuando se mantengan los supuestos necesarios, siendo estos que el Ecuador cumpla y siga cumpliendo con los requisitos de elegibilidad establecidos para el efecto, tal situación se da por la posición asimétrica existente entre Estados Unidos y el Ecuador, y por qué esta Ley de preferencias arancelarias constituye un acto unilateral del primero a favor del segundo, conforme ampliamente ya se hizo referencia en los capítulos anteriores.

---

<sup>234</sup> Margaret G. Hermann, How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. Op. Cit.

## CONCLUSIONES

La aprobación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas –ATPDEA- constituye una muestra de la redefinición de las prioridades de política internacional de los Estados Unidos contemporáneo; siendo estas prioridades: seguridad, terrorismo y narcotráfico. Estos tres elementos definen la actual estrategia de la administración Bush en materia de política exterior; habiéndose producido una rejerarquización de las prioridades norteamericanas, apareciendo el concepto de guerra preventiva como vía de acción para la prevención de conflictos y habiéndose consolidado el unilateralismo en la búsqueda de alianzas bilaterales flexibles.

De esta manera, se ratifica plenamente la agenda de los Estados Unidos de “securitización” de la región. Los temas de la agenda interamericana que abarca los aspectos comerciales se encuentran supeditados a las prioridades de seguridad estadounidense. La concepción norteamericana de las preferencias comerciales es que éstas procuran contribuir fundamentalmente a controlar la región latinoamericana y a conseguir una lucha conjunta contra el tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos, y contra el terrorismo, atendiendo al objetivo primordial de la agenda nacional de los Estados Unidos de América que es su seguridad; de esta manera el ATPDEA es un instrumento comercial que sirve para dicho objetivo.

La economía ecuatoriana no representa nada o casi nada para los Estados Unidos, mientras que para el Ecuador el tema principal de sus relaciones con Norteamérica es la economía, acceso a mercados, recibir los beneficios derivados de las preferencias arancelarias del ATPDEA, entre otros. Estas preferencias representan un ingreso significativo a nuestras mermadas economías andinas, dependientes de nuestro mayor socio comercial. Indudablemente, debemos afirmar que el Ecuador, al igual que para los otros tres países andinos potenciales beneficiarios de las preferencias arancelarias, por su situación de país en vías de desarrollo, tiene como valor dominante, como patrón de

conducta, ineludible e inevitable, la imperiosa necesidad de captar más recursos tanto públicos como privados, a fin de activar su aparato productivo; por lo que impera en la sociedad ecuatoriana el aspecto económico de supervivencia, valor que se refleja en su política exterior, que se encuentra dominada por patrones económicos. Bajo este razonamiento, es más fácil la comprensión de porqué se dio la voluntad de la mayoría de los decisores actores estatales nacionales involucrados en este proceso, a fin de lograr el cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad establecidos por el United States Trade Representative –USTR-, para lograr ser considerados beneficiarios de esa ley.

Sin duda alguna, durante este proceso particular de toma de decisiones, con sus diversos y múltiples actores, se evidenció que es un mecanismo altamente complejo en el cual se combinaron varios de los modelos teóricos tanto de Allison, Hermann y Hey. En la parte actora de este proceso de toma de decisiones, es decir en el lado de los Estados Unidos, es más evidente que todos los modelos se manifestaron en mayor medida, siendo notorio los mecanismos de política de presión, chantaje y de ofrecimiento de estímulos para el Ecuador; en otras palabras, se evidenció una diplomacia económica coercitiva. En lo que respecta a la parte beneficiaria de las preferencias arancelarias, que tuvieron que cumplir con lo que se nos exigía, la aplicación de los modelos resulta ser más restringida a algunos de ellos.

El proceder de los funcionarios de Cancillería que buscaron lograr el cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecidos por el USTR, o por lo menos ofrecieron cumplir algunos de estos criterios a fin de ser considerados beneficiarios del ATPDEA, se adecuaría al modelo del Proceso Organizacional mencionados por Allison. En la Cancillería ecuatoriana se dividió la responsabilidad primaria con respecto a tareas particulares; ésta fue la única organización sobre la cual recayó el manejo y dominio de este asunto importante internacional, por disposición legal y por protagonismo propio; aún cuando obviamente hubiese habido colaboración de parte de las decisiones emitidas exclusivamente por Cancillería. Esta entidad resultaría para Hermann la Unidad de

Decisión Autoritaria del Gobierno ecuatoriano que percibió el problema y que fue la llamada a enfrentar y encontrar las soluciones más convenientes para los intereses del país. Este fue el Grupo Singular o Reducido que se vio abocado a tomar decisiones debido a la importancia que constituye el tema para el país y al hecho de que involucra temas muy específicos y técnicos manejados ya en su mayor parte por diversas Direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este contexto, sumado a la situación de nuestro país (dependiente económicamente de los Estados Unidos, con la existencia de una relación comercial totalmente asimétrica con el hegemon), resulta explicación suficiente para entender porque quienes tuvieron el deber de decidir en el caso concreto, tuvieron que tomar acciones/decisiones que podrían ser consideradas Complacientes de los intereses del hegemon, conforme al modelo de Hey, con la finalidad de obtener del Gobierno norteamericano la decisión política internacional que vaya en beneficio de los intereses económicos de nuestro país.

La estrategia del accionar de Cancillería fue el de minimizar el conflicto y promocionar las coincidencias. Esta búsqueda de coincidencias y de minimización del conflicto buscó siempre el fin propuesto: estar incluidos como país beneficiario en el ATPDEA. Lo que el Ecuador buscó como resultado fue llegar a un Consenso o Compromiso Mutuo, que explica de mejor manera lo que el Ecuador logró: obtener del Presidente de los Estados Unidos que promulgará una ley de preferencias arancelarias que abarcará casi todo aquello que pretendieron que entrará al mercado americano con arancel preferencial; y lo que los Estados Unidos logró: comprobar que el Ecuador haya cumplido la mayoría de los requisitos de elegibilidad y aquellos que no cumplió por lo menos haya ofrecido cumplirlos para así ser considerado beneficiario de esta ley de preferencias arancelarias andinas. De esta manera, ambas partes obtuvieron lo que en principio buscaron. Dicha situación se mantendrá hasta que las circunstancias obliguen a modificarlo. La percepción sugestiva que hay sobre esta pseudo negociación es que ambas partes obtuvieron mutuas concesiones, y todos los participantes consideran haber ganado algo, o por lo menos no haber perdido todo.

Como conclusión final, se debe decir que existe un compromiso mutuo a nivel diplomático de cumplir lo pactado, siempre y cuando se mantengan los supuestos necesarios; habría que pensar que si debido a la situación asimétrica existente entre Estados Unidos y el Ecuador, nuestro país debería mantener su interés primordial en conservar las preferencias arancelarias con el fin de aumentar su capacidad exportadora en estos ítems libres de arancel, o si por el contrario sus esfuerzos deberían dirigirse más a una potencialización de su capacidad exportadora en materias más elaboradas que se encuentren fuera de los condicionamientos, dependencia, inestabilidad del mercado y presiones internacionales, resultando más fructífero todos los esfuerzos de los gestores de toma de decisiones en temas económicos internacionales.



## BIBLIOGRAFÍA

- Schoultz, Lars. *La política estadounidense hacia América Latina: Objetivos fundamentales y desarrollos recientes*, en Hartlyn Jonathan, Francisco Rojas, Bárbara Stalling y Diana Tussie, 2002: *Escenarios post 11 de Septiembre. El futuro de las relaciones internacionales*, FLACSO, Santiago - Chile.
- Fuentes Claudio, Francisco Rojas, 2003. *El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina pos Irak*, Nueva Sociedad N°185, Caracas - Venezuela.
- Graham T. Allison, *La Esencia de la Decisión, Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Latinoamericanos, Buenos Aires – Argentina.
- Jeanne Hey, *Theories of Dependence Foreign Policy and the case of Ecuador in the 1980's*, Atkens: Ohio University Press, Ohio - USA.
- Margaret G. Hermann, *How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework*. *International Studies Review*, Vol. 3. Massachussetss - USA.
- Sebastián Sáez, *Cuestionario Preparatorio de Consultoría Ecuador, Banco Interamericano*, Quito - Ecuador.
- UNCTAD. “Generalized System of Preferences”, *Handbook on the scheme of the United States of America*, United Nations. Technical Cooperation Project on Market Access, Trade Laws and Preferences, Washington – USA.
- OMC, 2003. “Los Textos Jurídicos”, *Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, Publicaciones de la OMC, impreso por la Secretaría de la OMC.

- Comisión Económica para América Latina – CEPAL. “Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002, Naciones Unidas / CEPAL”. *Naciones Unidas 2002*. Impreso en Santiago de Chile.
- Datos obtenidos de los archivos de la Dirección General de Comercio Mundial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, año 2002.
- Datos obtenidos de los archivos de la Dirección General de Política Bilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, año 2002.
- Datos obtenidos de los archivos de la Dirección General de Derechos Humanos, Sociales Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, año 2002.
- Fuente de documentos de trabajo de la Secretaría de la Comunidad Andina.
- Fuente Banco Central.
- Constitución Política de la República del Ecuador. 1998.
- Ley Orgánica del Servicio Exterior – LOSE.
- Ley de Comercio Exterior e Inversiones – LEXI.
- Comentarios emitidos por el catedrático Adrián Bonilla, profesor de Análisis de Política Exterior y Proceso de Toma de Decisiones, FLACSO.
- Comentarios emitidos por el catedrático Bruce Bagley, profesor de Relaciones Internacionales de Estados Unidos con la Comunidad Andina, FLACSO.

### **DIRECCIONES ELECTRONICAS:**

- The White House. 2003. “National Security Strategy”, disponible en: [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf) . visitado en Septiembre del 2004.
- “Autonomous Region of Muslim Mindanao”, disponible en: <http://oasis.fortunecity.com/acapulco/215/mmindanao/mmindanao.htm> , visitado en Septiembre del 2004.

### **ENTREVISTAS:**

- Embajador Rodrigo Yépez, funcionario diplomático de carrera; 2004.
- María Elena Moreira, funcionaria de la Dirección de Derechos Humanos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores – Ecuador; 2004.
- Homero Larrea, funcionario de la Dirección General de Comercio Mundial del Ministerio de Relaciones Exteriores, negociador en el ALCA; 2004.
- Luis Espinosa, Segundo Secretario, funcionario diplomático de carrera acreditado en la Misión Permanente del Ecuador ante la ONU y Naciones Unidas en Ginebra; 2004.
- Alex Featherstone, Consejero Político de la Embajada de los Estados Unidos en Quito; 2004.
- Sara Rosadio, funcionaria del Ministerio de Comercio del Perú y negociadora en el ALCA; 2004.
- Jesús Figueroa, funcionario del Ministerio de Comercio de México; 2004.
- Windsor Hernani, funcionario diplomático de la república de Bolivia y negociador del ALCA; 2004.