

Comercio exterior: alternativas para Ecuador

Javier Ponce Leiva, editor

Comercio exterior: alternativas para Ecuador



1ra. Edición:
Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
Sitio Web: www.abayala.org
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec
Quito – Ecuador

Impresión: Docutech - Quito, Ecuador

ISBN: 9978-22-510-2

Impreso en Quito-Ecuador, 2005.

Índice

Presentación	9
Introducción	
Alternativas comerciales del Ecuador	11
<i>Javier Ponce Leiva</i>	
El comercio exterior en la economía ecuatoriana	19
<i>Diego Ramírez</i>	
Ecuador y la OMC: una estrategia de negociación para el siglo XXI	49
<i>Luis Espinosa Salas</i>	
Opciones comerciales con la Unión Europea. Negociaciones relativas a la modificación del régimen sobre banano: ampliación <i>Tariff only</i> , <i>Status quo</i>	105
<i>Rolando Suárez</i>	
Ecuador y la apertura económica en la región: (in)compatibilidad de las negociaciones simultáneas ALCA-TLC	167
<i>José Eduardo Proaño</i>	

La integración comercial sudamericana: ¿es realmente posible?	211
<i>César Montaña Huerta</i>	
Integración en materia comercial: la Comunidad Andina y el estado actual del proceso de integración comercial: ¿conviene su desintegración? Perspectivas del proceso	243
<i>Santiago Noboa Andrade</i>	
Comercio y desarrollo en Ecuador ¿Puede Ecuador optar por la negociación unilateral?	279
<i>Isabel Albornoz</i>	
La temática ambiental en las negociaciones comerciales de Estados Unidos con Chile, Centroamérica y los países andinos	315
<i>José Miguel Vásquez</i>	
Oportunidades para Ecuador en la cuenca del Pacífico	365
<i>Cutty García Merino</i>	
Opciones de Ecuador en el comercio y promoción de inversiones en los países árabes	411
<i>José María Borja</i>	
Reseña PRADI	451
Títulos libros PRADI	457

Presentación

Con el auspicio del Gobierno de Cataluña, la sede en Ecuador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, desarrollaron durante el año 2004, el Proyecto de Actualización de Diplomáticos (PRADI), cuyos resultados se presentan en esta publicación.

La producción de textos sobre relaciones internacionales en Ecuador es limitada. Por ello, las entidades participantes estimaron que constituiría un importante aporte para el debate de los temas internacionales, la producción de libros que recogieran los trabajos que realizaran los diplomáticos ecuatorianos cursantes del PRADI, con el apoyo académico de los tutores proporcionados por FLACSO/CEI.

Al diseñar el Programa, se realizaron consultas con las autoridades del gobierno del Ecuador sobre los temas que eran considerados prioritarios por éstas para su política exterior. Cuatro fueron los temas seleccionados: la emigración ecuatoriana, las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos, las alternativas comerciales que tiene Ecuador, y la agenda de seguridad de ese país.

En este volumen presentamos los trabajos seleccionados sobre el tema “Comercio Exterior: Alternativas para Ecuador”, los cuales constituyen un primer acercamiento a la problemática, que confiamos contribuyan a que el público en general tenga una mejor comprensión del tema desde la perspectiva de los agentes diplomáticos del Ecuador, y, sobre todo, a que las personas e instituciones que toman las decisiones de política exterior, conozcan las recomendaciones que en sus trabajos realizan los ejecutores de la diplomacia ecuatoriana.

Formulamos votos porque el esfuerzo de cooperación entre el mundo académico y entidades gubernamentales que permite la producción de este libro; la fructífera relación entre instituciones de estudios superiores de Ecuador y España, y la cooperación entre éstas y el gobierno de Cataluña, continúe y se desarrolle en beneficio del mejor conocimiento mutuo de dos países cuyos vínculos históricos se renuevan y amplían en los últimos años.

Quito, abril de 2005

Adrián Bonilla
Director de FLACSO – Ecuador

Antoni Millet
Director del CEI- UB

Introducción

Alternativas comerciales del Ecuador

Javier Ponce Leiva

El comercio exterior ha sido una actividad fundamental para la economía ecuatoriana. El éxito o fracaso de nuestras exportaciones ha marcado nuestra prosperidad, nuestra estabilidad política, en definitiva, nuestra historia. En los años 1920 del siglo pasado, el cacao determinó una época de prosperidad, y su declive otra de incertidumbre. En los años cincuenta el rumbo del país estuvo sujeto al vaivén de los precios mundiales del banano. Los ingresos petroleros sentaron las bases de la incipiente industrialización del país durante los años setenta. Como vemos en todos estos casos, un solo producto determinaba, en buena medida, la marcha de nuestra economía.

Algo, aunque no lo suficiente, ha cambiado esta realidad. Cuatro productos (petróleo, banano, frutos del mar y flores) constituyen aún más del 70% de las exportaciones ecuatorianas. Seguimos siendo básicamente un exportador de materias primas de escaso o nulo valor agregado, productos sujetos tanto a grandes variaciones de precios en los mercados internacionales, como a cambiantes reglas de acceso a los mercados por parte de los países industrializados. Tal vez el principal cambio sea la disminución de la importancia relativa del comercio exterior. A diferencia de lo que ocurrió en el siglo pasado, el monto de nuestras exportaciones apenas representa ahora una quinta parte de nuestra economía (El Producto Interno Bruto del Ecuador es, en 2004 superior a los US\$30.000, las exportaciones algo más de US\$ 6.000 millones).

En una economía mundial basada en los servicios y las finanzas, no en la producción ni en el comercio exterior, Ecuador parecería seguir dando palos de ciego con su titubeante presencia en el escenario económico inter-

nacional. La falta de una política consistente que responda a los intereses nacionales, y no una mera sucesión de acciones inconexas en respuesta a iniciativas de nuestros socios comerciales, es analizada en este libro, precisamente por diplomáticos en servicio activo, los agentes del Estado que deben negociar en los foros internacionales una mejor inserción de nuestros productos en los mercados internacionales, y cuyos trabajos reflejan su angustia ante la incapacidad de los sucesivos gobiernos por fijar políticas de Estado, a lo interno y lo externo, para enfrentar los desafíos que presenta para Ecuador la actual situación internacional y aprovechar a plenitud las oportunidades que ofrece.

Los intentos por diversificar nuestra oferta exportable, en especial de manufacturas, han tenido resultados limitados, como se aprecia en el trabajo de Diego Ramírez. El mercado andino ha sido el principal destino de esas exportaciones. Las incertidumbres del proceso subregional de integración, cuyas peripecias analiza Santiago Noboa, agravadas por las negociaciones que varios de sus miembros adelantan con Estados Unidos para la concertación de sendos tratados de libre comercio, llevan a pensar que muy difícilmente ese sector podrá consolidarse en un futuro cercano para pasar a tener una mayor relevancia en nuestro comercio exterior.

Ecuador afronta simultáneamente tres niveles de negociaciones comerciales: el universal, el regional o subregional y el bilateral. Luis Espinosa analiza la actividad desarrollada en la Organización Mundial de Comercio, ahora en la llamada ronda Doha, paralizada por la resistencia de Estados Unidos y, en menor medida, de la Unión Europea, para dar pasos significativos con relación al comercio de productos agrícolas, en el cual la tremenda distorsión provocada por los masivos subsidios que otorgan los gobiernos de los países industrializados impide la liberalización de un sector de vital importancia para los países en desarrollo, tanto por las ventajas comparativas que éstos tienen, como por el significado económico y laboral que dicha producción tiene en los sectores más pobres de sus poblaciones. La firmeza mostrada por un conjunto de países en desarrollo en esas negociaciones, mediante la conformación del Grupo de los 20, ha llevado a que la Unión Europea flexibilice su posición en este tema, y probablemente las siguientes etapas de la negociación permitan avances aceptables. Llama la atención la falta de debate y análisis sobre la pronta retirada del Ecuador de ese grupo, pues su permanencia en él sin duda convenía a los intereses del país al per-

mitir fortalecer la mínima capacidad negociadora con la que cuenta actuando aislado en este tipo de negociaciones.

La constitución de un Área de Libre Comercio para las Américas –ALCA–, se ha estancado por la misma inflexibilidad de Estados Unidos sobre el tema agrícola, así como su insistencia en propiciar acuerdos en ese marco sobre propiedad intelectual que le otorguen concesiones no contempladas en los marcos multilaterales que regulan este tema (Organización Mundial de Propiedad Intelectual –OMPI– y OMC). Los países latinoamericanos, encabezados por Brasil y Argentina, han resistido esas presiones, lo que ha motivado la práctica suspensión de ese proceso, cuya vinculación con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos trata Proaño en su trabajo.

La Unión Europea absorbe el 20% de las exportaciones ecuatorianas. El SGP-droga otorga acceso preferencial a un amplio universo de productos ecuatorianos al mercado europeo, si bien el sistema es subutilizado por nuestros exportadores. El banano sigue siendo la principal importación europea. La protección concedida por la Unión Europea a sus productores, y los privilegios otorgados en las convenciones de Lomé a los países Asia-Caribe Pacífico (ACP), adoptados a instancias de Gran Bretaña y Francia, -que lograron para sus ex colonias un tratamiento preferencial que nunca fue intentado por España-, están al origen de las disputas que han enfrentado a Ecuador, junto a otros países latinoamericanos, con la Unión Europea, primero en la OMC y ahora en negociaciones directas entre las partes. Rolando Suárez nos ofrece un amplio estudio de la política europea en esta materia, así como de las opciones que tiene Ecuador. Los intereses de las multinacionales y los grandes exportadores ecuatorianos se hacen sentir en las negociaciones que se celebran en estas semanas sobre este asunto, cuyo resultado afectará a más de 200.000 familias ecuatorianas que dependen de la producción de la fruta en nuestro país. Confiamos en que el artículo de Suárez contribuya aun mejor conocimiento, por parte de productores y exportadores, de las acciones que pueden emprender en los distintos foros internacionales en defensa de sus intereses.

Una nueva e interesante posibilidad se abre con la iniciativa brasileña de la creación de un área de integración sudamericana. Desde el inicio de este planteamiento, Ecuador percibió las oportunidades que para el país tenía esa opción, y por ello el ex presidente Gustavo Noboa fue el anfitrión de la II Cumbre Sudamericana, que se celebró en Guayaquil en el 2000. El camino

no está exento de dificultades, que son estudiadas con detenimiento en el trabajo de César Montaña, pero se han dado pasos en la buena dirección, siendo el más relevante el acuerdo CAN-Mercosur del año 2004, que sienta las bases de lo que podría ser un área de libre comercio sudamericana.

Frente a la firmeza de las posiciones de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales, tanto en la OMC como en ALCA, Estados Unidos impulsa actualmente la suscripción de tratados de libre comercio con algunos de los estados más vulnerables de la región, entre ellos Ecuador, con el convencimiento de que en la negociación bilateral su capacidad de negociación es más frágil, y de que, en consecuencia, podrá obtener más fácilmente concesiones cuya importancia va más allá de los mercados que representan esos países, pues permite al gobierno de dicho país debilitar las posiciones conjuntas que hasta el momento habían mantenido los países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales.

Las oportunidades y los riesgos que para el país representa un TLC con Estados Unidos son analizadas en el trabajo de Eduardo Proaño en este libro, así como por el artículo de Lotty Andrade publicado en el volumen “Relaciones Ecuador –Estados Unidos 1979 – 2004” que se publica dentro de esta misma serie de trabajos del PRADI. El propósito para Ecuador, en dicha negociación, es el de asegurar los beneficios de acceso a los mercados que otorga el ATPDA, o SGP-droga, que actualmente otorga EEUU a los países andinos y fenece en enero de 2006. Tras la lectura de ambos análisis, se plantea la interrogante de si es beneficioso para Ecuador poner en peligro amplios sectores de su economía, tanto los que mayor número de empleos generan, en especial agrícola y el ganadero, como aquellos productos de exportación que más dinámicamente han crecido en los últimos años con alto valor agregado (las manufacturas) gracias a las preferencias arancelarias acordadas con los socios andinos, preferencias que perderán su sentido en el momento de una apertura de los mercados de dichos socios a los productos estadounidenses. Esta duda se fortalece al considerar que tan solo el 5% de las exportaciones ecuatorianas se beneficia del ATPDA, y que el TLC no tendrá incidencia alguna en los principales productos que Ecuador exporta a Estados Unidos (petróleo, banano). A estas consideraciones, estrictamente comerciales, se suman los temores sobre el impacto que tendrán las normas que se establezcan en el TLC sobre propiedad intelectual, las que difícilmente respetarán el amplio alcance de las normas andinas vigentes sobre la materia.

En varias ocasiones los negociadores ecuatorianos del TLC han indicado que dicho tratado permitirá al Ecuador realizar cambios significativos en su legislación que no han sido posibles por los conflictos políticos internos. Estas declaraciones demuestran que más allá de asegurar el mercado estadounidense para un monto reducido de las exportaciones ecuatorianas, uno de los propósitos centrales del gobierno que lo negocia, es impulsar reformas en campos tales como la modernización de las aduanas, privatizaciones, sustracción de controversias de la jurisdicción nacional, variación en la legislación vigente sobre propiedad intelectual, etc. para las que no existe consenso entre los partidos políticos representados en el Parlamento, que se verían forzados a aceptarlas al hallarse en la disyuntiva de aceptar o rechazar el proyecto de tratado que se negocie con EEUU.

Un aspecto crucial y poco difundido del TLC, son las consecuencias que éste tendría en las normas laborales y medioambientales ecuatorianas. El estudio que realiza José Miguel Vásquez nos permite conocer hasta dónde está dispuesto a llegar Estados Unidos en esta materia, para lo cual revisa las disposiciones incorporadas en los acuerdos ya suscritos por Estados Unidos con otros países. De ese estudio se concluye que muy probablemente el TLC supondrá un franco retroceso con respecto a la normativa acordada por la Comunidad Andina de Naciones, elaborada tras arduas negociaciones, con el objeto de defender el rico patrimonio que tiene Ecuador como uno de los países con mayor diversidad ecológica del planeta.

La cuenca del Pacífico ha despertado interés en Ecuador desde hace ya varios años. El trabajo de Cutty García nos proporciona un panorama actualizado de cuál es el estado de las relaciones del Ecuador con los distintos organismos de la cuenca, así como del estado de su comercio exterior y sus perspectivas. Se concluye que si bien Ecuador ha dado pasos importantes por fortalecer su presencia en la zona, debiendo destacarse las recientes aperturas de embajadas en Indonesia e India, mucho aún debemos hacer para despertar en los sectores productivos y académico un mayor interés por conocer esa región y promover acciones de promoción del país, cuyo potencial como socios comerciales y de inversión es de gran magnitud.

Con el afán de abrir nuevos horizontes a la proyección económica del país, José María Borja nos introduce en un tema novedoso en nuestra literatura académica: las posibilidades de inversión y comercio que ofrecen los países árabes. Tras pasar revista al estado de las relaciones económicas de

Ecuador con dichos países, Borja plantea propuestas concretas para su fortalecimiento y desarrollo.

Al solicitar a los autores los trabajos que recogemos en este volumen, se les pidió incluir un capítulo de recomendaciones y conclusiones, que permitiera a las autoridades públicas y privadas conocer las acciones y políticas que nuestros agentes diplomáticos consideran deben ejecutarse para fortalecer la presencia del país en los distintos ámbitos de negociación económica. De alguna manera, el trabajo de Isabel Albornoz sintetiza las dos grandes deficiencias que se ven señaladas en las distintas propuestas del resto de autores. Por un lado, las debilidades institucionales de nuestro Estado para hacer frente a las negociaciones económicas internacionales, y por otro, la falta de una agenda interna que indique hacia dónde quiere ir Ecuador.

Si bien teóricamente las negociaciones internacionales de carácter económico deben ser realizadas por la Cancillería en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior, en la práctica son evidentes las falencias tanto de dicha coordinación, como de recursos económicos y humanos de ambas instituciones para afrontar exitosamente los retos que plantean procesos de negociación complejos y multidisciplinarios. El ingreso del Ecuador al GATT y luego a la OMC, en 1997, fue liderado por Cancillería con un equipo interinstitucional en un largo proceso que requirió de múltiples reuniones y acuerdos con los sectores productivos. Esta experiencia fue desaprovechada, el equipo dismantelado, y para la negociación, primero del ALCA y luego del TLC, se volvió a empezar de cero, encargando esta vez la jefatura de la negociación al Ministerio de Comercio Exterior, que debió recurrir a funcionarios de Cancillería, empezando por el jefe de los negociadores, y sin dotarle de los mínimos recursos para su funcionamiento, hasta el punto que los jefes de varias mesas han sido cambiados a lo largo del proceso, y se ha llegado al penoso límite de que el viaje de algunos delegados ha peligrado por falta de fondos oportunos para pasajes y viáticos. Por otro lado, llama la atención la falta absoluta de coordinación de los equipos de ALCA y TLC con las misiones del Ecuador en la OMC y ONU, Ginebra, y Nueva York, involucradas en negociaciones sobre los mismos temas en el ámbito universal. Como señala Albornoz, es indispensable la estructuración de una institucionalidad clara, permanente, y bien dotada de recursos económicos y humanos para asegurar que las negociaciones económicas internacionales, ya de por sí difíciles dada la débil capacidad de negociación del

Ecuador por sus características objetivas en el concierto internacional, no se vea mermada por factores domésticos de fácil resolución.

La segunda severa deficiencia señalada por Albornoz, más profunda que la primera, es la falta de una política de comercio exterior sustentada en claras opciones de política económica interna. Los países en desarrollo que mayores éxitos han logrado en su política comercial (China, India, Malasia, Chile) definieron con precisión cuáles eran los sectores productivos que tenían potencial exportador, y desarrollaron políticas sostenidas en el tiempo para apoyarlos. Esas políticas incluyeron medidas fiscales, financieras, de desarrollo tecnológico, de capacitación de recursos humanos, etc. Es decir, tuvieron como objetivo crear un entorno favorable para el fortalecimiento de esos sectores y lograr su competitividad internacional. En Ecuador no se ha dado ese proceso. No sólo se carece del marco institucional adecuado, pues hay total descoordinación entre los ministerios encargados de orientar las actividades productivas (Agricultura y Ganadería; Industria, Comercio Exterior y Pesca; Energía y Minas; Medio Ambiente y Turismo), sino que la política económica de los últimos 20 años se ha centrado en la estabilización de los indicadores macroeconómicos, partiendo del supuesto de que, una vez ajustada la economía, el mercado obrará milagrosamente asignando los recursos a los sectores más eficientes. La aplicación de esta receta liberal de texto, reñida con la realidad económica de todos los países del mundo que han logrado éxitos económicos, ha provocado los desastrosos resultados que padecemos hoy. El trabajo de Albornoz presenta propuestas concretas, muchas de ellas coincidentes con las planteadas por otros autores de este volumen, para la superación de los obstáculos que enfrenta Ecuador en su relación económica internacional.

Como coordinador del PRADI, deseo consignar mi agradecimiento al esfuerzo realizado por los diplomáticos ecuatorianos que participaron en este programa, cuyo resultado confío alimente el debate académico sobre los temas tratados, y proporcione herramientas útiles de trabajo a las autoridades que deben tomar las decisiones en los sectores público y privado del país a fin de enfrentar los retos que tiene hoy Ecuador.

Javier Ponce Leiva,
Embajador,
Coordinador del PRADI

El comercio exterior en la economía ecuatoriana

Diego Ramírez

Introducción

Importancia del comercio exterior en la economía

Históricamente, Ecuador ha sido un país agroexportador que ha mantenido una participación desproporcionada en las exportaciones de monocultivos tropicales (cacao, banano). Ha dependido de las importaciones para la obtención de bienes industriales y de la agricultura de la serranía para atender la demanda nacional.

Sin embargo, el advenimiento de la explotación petrolera en la década de los setenta y la aplicación de una política de sustitución de importaciones impulsada por la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- en toda América Latina, dieron como resultado una modificación sustancial de la composición del comercio exterior ecuatoriano a partir de esa década.

Las exportaciones petroleras aumentaron dramáticamente durante el *boom* petrolero, y se impusieron restricciones a las importaciones que, aunque lograron efectivamente una cierta industrialización del aparato productivo, provocaron un sesgo antiexportador para la economía ecuatoriana. El carácter estático de esas restricciones, el reducido tamaño del mercado ecuatoriano y los incumplimientos de sus respectivos compromisos por parte de los países miembros del Grupo Andino, no lograron estimular adecuadamente la competitividad y eficiencia de esas industrias, florecidas al amparo de una elevada protección y del incremento del bienestar por efecto de los ingresos petroleros.

Sin embargo, como resultado de una política de apertura comercial en la década de los noventa, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales (es decir, exportaciones de productos no petroleros distintos a banano, café, cacao y sus elaborados, camarón, atún y pescado) fue muy importante y coincidió con los esfuerzos realizados en esa década por liberalizar el comercio¹.

La tasa promedio de crecimiento anual en el período de apertura fue del 20%. Cabe señalar que en el período de preapertura (1980-1990) (Banco Central del Ecuador 2002), la tasa promedio fue de -3.4%.

La política de comercio exterior del Ecuador se ha debatido, por tanto, entre la apertura para eliminar el sesgo antiexportador y la protección, para preservar industrias o sectores más o menos sensibles a la competencia internacional.

Sin embargo, se mantiene una alta concentración de las exportaciones ecuatorianas relativamente en pocos productos, en particular, petróleo, banano, productos del mar (camarón, atún, pescado) y flores frescas, que el año pasado representaron casi el 75% de las exportaciones totales.

Esa dependencia implica una elevada vulnerabilidad a *shocks* externos. Efectivamente, la economía nacional es extremadamente sensible a las variaciones del precio internacional del petróleo, que representa alrededor del 40% de las exportaciones totales. En la actualidad, eso implica un *shock* positivo, pues los precios han superado toda expectativa y las cotizaciones históricas, al menos en términos nominales. Por otra parte, también contribuyó a la mayor crisis económica del Ecuador, en 1999 (por los bajos precios), y a una crisis en 1987 (por la rotura del oleoducto causada por un terremoto y la interrupción de las exportaciones petroleras).

En definitiva, las exportaciones ecuatorianas representan aproximadamente el 20% del Producto Interno Bruto (PIB) del Ecuador, y entre ellas las exportaciones petroleras significan, por tanto, alrededor del 8% del PIB. Las importaciones, por su parte, han fluctuado entre 15% y 20% del PIB. En consecuencia, el grado de apertura de la economía ecuatoriana, medido

1 Reforma Arancelaria de 1989, Zona de Libre Comercio con Colombia de 1993, declaración en julio de 1992 de Ecuador como elegible para los beneficios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas de Estados Unidos, Adhesión al GATT/OMC en 1995, reformas al Arancel Externo Común de 1995 e impulso a la Comunidad Andina, promulgación del SG.P Droga o SGP Andino por la Unión Europea en 1996.

como participación del comercio exterior en el PIB $[(M+X)/\text{PIB}]$, parece relativamente elevado, comparado con otros países no petroleros.

Dada la dotación de recursos naturales (petróleo) y su ubicación geográfica, esa magnitud de participación del comercio exterior en el PIB del Ecuador se considera menor a la media que mantienen los países en desarrollo (Banco Mundial 2004: 5-22). Otra medida de importancia para el comercio exterior puede ser la cantidad de exportaciones per cápita, la cual, a niveles de alrededor de 500 dólares en el 2003, para el caso de Ecuador, permite un crecimiento significativo.

Teoría sobre los beneficios del libre comercio para la economía

David Ricardo desarrolló la teoría de las ventajas comparativas como argumento para la revocación de las leyes conocidas como *Corn Laws*, que protegían a los terratenientes británicos en detrimento de los consumidores en las ciudades, y por tanto, de la creciente burguesía industrial.

Esos argumentos se mantienen válidos en la actualidad, pues permiten a todos los países participar en el comercio internacional y beneficiarse de él, sin perjuicio de que alguno carezca de una ventaja “absoluta” para la producción de algún bien demandado internacionalmente. Ello da como resultado una especialización en la producción para lograr la máxima eficiencia posible, dada la dotación de factores de la producción.

Pero el libre comercio tiene, a más de beneficios estáticos, aquellos asociados con el crecimiento a largo plazo, denominados “dinámicos”: la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, el incremento de la competencia y las mayores oportunidades en una economía de escala. Esos beneficios pueden generar niveles elevados de crecimiento económico que no son posibles sin una liberalización comercial.

Las economías de escala pueden ser un factor importante para pequeñas economías en las cuales el crecimiento de la producción ha estado restringido por el tamaño del mercado local. Al mismo tiempo, dadas las limitaciones tecnológicas y otras restricciones, las pequeñas economías pueden requerir de tiempo para aprovechar completamente las nuevas posibilidades.

Casi la totalidad de los economistas coincide en que gracias al libre comercio, se puede incrementar el bienestar general de la población mundial.

Sin embargo, cuando se analizan las implicaciones de las políticas nacionales, es importante tomar en cuenta si esos beneficios van a concentrarse en un solo país o en una sola clase económica, en detrimento de otro país o grupos sociales y de los más vulnerables.

Por cuanto el comercio internacional está fuertemente regulado con distorsiones de diversa índole (picos arancelarios, subsidios a la producción, subsidios a la exportación, restricciones no arancelarias, establecimiento de cuotas o cupos, derechos *antidumping*, etc.), es legítima la preocupación sobre los efectos que tendría una apertura en ese marco general de distorsiones.

En el caso de una economía pequeña, no existen dudas que el proteccionismo implica una pérdida para la economía, como lo señalan Paul Krugman y Maurice Obstfeld (1997 Capítulo 8: 207):

The costs and benefits of a tariff or other trade policy may be measured using the concepts of consumer surplus and producer surplus...the domestic producers of a good gain, because a tariff raises the price they receive; the domestic consumers lose, for the same reason. There is also a gain in government revenue.

If we add together the gains and losses from a tariff, we find that the net effect on national welfare can be separated into two parts. There is an efficiency loss, which results from the distortion in the incentives facing domestic producers and consumers. On the other hand, there is a terms of trade gain, reflecting the tendency of a tariff to drive down foreign export prices. In the case of a small country that cannot affect foreign prices, the second effect is zero, so that there is an unambiguous loss.

Adicionalmente, existe la posibilidad de que tras argumentos de protección a “industrias infantiles” o por fallas en el mercado, se escondan grupos de presión interesados en mantener “rentas”² económicas:

Although few countries practice free trade, most economists continue to hold up free trade as a desirable policy. This advocacy rests on three lines of argument. First is a formal case for the efficiency gains from free trade that is simply the cost-benefit analysis of trade policy read in reverse. Second, many economists believe that free trade produces additional gains

2 Rentas económicas o actividades rentísticas son aquellas que aseguran una ganancia con base en distorsiones en la economía y no en incrementos de la productividad o un manejo eficiente de recursos.

that go beyond this formal analysis. Finally, given the difficulty of translating complex economic analysis into real policies, even those who do not see free trade as the best imaginable policy see it as a useful rule of thumb (Krugman y Obstfeld 1997 chapter 9: 245).

La experiencia internacional

La experiencia internacional, a través de la historia, es muy variada en lo que respecta al comercio exterior. De hecho, se registran ejemplos de aislamiento comercial, más o menos riguroso³, y de apertura máxima al comercio.

Los períodos de alta protección no siempre están vinculados a períodos de recesión o contracción económica. Sin embargo, en los casos en que se combinan crecimiento económico y protección, de manera relativamente prolongada, generalmente existe un mercado interno grande que está en período de consolidación. Es decir, si bien el comercio exterior está restringido, existe un aumento del comercio interno y son por tanto los beneficios derivados de ese comercio los que permiten sostener un crecimiento económico.

El problema surge cuando se agotan esos posibles beneficios (porque se ha consolidado un mercado interno), y las empresas alcanzan el límite de la eficiencia que les demanda el mercado interno. En caso de no existir una fuerte política de competencia y en ausencia de competidores externos, pueden aparecer prácticas anticompetitivas que reduzcan la productividad.

La oleada globalizadora más reciente comenzó en la década de los ochenta y fue impulsada por una combinación de avances tecnológicos en el transporte y las comunicaciones, y la decisión de importantes países en desarrollo de atraer inversiones extranjeras y abrirse al comercio internacional.

Surge entonces, como hipótesis, que el comercio exterior impulsa el crecimiento económico a través de sus aportes a una mayor productividad, eficiencia en el uso de los recursos, aprovechamiento de ventajas comparativas. Sin embargo, no se ha demostrado, necesariamente, una causalidad en la referida correlación; es decir, es probable que sea el crecimiento económico el que genere mayor comercio exterior.

3 Por ejemplo, China imperial que se negaba a comerciar con Europa hasta que fue obligada militarmente a hacerlo, o Japón del siglo XVIII, con un intercambio reducido y fuertemente controlado.

Si bien es importante efectuar la distinción anterior por rigurosidad académica, tanto la teoría económica, con base en modelos de economía cerrada versus economía abierta, cuanto los estudios de la experiencia internacional, concluyen que el comercio internacional es preferible a un proteccionismo generalizado. En esa misma línea parecen apuntar los estudios de la realidad del comercio internacional del Ecuador, al menos en los últimos 25 años.

Con estas consideraciones, corresponde analizar el comercio exterior del Ecuador para determinar una política comercial que contribuya a implementar un “crecimiento económico basado en las exportaciones” y así poder atender las necesidades de desarrollo nacional.

Situación del comercio exterior ecuatoriano

Principales productos de exportación

Entre los principales productos de exportación del país se encuentran el petróleo, que en el año 2003 alcanzó un monto de 2,372.3 millones de dólares, seguido del banano con 1,098.9 millones, estos son los productos que han representado el mayor peso en las exportaciones ecuatorianas durante los últimos 30 años⁴. También cabe destacar las exportaciones de elaborados de productos del mar, las flores naturales y el camarón, así como las manufacturas de metales, los derivados del petróleo y el cacao⁵.

4 Para efectos de análisis de su evolución, las exportaciones ecuatorianas se dividen en: a) Exportaciones Petroleras (EP), de aceite crudo de petróleo y sus derivados; b) Exportaciones Tradicionales (ET), de banano, café y sus elaborados, cacao y sus elaborados, atún, camarón; c) Exportaciones No Tradicionales (ENT), incluyen a las primarias y a las industrializadas. c.1) Las ENT Industrializadas están conformadas por los siguientes subgrupos de bienes: jugos y conservas de frutas, harina de pescado, enlatados de pescado, otros elaborados de mar, químicos y fármacos, vehículos, otras manufacturas de metales, prendas de vestir y fibras textiles, otras manufacturas textiles, manufacturas de cuero, plástico y caucho; maderas terciadas y prensadas, extractos y aceites vegetales, elaborados de banano, manufacturas de papel y cartón, otros industrializados; c.2) Las ENT primarias están conformadas por los siguientes subgrupos de bienes: flores, abacá, madera, productos mineros, fruta, tabaco en rama y otros primarios.

5 Los productos enumerados corresponden a las exportaciones ecuatorianas que superaron los 100 millones de dólares en el año 2003.

El Gráfico 2 muestra que la tendencia exportadora del Ecuador se mantiene. Entre el petróleo y el banano representaron, en el año 2003, más del 50% del total de las exportaciones del país y los 10 principales productos que muestra el Cuadro 1 representan más del 85% de exportaciones.

Por lo tanto, se puede observar que la estructura de las exportaciones del Ecuador corresponde a la de un país productor y exportador de materias primas o de productos con poco valor agregado, es decir, en la fase inicial de desarrollo de sus exportaciones.

No obstante, la estructura de la oferta exportable ha presentado cambios en su composición, evidencia una menor importancia de los bienes primarios tradicionales a favor de los productos elaborados denominados “industrializados”, los cuales se comercializan en el interior del Grupo Andino (con el notable ejemplo de los automóviles).

La evolución de las exportaciones ecuatorianas refleja que si bien en 1998 y 2001 hubo sendas contracciones de las exportaciones, en el 2003 se ha recuperado el nivel correspondiente a la tendencia de crecimiento a largo plazo de las exportaciones ecuatorianas desde 1990⁶, aunque es evidente que a ello ha contribuido la mejora en los precios de las materias primas, particularmente el petróleo, en el caso ecuatoriano, por su elevada incidencia.

Principales productos de importación

Las importaciones ecuatorianas han tenido una tasa de crecimiento sostenida desde 1999, promedio anual superior al 25% hasta el 2002. Si bien ese desempeño se puede atribuir a los efectos sobre la competitividad de la industria ecuatoriana de la dolarización⁷, cabe recordar que en 1999 las importaciones se contrajeron dramáticamente debido a una crisis económica de enormes proporciones⁸, y que, por tanto, el incremento es ligeramente

6 Ver gráfico 3.

7 En enero del año 2000 se anunció, como instrumento para superar la crisis económica de 1999, el reemplazo de la moneda nacional (sucre) por el dólar de Estados Unidos de América, como moneda de curso legal (ver Ramírez 2001).

8 La crisis de 1999 se manifestó en un feriado bancario, congelamiento de depósitos, mora de pagos del Estado a sus acreedores internacionales, inflación por encima del 100% anual, decrecimiento del PIB del 7.3%, contracción de las importaciones y de las exportaciones.

superior al que correspondería a la tendencia general de crecimiento de las importaciones desde 1993⁹.

El proceso de apertura comercial que se inicia en la década de los noventa, en Ecuador, produce un cambio estructural en la composición de las importaciones. Así, las importaciones de bienes de consumo, más que duplican su participación porcentual histórica (10%), hasta llegar a representar, en el 2001, el 26.5% respecto del total de las importaciones (Banco Central del Ecuador 2002: 10). La contraparte ha sido el decrecimiento de las importaciones de bienes de capital y materias primas. Al ser Ecuador un país con poco valor agregado en sus productos y con poca inversión en tecnología, investigación y desarrollo (I&D), se han importado bienes industrializados intensivos en capital o tecnología.

Como se puede observar en el Cuadro 2, los principales productos que ha importado el país son combustibles o intermedios para elaborar combustibles, medicamentos para uso humano, automóviles y aparatos de telefonía celular, televisión y radiotelefonía. También se desprende de esas cifras que las importaciones son mucho más diversificadas que las exportaciones.

Ecuador, como país petrolero con altos porcentajes de inversión en el sector, podría reducir sus importaciones si promueve la inversión para utilizarla en dar valor agregado al crudo. Por otra parte, se podría aprovechar de las ventajas que tiene el país para la generación hidroeléctrica o térmica con ciclo combinado (gas natural y vapor) para eliminar la necesidad de importar energía eléctrica de Colombia¹⁰. Este último caso quizás ilustre la interrogante ¿incremento del bienestar o desplazamiento de la producción local? Se podrían restringir estas importaciones, realizadas para reducir el costo para las distribuidoras eléctricas¹¹.

9 Ver gráfico 4.

10 La energía eléctrica constituyó el décimo tercer producto que Ecuador importó en el año 2003 y quinto de lo que va del año 2004. Existen proyectos hidroeléctricos como San Francisco, Mazar, Reventador I y II, Toachi-Pilatón, y la fase II de Machala Power con ciclo combinado gas-vapor, cuyos costos de generación serían inferiores a 0.04/ centavos de dólar kWh.

11 En Ecuador, las distribuidoras eléctricas son propiedad del Estado (Fondo de Solidaridad), han sido intervenidas por el Estado (EMELEC) o tienen participación municipal (Empresa Eléctrica Quito), pero la generación es pública o privada. Los generadores pueden suscribir convenios de largo plazo (PPA) o vender al mercado *spot*, en el cual el precio para las distribuidoras se calcula por el "costo marginal" de acuerdo al último generador que despacha al mercado mayorista (el menos eficiente o más costoso).

El efecto, entonces, sería una energía eléctrica incluso más cara que la que actualmente soporta la industria ecuatoriana y que merma su productividad. En consecuencia, algunas empresas dejarían de ser eficientes, sea para exportar a mercados externos o para competir en el mercado nacional frente a las importaciones. En cualquier caso, habría un efecto claro de reducción de la competitividad ecuatoriana, aunque se alcanzaría una “meta” de reducción de las importaciones.

Evolución de la Balanza Comercial

Existe una clara tendencia popular a considerar que una Balanza Comercial contribuye al desarrollo sólo en la medida que arroje un saldo positivo, es decir, que haya superávit comercial. Esta noción es generalizada y desconoce los beneficios que se derivan de las importaciones¹²; pero además, la experiencia internacional y, en este caso, la ecuatoriana, así como el necesario equilibrio en la Balanza de Pagos.

Efectivamente, Ecuador ha mantenido tradicionalmente superávit comerciales, y particularmente desde 1980. Sin embargo, como se ha podido observar anteriormente, el crecimiento económico nacional ha sido claramente insuficiente desde entonces (promedio de 2.1% anual).

El superávit comercial implica que una sociedad sea capaz de producir más de lo que consume, dada una elevada productividad y una tendencia alta al ahorro (como Japón y Alemania), o por limitaciones a su consumo.

¿Cómo se ha logrado mantener ese superávit comercial? Pues ha sido impuesto, ya que la identidad contenida en la Balanza de Pagos implica que la suma de la Cuenta Corriente (cuyo principal componente es la Balanza Comercial) y de la Cuenta de Capital (que registra las transacciones de la Deuda Externa) debe ser 0. Es decir, cuando la cuenta de capital es negativa porque se paga más en intereses de la deuda externa de lo que se recibe en créditos frescos, la cuenta corriente debe ser positiva necesariamente y, por tanto, Ecuador ha conseguido un superávit comercial, obtenido, al menos en determinados años, merced a restricciones a las importaciones.

12 Las importaciones introducen competencia y, por tanto, estímulos a la competitividad de la economía local, y además implican un mayor bienestar pues permiten disfrutar de bienes que no se producen o se lo hace a mayor costo o menor calidad.

Como se observa en el Gráfico 5, la tendencia histórica a tener superávit comercial del Ecuador se revirtió a partir del año 2001, cuando se registra un déficit comercial que se acrecienta en 2002, pero se reduce en el 2003. Cabe anotar algunas razones para ese comportamiento: en el año 2000 Ecuador dolarizó su economía, con lo cual perdió la posibilidad de ajustar el tipo de cambio real vía devaluaciones o depreciaciones de su moneda. Además, luego de la enorme crisis de 1999-2000, en que la economía nacional se contrajo en 7.3%, las importaciones se recuperaron con un fuerte impulso por la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) a principios del segundo semestre del 2001, que continuó con fuerza en el año 2002, y finalizó en septiembre del 2003.

Los últimos 2 años se ha revertido una tendencia de largo plazo de deterioro de los términos de intercambio para los países subdesarrollados y productores de materias primas. Ello responde a un fuerte crecimiento económico, y por tanto, de la demanda de materias primas e insumos, en la República Popular China, junto a un crecimiento más robusto de lo esperado en Estados Unidos. En el caso del petróleo, ha favorecido además, la incertidumbre sobre la situación de Irak, la inestabilidad en Medio Oriente, una política de hostigamiento a la principal compañía petrolera en Rusia, Yukos, y una posible huelga en Nigeria.

En consecuencia, las exportaciones recuperaron los niveles anteriores a la crisis, mientras se moderaron las importaciones y, como consecuencia, el déficit comercial del 2003 se redujo en 875,9 millones dólares, 90,35% menos con relación al 2002. Es previsible que en el 2004, Ecuador registre nuevamente un superávit comercial.

Entonces, es importante analizar también lo ocurrido con la balanza comercial no petrolera, para evitar que los efectos positivos de la alta cotización del petróleo escondan una posición vulnerable del comercio exterior ecuatoriano. La evolución de la balanza comercial no petrolera es errática y refleja las variaciones en la cotización del crudo, la crisis de 1999 que resultó en una drástica caída de las importaciones, posiblemente los efectos de las importaciones para la construcción del OCP (sobre todo en el 2002).

En todo caso, la tendencia a largo plazo, por incremento de la producción y la operación del OCP, implica que Ecuador aumentará sus exportaciones petroleras y con esos ingresos adicionales, posiblemente se puedan financiar importaciones extras. Es importante destacar que en el año 2003

parece haberse recuperado el nivel correspondiente a la tendencia a largo plazo de la balanza no petrolera¹³.

Cabe anotar que los años de crisis y déficit comercial se pudieron financiar sin acudir a un endeudamiento agresivo, gracias a las remesas de los migrantes que han alcanzado en los últimos años 1,400 millones de dólares (es decir, superan a las exportaciones de banano).

La excesiva dependencia ecuatoriana de los hidrocarburos representa una gran vulnerabilidad, tanto por tratarse de un recurso no renovable, cuanto por la volatilidad de los precios. El Fondo de Estabilización del Petróleo deberá contribuir a reducir la volatilidad y la vulnerabilidad asociada. Por tanto, es indispensable perseverar en los esfuerzos por diversificar las exportaciones ecuatorianas y promover mayores flujos comerciales entre Ecuador y el resto del mundo.

Principales socios comerciales del Ecuador

Intereses y expectativas de los principales socios comerciales

Un análisis del comercio exterior no podría estar completo sin incluir una revisión de los principales socios comerciales. Ecuador registra una importante concentración en lo que respecta a mercados de exportación, pues Estados Unidos fluctúa entre el 38% y el 42%, mientras la Unión Europea -UE- y la Comunidad Andina -CAN- registraron en el 2003 porcentajes idénticos de 17% como mercados de destino de nuestras exportaciones¹⁴.

La elevada concentración de mercados añade a la vulnerabilidad de las exportaciones ecuatorianas y, por tanto, de la economía ecuatoriana, pues le torna excesivamente dependiente de las condiciones en un solo mercado, Estados Unidos de América (y dentro de éste, de pocos productos como petróleo, banano, atún, camarón, flores frescas, madera).

Un elemento favorable para Ecuador, y particularmente para impulsar una cierta diversificación de sus exportaciones, ha sido la concesión de preferencias arancelarias a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú por parte de Es-

13 Ver Gráfico 6.

14 Ver Gráfico 7.

tados Unidos¹⁵, a través de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA). La ATPA, aplicable a Ecuador desde 1992, permitió surgir y consolidarse al sector floricultor en nuestro país, impulsó el desarrollo del sector pesquero/atunero, y maderero (*plywood*), así como a la exportación de determinadas frutas.

La Ley Andina de Promoción Comercial y Erradicación de Drogas (ATPDEA)¹⁶, amplió, en el 2002, los beneficios a productos como el atún empacado herméticamente en fundas de aluminio, calzado y textiles con requisitos específicos de origen y una cuota (muy elevada en comparación con las exportaciones andinas en esa fecha).

Luego de Estados Unidos, los principales socios son los países miembros de la CAN (particularmente Colombia y Perú). El comercio con los socios andinos ha crecido a partir de la década de los noventa, primero con Colombia al integrar una Zona de Libre Comercio, y con Perú, luego de la suscripción de los Acuerdos de Paz. La composición de las exportaciones a los países andinos es distinta a la de las exportaciones a los países desarrollados, pues no se concentra en productos básicos y en general incorporan mayor valor agregado¹⁷.

Ecuador registra un importante déficit comercial con Colombia, mientras con Perú mantiene superávit gracias a las exportaciones de petróleo. El saldo comercial con el conjunto de la CAN es deficitario para Ecuador. Ecuador también mantiene Acuerdos de Complementación Económica con varios países de América Latina: Chile, los países miembros de MERCOSUR, México y Cuba, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI¹⁸.

15 A través de la Ley ATPA, expedida en diciembre de 1991 por el Congreso de Estados Unidos de América, en el marco de la responsabilidad compartida en la lucha contra el narcotráfico. Ecuador fue declarado elegible en julio de 1992.

16 Cabe destacar la gestión conjunta por parte de los países beneficiarios para lograr la renovación y ampliación de las preferencias arancelarias andinas, a través del ATPDEA. Se incluyeron nuevos productos como textiles y confecciones (bajo cuota), atún en fundas de aluminio, calzado.

17 Un caso interesante es el de las exportaciones de automóviles, aunque cabe destacar que éstas se deben al Convenio Automotriz del que son parte Colombia, Ecuador y Venezuela. Se impone una alta protección al sector automotriz (arancel del 35%, con una protección efectiva mucho más elevada en virtud de que se trata de ensambladoras y el Convenio contempla arancel 0% para los CKD, aunque en Ecuador se aplica un arancel de 3%).

18 Estos acuerdos comerciales caen bajo la “cláusula habilitante” de la OMC, que permite a los países en desarrollo formar acuerdos al margen de las disposiciones del artículo XXIV, siempre que “el acuerdo sea diseñado para facilitar y promover el comercio entre países en desarrollo, y no para erigir barreras o crear dificultades indebidas al comercio de otras partes contratantes”.

Por otra parte, la UE (que captó en el 2003 el 17% de las exportaciones ecuatorianas) también concedió preferencias adicionales a las que benefician a los países en desarrollo, el Sistema Generalizado de Preferencias -SGP-. Efectivamente, en 1996 se expidió un SGP Droga que amplía y profundiza las preferencias en beneficio de todos los países miembros de la CAN. La UE ha ofrecido mantener estas preferencias en un nuevo esquema, denominado SGP Plus, el cual será compatible con la normativa de la Organización Mundial de Comercio -OMC- a la luz del panel ganado por India.

Las perspectivas a la luz de las diversas negociaciones

La liberalización comercial puede darse de manera unilateral al mundo, es decir, mediante una política de abrir mercados y eliminar barreras arancelarias y no arancelarias, sin contrapartidas o reciprocidad de los socios comerciales.

Los procesos de ajuste de la apertura comercial y los costos asociados son, generalmente, más fáciles de asumir en un contexto de apertura negociada, que implique acceso a otros mercados. Esa apertura, entonces, se inscribe en algún esquema recíproco (con obligaciones para las partes, aunque no necesariamente deben ser simétricas).

La apertura negociada puede darse en un enfoque global, es decir, en el marco de la OMC, de la cual Ecuador es miembro desde su inicio en 1995¹⁹. Sin embargo, la Ronda Doha o del milenio no ha podido avanzar al ritmo previsto y, aunque existen algunas señales esperanzadoras de un acuerdo entre Estados Unidos y la UE para la eliminación de subsidios agrícolas, no es previsible un acuerdo inminente ni amplio que permita una liberalización comercial en beneficio de los países en desarrollo.

La consecuencia ha sido que la principal economía mundial, Estados Unidos, se ha embarcado en una serie de negociaciones comerciales bajo el esquema de “liberalización competitiva”²⁰. El principal vehículo para esa li-

19 La adhesión de Ecuador al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT- (por sus siglas en inglés) coincidió con el establecimiento de la OMC.

20 Esquema aplicado por el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, que consiste en impulsar la liberación comercial en los diversos foros y oportunidades que se presenten, multilateralmente, plurilateral o bilateralmente, en la medida que sea posible, y con la flexibilidad necesaria. No se descartan, por tanto, negociaciones globales en la OMC, regionales en el ALCA o bilaterales con varios países y grupos de países.

beralización comercial fue originalmente el proceso para la conformación de un Área de Libre Comercio para las Américas -ALCA- en el marco de la Cumbre de las Américas. Ese proceso tenía la ventaja de concentrar en un solo proceso la liberalización en todo el Hemisferio Occidental (excepto Cuba). Lamentablemente, ese proceso tampoco ha tenido el avance previsto y, de hecho, se encuentra estancado.

Estados Unidos ha optado, en consecuencia, por negociar varios acuerdos comerciales bilaterales²¹. Dado que Estados Unidos es el principal socio comercial del Ecuador y además la primera economía mundial, es evidente que su política comercial puede incidir en el comercio exterior ecuatoriano:

The stance of trade policies in partner countries can be a critical constraint on possible export expansion in developing countries (Kirmani y otros 1984: 665).

Efectivamente, la negociación por potenciales competidores ecuatorianos de condiciones de acceso preferente y estable al principal mercado mundial, amparado en un tratado bilateral, podría dar como resultado una desviación del comercio y las inversiones en detrimento del Ecuador.

La negociación de un TLC con Estados Unidos busca, entonces, preservar un mercado de enorme importancia para Ecuador, pero además, brindar nuevas oportunidades para la creación de comercio, para la atracción de inversiones al Ecuador y para la diversificación de los productos de exportación.

Sin embargo, las oportunidades para el comercio exterior del Ecuador no se agotan en Estados Unidos. Las negociaciones para profundizar la integración comercial con los socios andinos del Ecuador son permanentes, pero los conflictos son frecuentes. No se han logrado resolver problemas

21 Estados Unidos había negociado un TLC con Israel, por consideraciones políticas, y posteriormente con Canadá, dada la magnitud del comercio bilateral y la similitud de varios planteamientos. Se incorporó luego a México en el Tratado de Libre Comercio con el Atlántico Norte -TLCAN- o Zona de Libre Comercio del Atlántico Norte -NAFTA- (por sus siglas en inglés), y la Administración Bush ha suscrito TLC con Jordania, Singapur, Chile, Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana), Marruecos, Bahrain y Australia. Actualmente, negocia con Panamá, los Andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, como observador), Tailandia y la Unión Aduanera Sudafricana.

crónicos, al interior de la CAN, como las restricciones a la comercialización de licores en Colombia, las licencias previas o requisitos sanitarios para el comercio de ciertos productos agrícolas sensibles, los problemas para el transporte terrestre, etc.

Con el Mercado Común del Sur -MERCOSUR-, se han concluido las negociaciones de un Acuerdo de Complementación Económica CAN-MERCOSUR que podría entrar en vigor el próximo año. Las expectativas serían, entonces, alentadoras para el comercio con esa región (aunque posiblemente deficitario, como lo es en la actualidad).

Consecuencias para Ecuador

Proteccionismo vs. Apertura comercial: ganadores y perdedores

La política de comercio exterior del Ecuador ha tenido, en el pasado reciente, fases de preapertura (la década de los ochenta), y de apertura gradual (comparada con la etapa anterior, mediante la eliminación de prohibiciones a las importaciones y la reforma arancelaria de 1989 que fijó como arancel máximo el 20% excepto para vehículos, 35%, las reformas a la CAN de los noventa y la incorporación a la OMC).

Sin embargo, la estructura actual mantiene un cierto sesgo antiexportador (Banco Mundial 2003) como resultado de una estructura arancelaria escalonada y requerimientos de licencias previas para importaciones de ciertos bienes, que apuntan a proteger a determinados sectores de la competencia internacional.

Es importante recordar, al respecto, que las restricciones a las importaciones tienen un efecto negativo sobre las potenciales exportaciones de un país:

Policies that limit trade restrict the benefits that come from cost, price and variety. Equally important, restrictions on moving part of the production process abroad or limiting certain imports can undermine exports and may hurt the creation of comparative advantage for new final goods (Mann 1999: 44).

Por tanto, existen ganadores y perdedores del *status quo*, así como de cualquier modificación a la política de comercio exterior, incluso si el efecto ge-

neral de la liberalización es un resultado neto positivo (es decir que los beneficios superan a los costos). Efectivamente, como se señala en el “Manual sobre Comercio y Desarrollo” de la OMC, la eliminación de restricciones al comercio mejorará los ingresos de manera general, pero es muy probable que existan ganadores y perdedores:

International trade scholars have long understood that, although for small countries, trade interventions are generally inefficient and wasteful, their inefficiency is usually dominated quantitatively by their redistributive effects...although removing interventions will generally be income-enhancing overall, it is likely to generate both winners and losers (Winters 2002: 28).

La mera existencia de perdedores en el proceso no debería ser suficiente para descartar una política que, se considera, generará mayores beneficios para el conjunto de la sociedad. Sin embargo, si esos perdedores se ubican en los sectores más vulnerables de la sociedad y, por tanto, en grupos que por sus bajos ingresos o marginación son incapaces de soportar la mínima adversidad, es legítimo defender a esos sectores que se verían afectados desproporcionadamente.

En particular, preocupa que los costos de ajuste a la apertura comercial los deban asumir total o mayoritariamente los pobres, mientras los beneficios se distribuyan a los sectores pudientes. Incluso una distribución proporcional de los beneficios arrojaría un resultado regresivo, si la premisa de que los costos los asumen los pobres es cierta.

¿Es posible definir una política de comercio exterior que revierta el sesgo antiexportador y más bien estimule un crecimiento basado en un auge de las exportaciones que estimule, a través de la competencia, una mayor productividad e innovación, atraiga las inversiones extranjeras y brinde el nivel de protección más adecuado orientado a la industria nacional sin generar ineficiencias ni imponer cargas excesivas a los consumidores?

Eso implicaría una receta general para la apertura comercial, con excepciones selectivas y con diversos grados de protección, es decir, una intervención estatal activa para obtener el resultado deseado. Si bien podría argumentarse esta opción como preferible, en la práctica existiría demasiado riesgo de que los grupos de presión influyeran en el proceso de toma de decisiones para obtener una protección excesiva que genere “rentas económicas”.

Ante ese riesgo, es preferible, posiblemente, una política general de apertura y adoptar políticas complementarias para enfrentar las consecuencias adversas de esa medida, incluso para aliviar la pobreza:

...there are grave dangers in setting out to manipulate trade policy directly to avoid adverse poverty impacts. Only in the most obvious cases are the dangers likely to be worth incurring. My general prescription, then, is for a rigorously liberal trade policy...General compensatory policies should then be used to cure immediate hardship, and complementary policies should be pursued to enlarge long-term gains (Winters 2002: 37).

Es preciso recordar que también el proteccionismo tiene un costo económico que es asumido por la sociedad en su conjunto y que supera en la mayoría de los casos, si no en todos, al beneficio obtenido (al menos en términos económicos). Efectivamente, la economía debe pagar un costo elevado por el proteccionismo, pero al distribuirse este costo entre todos los consumidores y concentrarse los beneficios en unos pocos productores, se provoca una asimetría que favorece al proteccionismo, como lo señala el “Financial Times” al referirse a las tarifas impuestas por Estados Unidos al acero, a un costo de 400,000 dólares por empleo en el sector, una cifra superior al ingreso del trabajador pero que es distribuida entre miles de consumidores. Como lo señala el “Financial Times”, ese costo es muy elevado y se requiere que los consumidores lo conozcan para que puedan defender sus intereses:

What exactly is the cost of protectionism to nations who perpetuate this anticompetitive behavior? As was seen from the \$400,000 a year price tag per job protected by U.S. steel tariffs, the disruption of trade comes at an extremely high cost to consumers. Many times, consumers are blind as to the high prices they are paying for protected goods. It is only when consumers have a widespread understanding of the true economic costs of protectionism, that they can begin to lobby for what is in their best interest²².

22 Irwin Stelzer, “The Political Costs of Free Trade”. *The Times of London*, February 27, 2004.

Potencialidad para mejorar la estructura del comercio exterior

Como se ha señalado, Ecuador mantiene una alta concentración de sus exportaciones en pocos productos: petróleo y sus derivados (recurso no renovable), y algunos de carácter básico como banano, camarón, café, cacao, flores frescas y atún. Por tanto, una de las prioridades de la política comercial ecuatoriana debe ser la de diversificar las exportaciones para reducir la vulnerabilidad.

¿Cómo impulsar ese proceso de diversificación a través de una política de comercio exterior? Existió un notable aumento del número de productos exportado (calculado de acuerdo a partidas arancelarias exportadas en 1992 de menos de 950 a más de 1,700 en 1994)²³ y de crecimiento de las exportaciones no tradicionales, en la década de los noventa, período en el cual se procedió a una liberalización comercial. Es decir, que la apertura tuvo un efecto claro y decisivo en el surgimiento o fortalecimiento de exportaciones no tradicionales. Sin embargo, ese esfuerzo se ha moderado e incluso el número de partidas arancelarias ha descendido a 1,600 en el año 2000, lo que implica que se requiere un nuevo impulso, una nueva etapa de liberalización.

Estados Unidos ha sido tradicionalmente el principal socio comercial del Ecuador. Cabe entonces la pregunta, ¿se podrán incrementar los flujos de intercambio o se ha alcanzado un “techo natural” para ellos, impulsado parcialmente por las preferencias arancelarias andinas? La misma vigencia de esas preferencias ha permitido un crecimiento anual de las exportaciones, pero expiran en el 2006 y están sujetas a condicionalidades.

Además, pese a las cifras relativamente altas de comercio, los países andinos tienen posibilidad de crecimiento mayor. Eso se refleja en la participación relativa en el total de importaciones de Estados Unidos, ya que la subregión no ha logrado un crecimiento superior al de otras regiones o países (los cuatro países beneficiarios de las preferencias, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, exportan conjuntamente a Estados Unidos menos que Holanda²⁴):

23 Cifras del Banco Central del Ecuador.

24 Según las cifras del U.S. International Trade Commission para importaciones a consumo del año 2003.

A summary of the direction and composition of trade between the United States and the Andean region yields the following picture: First, while the trade relationship is not of an immense magnitude, the Andean countries are important suppliers of certain products, i.e. petroleum, to the United States. This gives the Andean region strategic importance as a commodity supplier. Second, the Andean region commands a declining share of U.S. trade with the Latin American and Caribbean region. However, the volume of trade is not understated -the countries are not trading at an unnaturally low level. Third, despite the economic reorientation away from the anti-exports policies of the 1960's and 1970's, the Andean countries have not successfully implemented the famous "export-led growth" model followed by many east Asian countries. This leads to the conclusion that, if their goal is to enhance the dynamism of this relationship, there are two shortfalls in Andean trade with their largest partner. First, there are not enough exports of manufactures and services. Second, exports are not growing enough (Hufbauer and Kotschwar 1998: 84).

Evaluación de la situación y perspectivas

Restricciones para un incremento del comercio exterior ecuatoriano

La dolarización de la economía ecuatoriana genera recelo sobre la sostenibilidad de su cuenta corriente, particularmente por el efecto en la Balanza Comercial que tiene la rigidez cambiaria y produce la pérdida de competitividad.

Al tratarse de dos compromisos importantes para la estabilidad económica y el crecimiento, los esfuerzos deben dirigirse a la preservación de ambos. Si bien la evolución reciente de la Balanza Comercial (tanto global como no petrolera) refleja una tendencia a reducir y eliminar el déficit, no debe descartarse este posible dilema. La experiencia internacional indica que, en todo caso, el objetivo de la liberalización es más importante para el desarrollo, como lo señala un especialista en economía y regímenes de cambio (particularmente por la existencia de otros regímenes de cambio igualmente válidos como la "libre flotación"):

The trade liberalization commitment is in the long run more important-
...Furthermore, developing countries have been very ready in the past to

use trade restrictions to an extent much greater than have developed countries, and with great harm to their economies (Corden 1994: 257).

Es evidente que la política comercial es sólo un componente para lograr un aumento de los flujos comerciales y para sustentar un mayor crecimiento. La necesidad de políticas complementarias, de una “Agenda Interna” es aún mayor si el objetivo es promover una reducción de la inequidad:

If trade policy reform is to be successful, it must be embedded in and supported by an effective institutional setting, and it must be complemented by other reforms. A large and complex “behind-the-border” agenda has to be addressed if trade reform is to have its intended effect. Much depends on complementary policies that define the business environment –on policies regarding investment in human capital (education), infrastructure and the quality of public and private sector governance (Hoekman y otros 2002: XXVII).

En cuanto a la oposición a la apertura, cabe distinguir entre los argumentos que señalan que sería perjudicial para la economía en su conjunto, de otros políticos o ideológicos. Estas posiciones pueden conllevar restricciones políticas al aplicar una apertura comercial, si logran prevalecer en la opinión pública y en los órganos de decisión del Estado.

La oposición al libre comercio de sectores importantes de la opinión pública se debe, posiblemente, a la asimetría que existe entre ganadores y perdedores con esta política: mientras la mayoría de potenciales ganadores del proceso no visualiza claramente los costos del proteccionismo (en algunos casos muy elevados pero ocultos en el precio de los productos finales), los posibles perdedores tienen claro el efecto. Adam Smith ya señaló en el siglo XVIII que los productores locales son muy hábiles para convencer a la población que aquello que es de su interés particular beneficia al país en su conjunto, pese a que muy frecuentemente ello sea contrario a la realidad (Smith [1776] 1986: blk. IV, capítulo 2).

Sin embargo, la mayoría de la población, de economistas y de líderes coincidiría en que un efecto negativo sobre los sectores más vulnerables y los pobres debe tener una consideración especial en el análisis de los efectos de la política de apertura. El problema radica en lograr ese objetivo de la manera más eficiente y evitar que bajo ese propósito se oculten políticas que beneficien a grupos de presión o actividades “rentísticas”.

La política de liberalización comercial tendría efectos positivos sobre la economía, y particularmente para la reducción de la pobreza, a través de una mayor eficiencia en la distribución y uso de recursos (beneficios estáticos) y un estímulo al crecimiento a largo plazo de la economía:

Trade reform almost invariably brings with it two changes that help in the battle against poverty: it induces efficiency in the use and allocation of resources (the economist's beloved static gains), and it fosters long-run growth. It also entails temporary adjustment costs that reduce incomes immediately, although these costs are almost always outweighed by the long-term benefits. Finally, it has a host of direct and indirect effects on poverty that could go either way, depending on consumption and production patterns and on the nature of reform (Winters 2002: 36-37).

Por tanto, incluso si se identifican efectos negativos sobre ciertos sectores vulnerables, el resultado no necesariamente debe ser una política proteccionista, pues puede haber soluciones alternativas a un menor costo para el conjunto de la economía, que compensen o mitiguen esos efectos adversos:

...the identification of hardship arising from a generally desirable policy reform should stimulate the search for complementary policies to minimize the adverse consequences and reduce the hurt they cause (Winters 2002: 30).

El libre comercio como estrategia para el desarrollo

Propuestas para un crecimiento impulsado por las exportaciones

El análisis de los niveles, evolución y estructura de los flujos comerciales del Ecuador y de la experiencia internacional revela que es necesario, para sustentar una política de alto crecimiento económico apoyado en el comercio exterior, dar un impulso renovado al comercio, y en particular, a las exportaciones. Ese impulso podría traducirse en una serie de medidas endógenas

o internas²⁵ o ser el resultado de circunstancias exógenas²⁶; pero, si estuvieran separadas de una política comercial propicia, posiblemente esas medidas serían más costosas y no tendrían garantía de éxito.

Por otra parte, es evidente que la política comercial más adecuada es la de la apertura comercial, lo que permitiría profundizar los esfuerzos realizados en la década de los noventa por el incremento y la diversificación de las exportaciones.

Es importante tener presente, en todo caso, que en el proceso actual de globalización y especialización en la producción, con el objeto de competir en la producción es necesario tener acceso a los insumos, bienes de capital y materias primas o bienes intermedios, a precios competitivos internacionales. Esa liberalización tiene efectos importantes en la competitividad, pero también en el ingreso disponible de los hogares, al reducir los costos de los bienes intercambiables (sea por el menor costo de las importaciones o por la competencia que introducen en la economía).

Entonces, correspondería impulsar a través de COMEXI las negociaciones comerciales que tiendan a una apertura, tanto en la OMC como en foros regionales y bilaterales. En la actualidad, el proceso con mayor dinamismo y ambición es el de negociación para la suscripción de un TLC con Estados Unidos por Ecuador, conjuntamente con Colombia y Perú. Dada la magnitud de la relación bilateral, este proceso avanzaría sustancialmente en la apertura (aseguraría mercados para la oferta exportable ecuatoriana, que actualmente destina más del 40% a ese mercado, y perforaría el arancel al representar más del 20% del origen de las importaciones ecuatorianas).

El TLC con Estados Unidos estimularía, además, las inversiones, al asegurar las economías de escala que podrían tornar competitiva la producción de ciertos productos en Ecuador. Además, preservará la competitividad relativa del Ecuador, con relación a sus vecinos (Colombia y Perú), Chile, Panamá y los países centroamericanos, que están negociando o ya han suscrito tratados de libre comercio con Estados Unidos. Por otra parte, evitará un efecto negativo por la expiración de las preferencias arancelarias andinas.

25 Por ejemplo, inversiones en investigación y desarrollo, infraestructura, reducción de costos de ingreso y salida de las actividades económicas, impulso a actividades productivas o extractivas, etc.

26 Por ejemplo, aumento de los precios internacionales, condiciones naturales favorables (cosecha extraordinaria, aumento de capturas de pesca, etc.).

Esta iniciativa sería reforzada si, además, Ecuador la complementa con otras negociaciones que liberalicen aún más el comercio exterior, por cuanto así las posibilidades de creación del comercio se incrementarían y se reducirían las de desviación del comercio.

Por tanto, sería recomendable perseverar en los esfuerzos por negociar con la UE un acuerdo de asociación o algún esquema que liberalice el comercio con ese bloque. La UE, hasta la fecha, ha demandado un mayor nivel de integración interna de la CAN, pues estaría dispuesta a negociar exclusivamente con este organismo y no bilateralmente con uno o varios de sus países miembros.

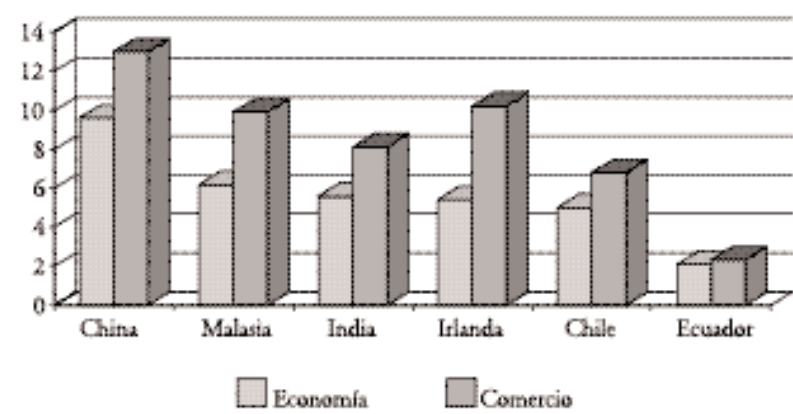
Los beneficios anotados serían superiores con una mayor liberalización del comercio interno, pero es posible que un fortalecimiento de la CAN implique mayores niveles de protección externa. En la medida que esos retrocesos hacia la apertura se compensen con una liberalización con los principales socios comerciales (Estados Unidos a través del TLC, Europa a través de las negociaciones señaladas, la CAN mediante la eliminación de las restricciones subsistentes al comercio interno, y posibles acuerdos con otros socios), el resultado neto es positivo.

Simultánea o sucesivamente se deberían perseguir otros acuerdos comerciales que apunten en la dirección anotada. Esta estrategia apuntalaría el crecimiento económico a largo plazo del Ecuador.

Evidentemente, las negociaciones deben contemplar las medidas de protección temporal para el ajuste resultante de la desgravación arancelaria, para lo cual deberían tener presentes los resultados de varios estudios elaborados²⁷; es importante avanzar en la definición de una agenda interna. En todo caso, ese debate no debe impedir o retrasar la aplicación de una política de comercio exterior que apunte en la dirección señalada.

27 Estudio sobre competitividad industrial y estudios sectoriales, elaborados por el Banco Central del Ecuador con el apoyo del proyecto MICIP-ONUDI (disponibles en www.bce.tlc.ec), estudio sobre impacto en la agricultura del TLC que se elabora con el apoyo de CEPAL y se publicará en noviembre de 2004, modelo de equilibrio general por el Ministerio de Economía y Finanzas y el BCE (en preparación), etc.

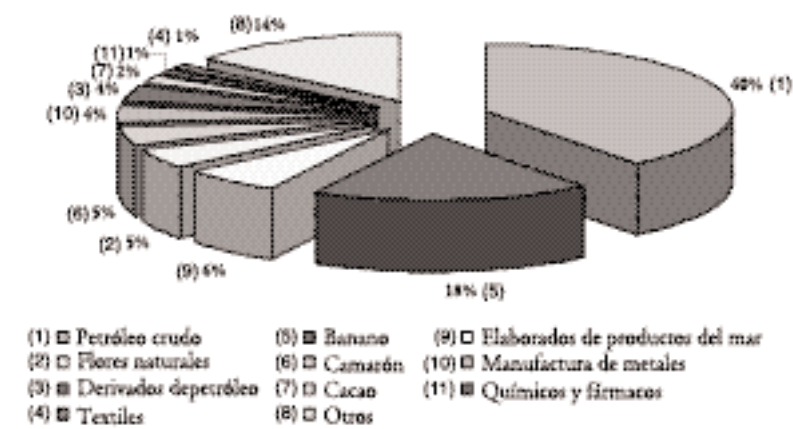
Gráfico 1:
Crecimiento 1980-2001



Fuente: Banco Mundial Elaboración: Diego Ramírez

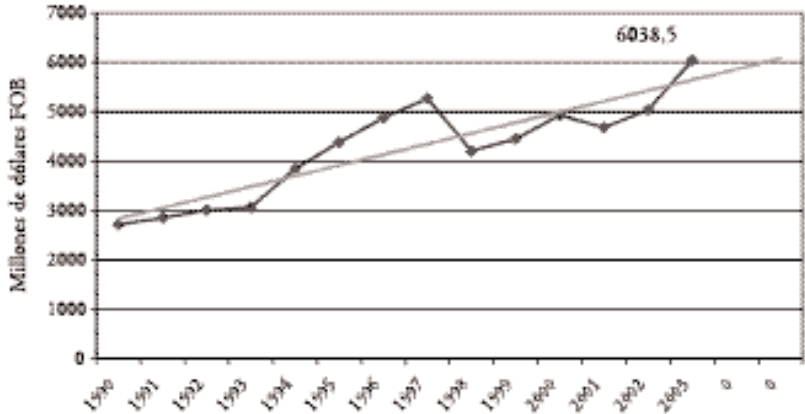
Cuadro 1		
	Principales productos de exportación en el 2003	Millones USD
1	Petróleo crudo	2372.3
2	Banano	1098.9
3	Elaborados de productos del mar	385.7
4	Flores naturales	294.3
5	Camarón	274.8
6	Manufacturas de metales	234.3
7	Derivados de petróleo	234.1
8	Cacao	111.4
9	Químicos y fármacos	87.9
10	Textiles	64.6
11	Demás	845.9
	Total	6004.2

Gráfico 2:
Exportaciones por producto principal, 2003



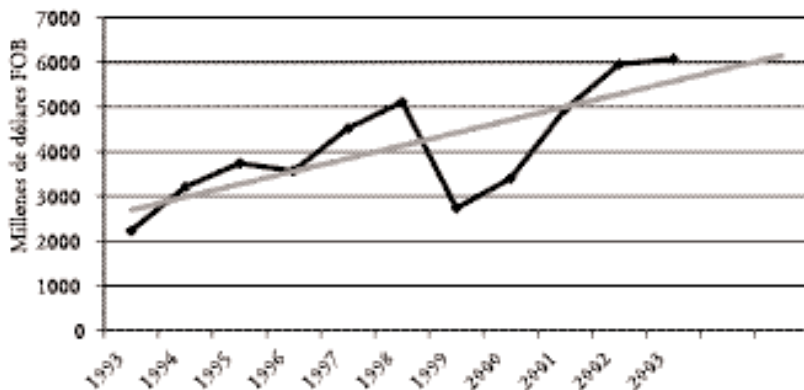
Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: Diego Ramírez

Gráfico 3:
Exportaciones ecuatorianas



Fuente: Banco Central del Ecuador

Gráfico 4:
Importaciones ecuatorianas



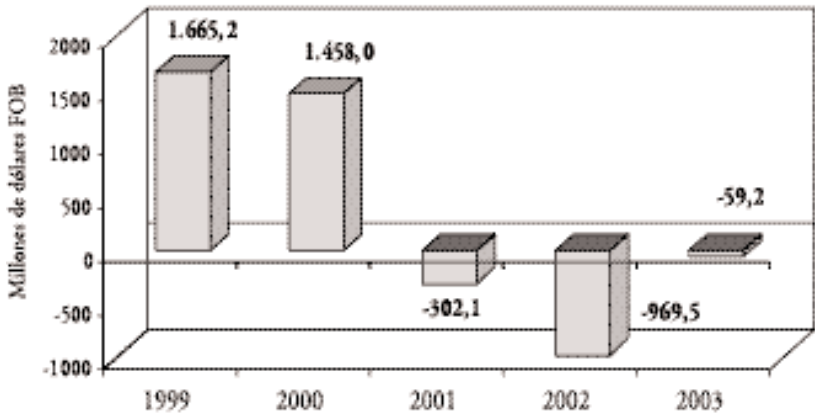
Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: Diego Ramírez

Cuadro2: principales productos de importación, 2003

Productos	Millones USD FOB
Nafta disolvente	245.2
Los demás (Gas licuado de petróleo)	213.9
Los demás (Medicamento para uso humano)	164.3
Los demás (Automóviles de turismo)	123.3
Teléfonos móviles	113.5
En CKD (Automóviles de turismo)	96.1
Los demás (Aparatos de televisión)	88.2
Diesel 2	89.4
Los demás (Aparatos de radiotelefonía o radiotelegrafía)	70.5
Tortas y demás residuos de extracción del aceite de soya	70.8
Total principales productos	1.275.5
Las demás importaciones	5.259
Total importaciones	6.534.5

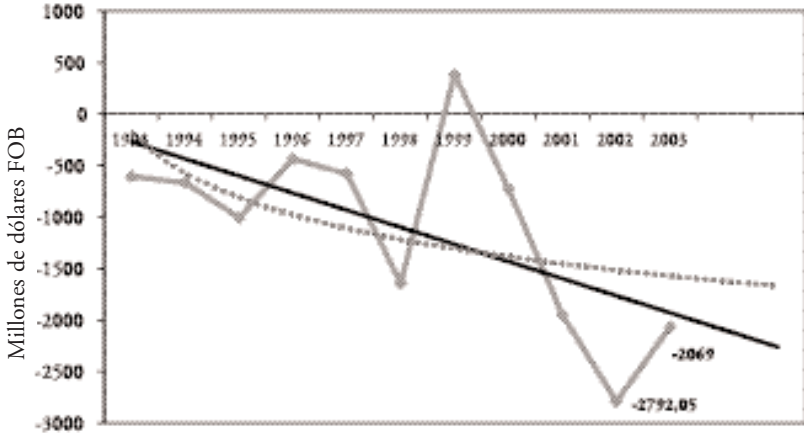
Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: Diego Ramírez

Gráfico 5:
Balanza Comercial ecuatoriana



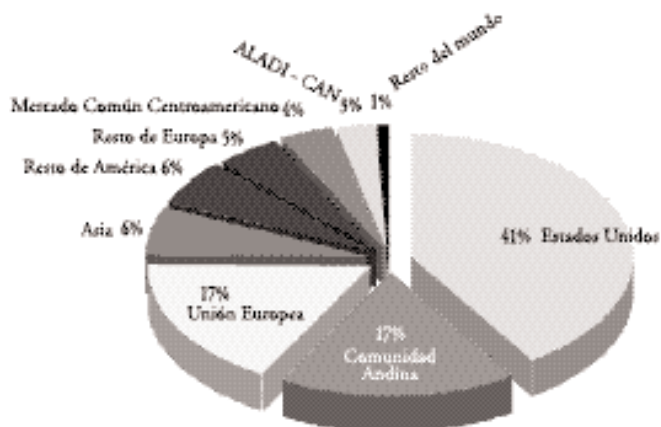
Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: DM-MICIP

Gráfico 6:
Balanza Comercial no petrolera



Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: Diego Ramírez

Gráfico 6:
Balanza comercial no petrolera



Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración: DM-MICIP

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (2002). *Una Propuesta de Plan Estratégico de Desarrollo de Largo Plazo para el Ecuador, Estrategia de Inserción en los mercados mundiales y regionales: Diagnóstico y Propuesta de Política Económica*. Quito (julio).
- _____. “Estadísticas mensuales”, disponible en internet www.bce.fin.ec
- Banco Mundial (2004). *Ecuador: Investment Climate Assessment*. Washington.
- _____. (2003). *Ecuador: Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio*. Washington.
- Bhagwati, Jhagdish et al. (1975). *Comercio internacional*. Madrid, Ed. Tecnos.
- Corden, Max (1994). *Economic policy, exchange rates and the international system*. Washington DC., The University of Chicago Press – Oxford University Press.
- Fretes-Cibils, Vicente Marcelo Giugale y José-Roberto López-Calix, eds. (2003). *Ecuador: An Economic and Social Agenda for the New Millennium*. Washington D. C, The World Bank.
- Hoekman, Bernard, Aaditya Matto y Philip English eds. (2002). *Development, Trade and the WTO*. Washington, The World Bank.
- Hufbauer, Gary and Barbara Kotschwar (1998). “The United States and the Andean Community: Prospects and Problems at the end of the twentieth century”. En Miguel Rodríguez, Patricia Correa and Barbara Kotschwar eds., *The Andean Community and the United States: Trade and Investment Relations in the 1990's*. Washington D.C., OEA, BID, CAF.
- Kirmani, Naheed, Molajoni Pierlugi y Thomas Mayer (1984). *Effects of the increased market access to exports of developing countries*, IMF, Staff papers, vol. 31, n. 4, Washington DC.
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (1997). *International Economics: Theory and Policy*. Addison-Wesley, 4th ed., Reading, MA. Chapter 8 “The instruments of trade policy”. Chapter 9 “The political economy of free trade”.
- Ramírez, Diego (2001). “La Dolarización”. Quito, MRE (mimeo).

- Mann, Catherine (1999). *Is the U.S. trade deficit sustainable?* Washington, Institute for International Economics.
- Smith, Adam [1776] (1986). *The Wealth of Nations*, bk. IV, capítulo 2. Londres, Penguin.
- Wilson, John S., Catherine Mann, and Tsuneshiro Otsuki (2004). *Assessing the potential benefit of trade facilitation: a global perspective*. World Bank policy research working paper No. 3224. Washington D. C., The World Bank.
- Winters, L. Allan (2002). "Trade policies for poverty alleviation". En: Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo y Philip English, eds., *Development, Trade and the WTO*. Washington, The World Bank.

Ecuador y la OMC: una estrategia de negociación para el siglo XXI

Luis Espinosa Salas

Introducción

Tras el fracaso en el Quinto Período de Sesiones de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio -OMC- (Cancún, México, septiembre 2003), se incrementaron los esfuerzos para que el mandato contenido en las Declaraciones de Doha o Programa de Doha, para el Desarrollo pudiera concretarse¹.

El intento fallido en Cancún generó una modificación en el manejo de las negociaciones y la presión necesaria en los miembros de la OMC para que en la medianoche del 31 de julio de 2004 se adoptara el documento marco de negociaciones que establece las líneas generales sobre las que se deberán abordar posteriormente, y con mayor especificidad, las denominadas “modalidades” en cada uno de los temas de la OMC (bienes, servicios y propiedad intelectual).

Este proceso reciente de negociación dejó en claro que los países sin mayor peso internacional (países en desarrollo y menos desarrollados) tienen limitadas opciones de acción individual en el ámbito multilateral² y que son

- 1 El mandato de Doha fue el resultado de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC que se celebró en Doha, Qatar, del 9 al 13 de noviembre de 2001, en la que se emitieron varias Declaraciones que luego de su adopción pasaron a constituirse en un programa de trabajo de las negociaciones comerciales que deberían finalizar el 1 de enero de 2005. Ver: OMC, “Declaraciones de Doha”, Ginebra (2003); también se puede consultar la versión electrónica en www.wto.org
- 2 Excepciones a esta afirmación serían Brasil, China, India y Sudáfrica. Se ha evitado hablar de países “pequeños”, porque además de lo despectivo que puede inferirse de esta palabra al aplicársela a un Estado, no todos los países en desarrollo son “pequeños”, ni en términos geográficos, tampoco

los países desarrollados los que imponen sus reglas de juego disfrazándolas, en no pocas ocasiones, de tal manera que sean aceptables para todos los miembros de la OMC³. No obstante, quedó también en evidencia que las alianzas entre países en desarrollo pueden equilibrar, de alguna manera, el desbalance del poder internacional, en general, y económico, en particular⁴.

Dados la complejidad del escenario comercial internacional y el reducido tamaño de la economía ecuatoriana en el contexto mundial, las dificultades que se deban afrontar para que la posición del Ecuador sea escuchada y tomada en cuenta en las decisiones en la OMC serán mayores, y la búsqueda de espacios en los que Ecuador pueda actuar en las negociaciones comerciales internacionales y conseguir sus objetivos implica grandes complicaciones.

Sin embargo, como se verá en las siguientes páginas, hay que aclarar que muchas de las dificultades mencionadas se derivan tanto o más de problemas internos del país que de la distribución inequitativa del poder mundial.

Hay que reconocer que plantear una estrategia de negociación del Ecuador en la OMC en una veintena de hojas no es una tarea fácil y podría ser motivo de un trabajo posterior más amplio y más profundo, de ahí que el primer paso será establecer, a la manera de un diagnóstico, ciertos parámetros y apreciaciones que, sobre la base de la experiencia adquirida *in situ* en la OMC, es de esperar puedan contribuir a mejorar el manejo de la política exterior ecuatoriana en temas comerciales. Se ha centrado el interés en el actual proceso de negociación que es previsible que dure todavía algunos años.

Finalmente, y pese a que el escenario internacional no presenta las mejores oportunidades para países como Ecuador, se ha buscado dotar a este análisis de un tinte positivo y optimista, encuadrado en las opciones, limitadas generalmente, que la realidad presenta.

poblacionales o económicos. Hay que reconocer, no obstante, que en lo multilateral los países, independientemente de su tamaño y poder, pueden ampararse en la ficción jurídica de la igualdad entre estados.

3 La maestría de los delegados de países industrializados para presentar sus posiciones es tal, que en una de las reuniones del Consejo General de la OMC, en abril 2004, un delegado técnico de un país en desarrollo (africano) manifestó, en tono de broma, que la mejor definición de “diplomático” que él había escuchado era aquella que decía que “es una persona que te envía al infierno, pero te lo dice de tal manera que estás esperando ansiosamente poder hacer ese viaje”.

4 El ejemplo más visible es, sin duda, la acción del G-20, liderada por Brasil, que consiguió plantarse en las negociaciones en condiciones de relativa igualdad frente a Estados Unidos y la UE.

Ecuador y la OMC: situación actual

Con la aprobación del texto del “paquete de julio” o documento marco (en adelante referido como “marco”) en el Consejo General de la Organización Mundial de Comercio, en la madrugada del 1 de agosto de 2004⁵, finalizó la primera fase de negociaciones comerciales posterior a la Ronda para el Desarrollo de Doha (Doha, Qatar, 9 - 13 noviembre 2001).

Este evento, que debió haberse concretado casi un año antes, en el marco de las negociaciones de la Conferencia Ministerial de Cancún, (Cancún, México, 10 - 14 septiembre 2003) marca el inicio de una etapa más compleja de negociaciones en la que deberán definirse modalidades⁶ para las relaciones comerciales multilaterales.

Antes de entrar en materia hay que tener en cuenta que, pese a los objetivos que persiguen, las actividades de la OMC tienen un alto e ineludible contenido político que generalmente pesa mucho más que lo técnico y lo comercial. Una prueba, la más reciente de ello, es que el marco de finales de julio únicamente tuvo luz verde cuando los actores principales, Estados Unidos, la Unión Europea -UE-, Australia, India y Brasil (estos dos últimos a nombre del G-20) lograron un acuerdo respecto del cual difícilmente algún otro país podía oponerse.

Quizá sea más ilustrativo que las modalidades en agricultura (de contenido netamente técnico y consideradas como el corazón de las negociaciones) ya fueron negociadas durante dos años, siendo su resultado el llamado texto “Harbinson”, no obstante, dada la falta de decisión política de los actores principales, dicho documento no fue aprobado. De ahí que en la

5 OMC: “Programa de Trabajo de Doha. Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004”, signatura WT/L/579, de 2 de agosto de 2004.

6 A diferencia del marco que se limita a establecer lineamientos generales, las “modalidades” son las reglas específicas que se deben acordar para regular el comercio internacional. El autor Walter Goo-de (2003: 231) las define como “formas o vías de organizar el trabajo en la OMC, incluyendo las negociaciones comerciales”.

7 Este texto, denominado así por haber sido emitido bajo la presidencia del Sr. Stuart Harbinson en el Comité de Agricultura de la OMC en Sesión Extraordinaria, establecía ya las reglas específicas en cuanto a agricultura. Todo ese trabajo fue sepultado en la Conferencia Ministerial de Cancún, tras la cual se reiniciaron las conversaciones desde una fase menos avanzada, de ahí que en agricultura el marco aprobado en julio sea en realidad un retroceso respecto de lo que ya se había conseguido en el texto Harbinson. Ver: OMC: “Negociaciones sobre la Agricultura. Anteproyecto de Modalidades para los Nuevos Compromisos”, signado como TN/AG/W/1/Rev.1, de 18 de marzo de 2003, que consta como anexo 1 de OMC: “Negociaciones sobre la Agricultura”, Informe del Presidente

OMC dé la impresión que el tema principal no sea el libre comercio, sino la aplicación de las relaciones internacionales al comercio, habida cuenta de la constante búsqueda de poder, o de mantenimiento del poder, que persiguen los actores principales de la OMC a través del manejo de los temas comerciales⁸. Desde esta perspectiva, es importante que el tema comercial se mantenga en el ámbito de las actividades de la Cancillería, por las implicaciones políticas que resultan de las decisiones de la OMC.

Derivado de lo anterior, se debe dejar claro que las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC implican intereses, no amistades, ni moral, ni fines altruistas. De ser diferente, hace mucho tiempo que se habría buscado una distribución de la riqueza mucho más equitativa en el mundo o que habrían sido implementadas iniciativas como la Ronda de Doha para el desarrollo⁹.

Otra aclaración necesaria es que la OMC no es una “bolsa” a la que los países acuden a negociar sus productos. Las negociaciones en este foro giran

del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, Sr. Stuart Harbinson, al Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC, documento signado como TN/AG/10, de 7 de julio de 2003.

- 8 Si hay un lugar en el que el discurso del poder y la búsqueda del poder mundial dejan de ser etéreos, es en las salas de la OMC, donde las declaraciones de los países industrializados tienen el claro objetivo de mantener el *status quo* proteccionista a sus sectores productivos, especialmente en lo agrícola (a través de la ayuda interna y los subsidios), mientras los países en desarrollo intentan vanamente convencer de la necesidad de apertura de los mercados de los países desarrollados. Resulta paradójico, por lo demás, que quienes venden las bondades del libre mercado a los países en desarrollo son los primeros en contradecir su filosofía al ser proteccionistas por excelencia. En la reunión del Comité de Agricultura de 26 de marzo de 2004, por ejemplo, Estados Unidos restó toda importancia a la competencia de las exportaciones y a la ayuda interna (donde tienen el grueso de sus subsidios) y más bien centraron la atención en el acceso a los mercados (solicitan la apertura de los mercados de los países en desarrollo), diciendo que “hemos escuchado varias preocupaciones de algunos miembros respecto a que la fórmula mixta (refiriéndose a una fórmula de reducción arancelaria) no asegura sustancialmente un acceso mejorado en los mercados de todos los productos en todos los países - desarrollados y en desarrollo -. En definitiva, ésta y las preocupaciones de los otros pilares será resuelta cuando se pongan números en la fórmula y ello sucederá luego de que un marco se apruebe”. El G-10, compuesto por los defensores a ultranza de los subsidios (ver cuadro explicativo 1), expresó en una ocasión que “pese a la *vulnerabilidad de su sector agrícola*, los miembros del G-10 han reformado sustancialmente sus políticas agrícolas por varios años de manera constante, adaptando sus agriculturas a las circunstancias domésticas e internacionales constantemente evolutivas” (énfasis añadido) (ver: G-10: “Ministerial Communiqué”, Geneva, 5 July 2004). La pregunta que surge es: si los sectores agrícolas suizo, japonés, noruego o coreano del sur (integrantes del G-10) son “vulnerables”, ¿cómo se podría calificar a este sector en países en desarrollo como Ecuador, que no cuentan con subsidios, ni tecnología o insumos adecuados?

- 9 Los comportamientos de los países industrializados encajan bien en las premisas del neorrealismo, en los términos de Keohane (1984 citado en Salomón González 2002) : “1. Los Estados son los

alrededor de las normas y procedimientos que deben aplicarse para que exista la mayor claridad, transparencia y liberalización posibles en el comercio internacional de bienes, servicios y aspectos de la propiedad intelectual vinculados al comercio¹⁰.

Las negociaciones post DOHA en la OMC

Descripción

La inequidad en la distribución de la riqueza mundial, generada en gran medida, por un sistema comercial internacional que beneficia, particularmente a los países desarrollados (vía pagos de subsidios, en especial en lo agrícola), motivó que en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha¹¹, la atención se centrara alrededor del tema del desarrollo. En esa oportunidad los ministros asistentes declararon textualmente que convenían en emprender un programa de trabajo amplio y equilibrado que incluyera negociaciones comerciales que deberían finalizar, a más tardar, el 1 de enero de 2005. Al no ser posible cumplir con este plazo, se habla de la próxima Conferencia Ministerial en Hong Kong del 13 al 18 de diciembre de 2005 como un nuevo límite para terminar de negociar. Las razones para la Ronda del Desarrollo o Programa de Doha para el Desarrollo se resumen en la Declaración Ministerial adoptada el 14 de noviembre de 2001, cuyo párrafo 1 dice: “Estamos resueltos (los Ministros), en particular ante la desaceleración de la economía mundial, a mantener el proceso de reforma y liberalización de las políticas comerciales, para garantizar así que el sistema cumpla plenamente la parte que le corresponde en la tarea de favorecer la

principales actores internacionales, aunque no los únicos. 2. Los Estados actúan racionalmente, aunque no a partir de una información completa ni con preferencias incambiables. 3. Los Estados buscan poder e influencia, aunque no siempre en los mismos términos (en diferentes condiciones sistémicas, los Estados definen sus intereses de manera diferente)”.

10 La OMC, “Es una Organización para liberalizar el comercio. Es un foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales. Es un lugar para que resuelvan sus diferencias comerciales. Aplica un sistema de normas comerciales”. De esta definición surgen las tres principales funciones de la OMC: como foro de negociación, como conjunto de normas y como sistema para resolver diferencias (Ver: OMC: “Entender la OMC”, Ginebra, Septiembre 2003, pp. 9 y 10).

11 Ver nota N° 1.

recuperación, el crecimiento y el desarrollo”¹². Adicionalmente, según el párrafo 2 del mismo documento, el énfasis quedaba centrado en atender los requerimientos de los países en desarrollo. Pese a que estos preceptos son loables, no han sido alcanzados y más bien hay una serie de barreras que se han incrementado para evitar su cumplimiento. Con gran certeza, el ex premio Nobel de economía, Joseph Stiglitz dice:

La ronda de Doha no se ha cumplido en su mandato de desarrollo en varios aspectos. Primero, ha habido poco progreso en los asuntos de interés de los países en desarrollo (especialmente agricultura, movilidad laboral y manufacturas con alto componente laboral y servicios). Segundo, los nuevos temas en la agenda, los llamados “temas de Singapur”, reflejan primeramente los intereses de los países avanzados e industrializados, contra los que ha habido una fuerte oposición de varios países en desarrollo. Tercero, las acciones domésticas y bilaterales de varios países OECD han conducido a cuestionarse sobre su verdadero compromiso con la agenda multilateral de desarrollo. Finalmente, ha habido únicamente una reforma limitada a la cultura y los procedimientos de la OMC (Stiglitz y Charlton s/f: 2).

Si bien las negociaciones emanadas del mandato de Doha implican una serie de temas, tal como lo prevé el Programa de Trabajo mencionado, el eje de este proceso lo constituye, sin lugar a dudas, el tema agrícola, por las implicaciones y repercusiones que tiene tanto para los países en desarrollo cuanto para los desarrollados. De ahí que la consideración de que el paquete que se negocie sea un “todo único” (“nada está decidido hasta que todo está decidido”, conocido en inglés como *single undertaking*), tiene, entre otros fines, el de precautelar los intereses de los miembros, de tal manera que lo que consigan en un área no implique que lo han perdido en otra, siendo el interés principal de los países en desarrollo contar con cierta protección en todos los frentes y que no se los presione a ceder, especialmente en agricultura, a cambio de ventajas en otros temas¹³. Adicionalmente, es en la agricultura donde más se afectan los intereses de los países en desarrollo, debido a los fuertes subsidios o subvenciones que conceden los países desa-

12 OMC: “Declaraciones de Doha”, Ginebra, 2003, p. 2.

13 Una explicación más amplia del “todo único” consta más adelante, bajo el tema “Buscar mayor poder de negociación”.

rollados a su sector agrícola¹⁴ y a la dificultad de ingresar con productos en esos mercados. Se estima, por ejemplo, que en el año 2000 los subsidios a la exportación de productos agrícolas concedidos por Estados Unidos ascendieron a 600 millones de dólares, los de la UE a 9.400 millones de dólares. Estas dos cifras representan casi el 75% del total mundial otorgado por este tipo de subsidios en ese año (estimado en 13.400 millones de dólares) (Gorter, Ruíz e Ingco 2004: 44). La preocupación por este tema y sus efectos negativos es resaltada por el Banco Mundial -BM-, que dice que

Las subvenciones en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ascienden a US\$330.000 millones, de los que unos US\$250.000 millones se pagan directamente a los productores. Esto tiene por efecto estimular la superproducción en países ricos con costos elevados y excluir los productos potencialmente más competitivos de los países pobres. No sorprende que, en los años noventa, las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo a los países ricos hayan crecido sólo a la mitad del ritmo al que crecieron las exportaciones a otros países en desarrollo (Banco Mundial 2004).

Por estas razones, este trabajo utiliza las negociaciones agrícolas como el hilo conductor de las negociaciones en la OMC, lo cual no significa que no existan otros aspectos que también merezcan interés. Incluso se debe señalar que hay procesos negociadores paralelos en la OMC en los que Ecuador también participa, pero que aluden a temas específicos, tales como la adhesión de nuevos miembros a la Organización, o los grupos de negociación sobre las Normas y sobre el Acceso a los Mercados.

Principales actores

La sorpresiva presentación de una propuesta conjunta de Estados Unidos y la UE para el tema agrícola, el 13 de agosto de 2003¹⁵, demostró al resto de

14 Estos subsidios han quedado plasmados en Estados Unidos a través de la Ley Agrícola de EEUU o Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural (*US Farm Bill, Farm Security and Rural Investment Act 2002*) de 2002, que aumenta sustancialmente la ayuda interna de los productores domésticos. En el caso de la UE, se emitió, en 2003, una reforma a la Política Agraria Común (PAC), la cual, pese a los compromisos contraídos multilateralmente, recorta muy poco los subsidios agrícolas.

15 OMC "Documento conjunto de las Comunidades Europeas y los Estados Unidos", signatura JOB(03)/157, de 13 de agosto de 2003.

miembros de la OMC que la, hasta entonces, aparente antagonía entre los dos principales actores de las negociaciones no era sino una cortina tras la cual habían trabajado en comunión con el objeto de imponer sus condiciones a los otros participantes del proceso¹⁶.

Contra las previsiones de Estados Unidos y la UE, esta propuesta originó la reacción de un grupo de países en desarrollo que, bajo el liderazgo de Brasil, constituyeron un grupo informal denominado G-20, con el fin de nivelar el peso en la negociación con los países desarrollados.

Posteriormente, se conformaron o repotenciaron los grupos cuyos componentes constan en el cuadro explicativo N° 1, que actuaron en menor o mayor grado a través de portavoces que luego eran invitados a los *green rooms* (ver cuadro explicativo N° 2) en los cuales se tomaban las decisiones. Sin intentar emitir una definición simplista, dichos grupos podrían catalogarse según sus intereses o aspectos comunes de la siguiente manera:

- *Cairns*, compuesto por países exportadores de alimentos que propenden a la liberalización comercial mundial.
- *G-10*, que representa la posición extrema de defensa del *status quo* en agricultura, es decir, mantener los subsidios y la ayuda interna.
- *G-20* que podría calificarse como defensor de los intereses de los países en desarrollo, primer opositor a los subsidios y ayuda interna en países desarrollados y único interlocutor que, integrado por países en desarrollo, está en capacidad de negociar *tête - à - tête* con los EEUU y la UE.
- *G-33*, de composición “multicolor” (pues lo conforman miembros de todos los otros grupos) se encarga de defender el interés por los productos especiales y el mecanismo de salvaguardia especial.
- *G-90*, compuesto por tres grupos: a. Países Africanos, b. Países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y c. Países Menos Adelantados, que reúne a las economías más pequeñas del planeta y a países que en la antigua terminología de la Guerra Fría serían catalogados de “cuarto mundo”.
- *Los países recientemente adheridos*, mencionados en el párrafo 9 de la Declaración de Doha, que ingresaron a la OMC entre noviembre 1999 y noviembre 2001 y que buscan cierto trato especial habida cuenta de la

16 Según dice Stiglitz (s/f: 1, 2), “Algunos de los participantes de la reunión de Cancún sintieron que la UE y los Estados Unidos habían renegado las promesas que hicieron en Doha, actitud emblemática por la falta de progreso en agricultura”.

rigidez de las normas impuestas para su ingreso en la OMC¹⁷. Un caso especial es el *No-Grupo de los 5*, o *NG-5* o *G-5*, bajo cuya denominación se reunieron los actores más importantes de las negociaciones en la OMC, no sobre la base de posiciones o intereses comunes, sino para tomar decisiones, siendo ellos quienes, en definitiva, aprobaron el marco, sin posibilidad de que otros países puedan efectuar modificaciones de peso¹⁸.

Reglas del juego

En el transcurso de las negociaciones quedó en evidencia que no pertenecer a un grupo debilitaba ostensiblemente las ya mermadas capacidades negociadoras de los países en desarrollo. A esta debilidad súmese que el Director de la OMC (el tailandés Supachai Panitchpakdi), el Presidente del Consejo General (el embajador japonés Shotaro Oshima) y los diferentes presidentes de los comités manejaron las negociaciones a través de los *green rooms* o consultas (ver cuadro explicativo N° 2) a las que sólo asistían los países que contaban con una “invitación” derivada de su actuación en un tema específico, del interés que habían demostrado por ese tema a lo largo del tiempo o de su ingerencia en el comercio mundial, entre otros elementos¹⁹.

17 Ecuador ha sostenido que cualquier tipo de concesión especial para este grupo de países debe extenderse a todos aquellos que ingresaron posteriormente a la creación de la OMC, como lo evidencia el siguiente párrafo de la declaración que se anexa bajo el número 1 (ver) que dice:

En relación con los miembros recientemente adheridos, mi Delegación ha sostenido reiteradamente que a los países que adhirieron inmediatamente después de la entrada en vigor de la OMC se los ha sometido a los mismos compromisos y disciplinas en materia de reducción de aranceles, contingentes, subsidios, ayudas internas y todos los compromisos dimanantes del Acuerdo sobre la Agricultura. Estimamos que lo importante es analizar el carácter y la profundidad de los compromisos adquiridos, así como el grado de su cumplimiento, antes que establecer períodos arbitrarios o condiciones especiales por los cuales se autorice a ciertos países para que tengan flexibilidades adicionales en los tres pilares. No obstante, el Ecuador apoyaría que de considerarse dicha flexibilidad, se la conceda para todos los países que adhirieron después de la entrada en vigor de la OMC o para ninguno. (Declaración del Ecuador en el Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC, reunión de 30 de junio de 2004, Ginebra).

18 Un ejemplo se cita más adelante, en la nota N° 24.

19 Estos criterios de “calificación” para invitar o no a un país a un *green room* fueron señalados, de manera extraoficial y antes de la adopción del paquete de julio, por un funcionario de la OMC (que pidió el anonimato) a los delegados ecuatorianos frente al cuestionamiento por no haber incluido al Ecuador en consultas sobre el párrafo de desarrollo del documento marco, tema en el que la de-

Este tipo de manejo de las negociaciones implicó que unos cuantos miembros²⁰, entre ellos Ecuador, se vieran aislados en sus declaraciones, no fueran invitados por iniciativa de los presidentes de los comités a los *green rooms* y tuvieran información limitada acerca del proceso y, adicionalmente, deban procesar y analizar individualmente las diferentes propuestas negociadoras, sin poder beneficiarse de los estudios efectuados dentro de los grupos. Uno de los efectos negativos de este mecanismo fue la inserción del párrafo 44 en el marco, referente a las preferencias de larga data, tema cuya inclusión fuera duramente cuestionada por Ecuador y otras delegaciones²¹.

La única opción para tener un margen de negociación constituyó, en algún momento, recurrir a la amenaza de no unirse al consenso necesario para la aprobación del marco. Si bien hubo varios pronunciamientos en este sentido, la responsabilidad política para detener las negociaciones hubiese sido muy alta y hubiese generado presiones externas para que el o los disidentes se unieran al consenso²².

legación ecuatoriana se había expresado en varias reuniones. Una de las consecuencias de esta “calificación” fue que en los *green rooms*, en los que se tomaban decisiones y se trataban temas de importancia, nunca faltaron Estados Unidos, la UE, tampoco (por el G-20).

20 La lista consta en el Cuadro Explicativo N° 1.

21 Esta es una de las fases menos transparentes en el proceso de negociación del marco. El día sábado 31 de julio la delegación del Ecuador fue informada de que este párrafo, cuya inclusión había recibido fuerte rechazo de varias representaciones latinoamericanas, había sido aceptado por el G-5 y que su permanencia en el marco era irreversible. Según trascendió más tarde, la inclusión fue obra de Mauricio y Jamaica, que actuaron bajo el patrocinio de la UE. Durante todo ese día, y en un trabajo conjunto, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Honduras, Perú, Panamá, Guatemala, El Salvador, Venezuela, consiguieron reducir el efecto de ese párrafo presionando al Presidente del Consejo General a emitir una declaración que pusiera en claro el alcance de ese texto que dice literalmente “44. Se reconoce plenamente la importancia de las preferencias de larga data. Se abordará la cuestión de la erosión de las preferencias. Para el ulterior examen a esos efectos se utilizarán como referencia el párrafo 16 y otras disposiciones pertinentes del documento TN/AG/W-1/Rev.1”. OMC: “Programa de Trabajo de Doha. Decisión adoptada por el Consejo General el 1° de agosto de 2004”, signatura WT/L/579, de 2 de agosto de 2004.

22 La posibilidad de “parar la Ronda”, es decir, de no unirse al consenso necesario para adoptar el marco, fue una opción que manejaron varias delegaciones como la de República Dominicana o la de Venezuela, e inclusive los países citados en la nota anterior, pero difícilmente se vislumbraba como una amenaza seria. De hecho, en la reunión de adopción del marco estuvieron los delegados del G-5: el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, el Representante Comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, el Comisario Europeo para el Comercio, Pascal Lamy, el Comisario Europeo para Agricultura, Franz Fischler, junto con el Ministro de Comercio de la India y un representante del Ministro de Relaciones Exteriores de Australia, quienes difícilmente se hubiesen expuesto a un fracaso luego de haber concertado los términos del marco.

La posición del Ecuador en las negociaciones de la OMC

En la arena de negociación multilateral los países en desarrollo deben actuar con desventajas al tener un poder político e influencia internacional reducidos. No obstante, una de las potencialidades que se puede hallar en el escenario multilateral es que los contradictores (especialmente los países desarrollados) también deben limitar en algún grado sus pretensiones, sea porque sus intereses colisionan entre sí (lo que varias veces sucede entre la UE y Estados Unidos), sea porque al requerirse el consenso para la toma de decisiones en la OMC, no están en capacidad de imponer su voluntad a todos los miembros de esa organización sin ofrecer algún tipo de contraprestación a cambio.

En ese escenario, Ecuador intervino oralmente en reiteradas ocasiones con el fin de presentar y sostener sus intereses y la posición nacional en el transcurso de las negociaciones. Pese a no ser miembro de grupo alguno, se decidió enviar una nota al Presidente del Consejo General y al Director General de la OMC cuyo texto, que consta como Anexo 1, resume las preocupaciones básicas en la negociación en general. Respecto de agricultura, como Anexo 2 se incluye una de las declaraciones efectuadas por la Delegación del Ecuador ante la OMC antes de la aprobación del marco, en la que se recogen los intereses ecuatorianos previos al paquete de julio.

Adicionalmente a estas declaraciones, Ecuador tuvo una participación muy activa e inclusive de liderazgo para insistir en el cumplimiento del párrafo 5 del preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura, que se refiere a “la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales ... y para los productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos”²³. Aprovechando su condición de Presidente *pro tempore* de la Comunidad Andina, Ecuador llamó la atención sobre este tema en una de las reuniones del Comité de Agricultura (23 abril 2004), mediante la declaración que consta como Anexo 3. Esta reactivación fue crucial no sólo para los países andinos, sino para otros que posteriormente se unieron a esta inquietud, a tal punto, que en la fase posterior a la adop-

23 OMC “Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los Textos Jurídicos”, Acuerdo sobre la Agricultura, OMC, Ginebra, 1994, p. 41.

ción del marco se ha consolidado un grupo informal compuesto por los países centroamericanos y los andinos, que mantiene vigente esta iniciativa a la que han añadido el intercambio de información sobre el tema del banano y un frente común para evitar que algunos países (liderados por Mauricio) consoliden, en su beneficio, las preferencias por sobre el principio de la Nación Más Favorecida²⁴.

Lo que falta por hacer, lo que se puede hacer: estrategias y tácticas de negociación para el siglo XXI

Antes de todo análisis hay que proyectar una visión realista de las negociaciones: nada garantiza que tengan como fin la real liberalización del comercio. El tradicional argumento-ofrecimiento de los países desarrollados, especialmente de Estados Unidos y la UE, ha sido que estarían dispuestos a rebajar la ayuda interna y los subsidios que otorgan a sus productos (sobre todo agrícolas) a cambio de obtener la apertura de los mercados en el mundo, particularmente de sus contrapartes desarrolladas y de los grandes países en desarrollo (Brasil, China, India). En el caso hipotético de que ello sucediera, no está claro si los mercados que dicha apertura generaría puedan ser cubiertos exclusivamente por la oferta de los países desarrollados, sino que eventualmente serían cubiertos y beneficiarían también a los países en desarrollo. El precio que se pague sería muy alto para los desarrollados, pues implicaría dejar de subsidiar a sus productores con un costo político interno demasiado alto que hace suponer que esta hipótesis es irrealizable: difícilmente el gobierno de Estados Unidos o las autoridades de la UE correrán el riesgo de tener en su contra a los poderosos sectores privados hasta ahora beneficiados por el proteccionismo de sus políticas²⁵.

24 Tras la insistencia de Ecuador sobre los productos tropicales ha sido Costa Rica el país que mayor énfasis ha presentado en el seguimiento para que este tema siga adelante. Hasta inicios del año 2005 el trabajo entre las dos delegaciones ha sido conjunto y se ha consolidado el interés que andinos y centroamericanos tienen por éste y los otros temas señalados. Lo dicho no implica que hubiese coincidencia total de posiciones; sin embargo, ha abierto un espacio de intercambio de información que resulta valioso para Ecuador al no tener membresía en otros grupos.

25 Un caso ilustrativo es el banano. Pese a la argumentación que Ecuador ha presentado sobre la necesidad de establecer un régimen de sólo aranceles basado en el principio de Nación Más Favorecida (en la que se incluye el inédito caso de haber ganado un panel), la UE se ha negado reiterativa

Con esta prevención, más adelante se enuncian los principales problemas que Ecuador enfrenta en el foro multilateral de la OMC y las eventuales medidas para resolverlos según se presente la situación específica. La estrategia de negociación estará dada por la capacidad de reacción inmediata, sobre una base técnica debidamente sustentada y sin perder de vista las limitaciones y alcances que el país tiene en el contexto internacional. Sobre la base de un análisis de debilidades, amenazas, debilidades y fortalezas, (FODA o DAFO) se ha intentado hacer un resumen no exhaustivo en los Cuadros Explicativos 3A y 3B, de los temas principales que pueden afectar/beneficiar al Ecuador en una negociación comercial, sobre cuya base podrían articularse las decisiones que se tomen.

Finalmente, hay que recordar que por estrategia se entiende “la línea general que nos sirve de guía para conducirnos de nuestros deseos y necesidades hasta nuestros objetivos. La táctica es, a su vez, el resultado directo de la estrategia de la cual constituye una acción concreta” (Saner 2000: 107). Los tratados de negociación reconocen, por lo menos, cinco tipos de estrategia: la competencia, la colaboración, el compromiso, la prevención y la conciliación. Si bien estas estrategias son aplicables a las negociaciones bilaterales, pueden ser utilizadas en otra, de tipo multilateral, según la fase en la que se encuentre y las circunstancias que se presenten. Sobre esta base, se enuncian, a continuación, varios elementos derivados de la experiencia presencial en de la OMC, que pueden ser útiles para que Ecuador tenga mejores opciones de negociación.

Definición de objetivos

El primer aspecto que se debe tomar en cuenta para una estrategia, cuya responsabilidad recae en quienes toman decisiones en Ecuador, es la definición de los objetivos que se persigan en una negociación. Como se ha dicho en

mente a aceptarlo por tener, entre otras razones, una fuerte presión de grupos de productores internos de banano, apoyados por sus respectivos gobiernos (España, Francia e Inglaterra). Aunque a partir del 1 de enero de 2006 deberá regir un arancel único, se prevé que será lo suficientemente alto (entre 180 y 230 euros/tonelada métrica de banano, según puede preverse) para impedir un libre ingreso, en condiciones competitivas, del banano ecuatoriano y latinoamericano. Si esto sucede en un sector específico y plenamente identificado, más difícil sería suponer que la UE corra el riesgo de tener en su contra a todo el sector agrícola beneficiario de los subsidios. Un razonamiento similar se aplicaría para quienes son beneficiarios de la ayuda interna y de los subsidios en Estados Unidos.

otras páginas, mientras los países desarrollados buscan acrecentar y/o mantener sus cuotas de poder en el mundo y algunos países en desarrollo (Brasil, India, China, Sudáfrica) intentan que su posición se refuerce en el escenario comercial y político, una gran mayoría de miembros de la OMC, entre ellos Ecuador, parecería no tener objetivos claros, lo que conduce a una posición defensiva y reactiva, sin propuestas, acciones coordinadas, ni estrategia qué seguir. Una pregunta clave en todo proceso negociador, en general, y en el de la OMC, en particular sería, ¿qué es lo que Ecuador busca en la negociación? Tal parecería que las dificultades y el tecnicismo de los temas comerciales conducen a que no haya una respuesta clara y única. Un primer objetivo general y a largo plazo podría ser que las negociaciones comerciales se vean como un mecanismo para propender al desarrollo, entendido éste en términos de mejorar el nivel de vida de los ecuatorianos (en lo que respecta a acceso generalizado a vivienda, educación, salud, alimentación, trabajo decente) a través de la eliminación de barreras de ingreso para los productos ecuatorianos con un aumento consecuente de las exportaciones e ingreso de divisas al país. Hay que reconocer que, a diferencia de los países desarrollados y algunos en desarrollo, para Ecuador la búsqueda de poder no es un objetivo realista que se intente conseguir en la arena internacional, pero sí se debería propender a conseguir más independencia comercial respecto de los países industrializados que mayoritariamente compran productos ecuatorianos; así, un segundo objetivo tendría que ver con una mayor participación ecuatoriana en el comercio internacional, a través de la diversificación en las exportaciones en mercados no tradicionales. Para ello, es necesario apoyar las iniciativas que los países en desarrollo (sea a través del G-20, sea a través de otros grupos), mantengan con el fin de reducir y, (ojalá) eliminar, los subsidios agrícolas en los países desarrollados y conseguir una verdadera liberalización del comercio, que es uno de los objetivos de la OMC.

**Definición de prioridades:
varios frentes de negociación al mismo tiempo**

Una dificultad adicional para Ecuador es que debe enfrentar simultáneamente varios procesos de negociación en los que, según lo ha demostrado la práctica, no siempre se cuenta con la articulación necesaria, sino que más

bien se los maneja en forma independiente e individualizada, sin cruce de información y con desconocimiento mutuo de las acciones tomadas por quienes participan de dichas negociaciones. Así por ejemplo, mientras el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos -TLC- tiene un manejo y el Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA- otro, en ninguno de los casos se cruza información con la Misión del Ecuador ante la OMC sobre las posibles consecuencias en temas multilaterales (como son, por ejemplo, propiedad intelectual y agricultura).

La necesidad de cubrir varios frentes al mismo tiempo implica que varios de ellos se descuiden, como resultado de la poca disponibilidad de personal capacitado y la falta de asignación de prioridades. Por el momento, Ecuador debe preocuparse de lo siguiente:

- En lo bilateral, el TLC con Estados Unidos.
- En lo subregional, con la Comunidad Andina de Naciones -CAN-, en donde se pretendería establecer un Mercado Común Andino, a más tardar, en el año 2005²⁶ y por cuya vía es previsible que en el futuro se inicie la negociación de un acuerdo de asociación con la UE²⁷ y que continúen las negociaciones con el Mercado Común del Sur -MERCOSUR-²⁸.
- En lo regional, el ALCA (que no atraviesa su mejor momento)²⁹.

26 Eso es lo que, por lo menos en intención, consta en la Declaración de la XI reunión del Consejo Presidencial Andino Celebrada en Cartagena de Indias en mayo de 1999. Ver: Acta de Cartagena, en "Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989-2002", Comunidad Andina de Naciones, CAN, Lima-Perú, p. 286. Este objetivo ha sido reiterado en posteriores reuniones andinas y consta así en las Declaraciones Presidenciales de Lima (2000) y de Carabobo (2001). Ver: "Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989-2002", (Ibid.).

27 Se prevé que éste sería el paso siguiente, luego de que se suscribió, en diciembre de 2003, el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con la UE, con el fin de institucionalizar, por primera vez, las relaciones entre los dos bloques.

28 Con el MERCOSUR se negoció ya un Acuerdo de Complementación Económica para facilitar la libre circulación de bienes y servicios, la formación de un área de libre comercio, la promoción del desarrollo y la utilización de la infraestructura física. Ver: Acuerdo de Complementación Económica suscrito entre los gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay - Estados Partes del Mercosur y los gobiernos de las repúblicas de Colombia, Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela - Países Miembros de la Comunidad Andina.

29 Comentarios muy bien argumentados y que llaman a la reflexión sobre este tema son efectuados por los autores Blanco y Zabłudovsky (2004: 115), quienes exponen diferentes escenarios en los que no se vislumbra que el ALCA tenga demasiadas opciones de éxito.

- En lo multilateral, las negociaciones comerciales en la OMC en su segunda fase postpaquete de julio; es decir, en la de las modalidades. Súmense a lo anterior las negociaciones del tema del banano, que pese a ser bilaterales en esencia (Ecuador – UE), deberán regirse por las normas multilaterales y se recurrirá en muchos aspectos a la OMC³⁰.

La percepción de lo multilateral

La mencionada definición de prioridades tiene que ver con la percepción sesgada que existe en Ecuador sobre los alcances de las negociaciones multilaterales. Así lo confirma la salida del Ecuador del G-20 luego de Cancún, que puede ser interpretada de diferentes formas, siendo una la confirmación del poco valor que se asigna a los temas multilaterales por parte de los órganos decisores en Ecuador. El lento ritmo que implican las negociaciones multilaterales se ha traducido en una falta de interés en la participación de estos procesos que no conducen a resultados inmediatos. Dicen los autores Ingco y Croome, que

Aunque las negociaciones multilaterales tienen ventajas, también tienen un precio. Ellas son largas, lentas, complejas y demandan gran atención de los gobiernos tanto a nivel político como oficial. Ellas son proclives a demoras reiteradas y crisis que pueden ser producidas por eventos como elecciones extranjeras que normalmente no serían de interés para la mayoría de participantes (Ingco y Croome 2004: 24).

Si bien ésta es una verdad innegable, no es menos cierto que a largo plazo es en estos foros donde se definen ciertas reglas que permitirán mejores o peores condiciones comerciales, especialmente para los países en desarrollo. De ahí que una participación activa sea vital para evitar que dichas reglas sean perjudiciales.

Esta falta de interés en lo multilateral conduce a que lo bilateral y regional se interpreten como lo más importante dentro de la agenda internacio-

30 Estas negociaciones son dos: la primera, referida al paso del régimen de contingentes al de arancel único y la segunda, derivada del cambio de aranceles por la ampliación de la UE a 25 miembros. En los dos casos lo más conveniente sería negociar en el territorio neutral (o casi neutral) de la OMC y no en Bruselas en donde la UE, bilateralmente aplicará toda su presión sobre Ecuador.

nal del Ecuador. Sin negar los argumentos para proceder así, la desventaja de este enfoque es que se concede mayor poder aún a los países desarrollados, especialmente Estados Unidos y la UE, que tienen más opciones de imponer sus intereses utilizando inclusive escenarios extracomerciales, como las presiones políticas y/o diplomáticas, las amenazas de limitar o eliminar la cooperación que otorgan y hasta interfiriendo en el manejo de la política interna a través de líderes afines³¹. Estados Unidos ha aplicado con gran éxito su condición de superpotencia al negociar los TLC bilaterales, en los cuales han conseguido que sus contrapartes se comprometan más allá de lo que prevén las normas de la OMC, particularmente en los llamados ADPIC plus³², concedidos por Chile y los países centroamericanos.

Sobre esta base, si bien de hecho las prioridades (de mayor a menor) son:

- Lo bilateral
- Lo subregional
- Lo regional
- Lo multilateral

Es importante que se reevalúe si ese es el orden óptimo en que Ecuador debe interesarse en esos temas. No se ha tomado en cuenta, por ejemplo, que

31 Al momento de surgir el G-20 en las negociaciones de la OMC, varios países latinoamericanos ingresaron como miembros. Antes, durante e inmediatamente después de Cancún, muchos salieron de ese grupo por presiones de Estados Unidos bajo el criterio de que las negociaciones de un acuerdo comercial con ese país podían ponerse en riesgo. Recuérdese la salida, como en un juego de dominó, de los países centroamericanos: Costa Rica, Guatemala, El Salvador y luego de los andinos: Perú, Colombia y Ecuador. Si bien Venezuela permaneció, se debió al choque público de posiciones entre el presidente Hugo Chávez y Washington. En el caso de Bolivia, su permanencia más bien obedecería a que, en esta coyuntura, no hay demasiado interés de Estados Unidos por ese país. El reforzamiento del bilateralismo es resaltado por el autor Heinz Hauser, quien dice: "Inclusive antes de Cancún, los Estados Unidos habían escogido la vía bilateral en lugar de la multilateral, con su concepto de 'liberalización competitiva'. Es grande la presión política para concluir los acuerdos bilaterales, dada la falta de progreso en la OMC. La Unión Europea ha creado una densa red de acuerdos de libre comercio en el pasado y planea convertir los acuerdos comerciales preferenciales con los países ACP (77 países en desarrollo en África, el Caribe y el Pacífico) en acuerdos de libre comercio. También en Asia hay planes para acuerdos comerciales regionales más ambiciosos. La mayoría de observadores esperan que la dinámica de la negociación en los años venideros estará marcada por el bilateralismo" (Hauser s/f) 71).

32 ADPIC son los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, contenidos en un Acuerdo regido por la OMC. Los ADPIC plus van más allá de las obligaciones previstas por la OMC, por lo que resultan más exigentes.

la OMC sirve, en muchos casos, como una especie de “paraguas” protector frente a la gran presión bilateral que pueden enfrentar los países en una negociación *vis-à-vis* una gran potencia³³. Debería tenerse en cuenta siempre el foro multilateral de la OMC para cualquier negociación comercial en la que Ecuador deba intervenir en condiciones en que conseguir mayor poder de negociación sea complicado³⁴.

Al exponer una posición o manifestar un interés nacional en la OMC se tiene la ventaja adicional de que delegados de casi todo el mundo testifican las pretensiones del solicitante y ese foro pasa a fungir de sitio de emplazamiento público para presionar a los que incumplen sus compromisos internacionales. Una de las virtudes de la OMC es que se trata de una organización internacional que tiene el poder de hacer cumplir sus preceptos a través del Mecanismo de Solución de Diferencias y del Órgano de Solución de Diferencias, procedimientos que si bien son susceptibles de mejoras, permiten que inclusive países con menor peso y poder político internacional efectúen reclamos, como lo hizo Ecuador en el panel del banano.

Gran parte de las respuestas de la UE a las inquietudes del Ecuador en el tema del banano en diversas épocas, por ejemplo, han sido conseguidas en gran medida gracias a la presión sistemática de la Delegación ecuatoriana en las distintas reuniones de la OMC. Este logro incluye la respuesta de la UE a la Declaración de Interés que Ecuador presentó con el fin de negociar las compensaciones por cambio arancelario derivado de la ampliación de la UE a 25 miembros.

-
- 33 Para negociar con la UE, por ejemplo, mientras en Bruselas (bilateralmente) se solicita una audiencia, en Ginebra (multilateral) se solicita una consulta. En lo multilateral inclusive hay menos riesgo de exponer los verdaderos intereses nacionales, al no existir el “temor reverencial” que puede presentarse con países más poderosos en una relación bilateral.
- 34 Un ejemplo positivo de este uso se presentó respecto del sistema de subsidios de Colombia, conocido como “Plan Vallejo”, cuya ilegalidad, Ecuador intentó demostrar, en vano, bilateral y regionalmente (en la CAN). El desmantelamiento de esos planes sólo pudo conseguirse luego de mantener una posición dura en el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. El resultado exitoso para Ecuador fue la obtención de dos decisiones por las cuales Colombia se compromete a terminar con sus planes de subsidios hasta el 31 de diciembre de 2006. Ver: OMC: “Continuación de la prórroga del período de transición previsto en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias para la eliminación de las subvenciones a la exportación de conformidad con el apartado 6 del párrafo 10 de la Decisión Ministerial sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación”, Decisión de 8 de diciembre de 2003 sobre el Sistema Especial de Importación-Exportación de Bienes de Capital y Repuestos (SIEX), signatura G/SCM/94/Add.1, de 9 de diciembre de 2003 y Decisión de la misma fecha sobre el Régimen de Zonas Francas, signatura G/SCM/93/Add.1, de 9 de diciembre de 2003.

Ligada a lo anterior, existe, especialmente en las Cancillerías, la visión de que las negociaciones comerciales multilaterales no deben comprometer la cooperación que se recibe de países desarrollados, lo que equivale a sostener que sea preferible “suavizar” algunas posiciones nacionales con el fin de no herir las susceptibilidades de los donantes. Al respecto, sería de interés realizar una comparación entre todo lo que el país recibe como cooperación técnica y aquello que percibe actualmente por la exportación de productos, especialmente agrícolas, y lo que obtendría si las condiciones del mercado internacional fuesen más ventajosas, vía apertura de mercados de países desarrollados o reducción de ayuda doméstica y subsidios en mercados desarrollados³⁵.

En el caso ecuatoriano, habría que analizar si lo que el país recibe como cooperación técnica³⁶ es comparable con lo que ingresa por las exportaciones no petroleras tradicionales (1.685,1 millones de dólares de Estados Unidos) o por la remesa de los ecuatorianos en el extranjero (1.539,5 millones de dólares en el año 2003)³⁷. Sólo tras un ejercicio de este tipo se podrán tomar decisiones con mayor objetividad y sin temor a la amenaza de perder la cooperación técnica a cambio de no presentar ciertas iniciativas o posiciones más decididas en una negociación comercial multilateral.

35 Más de un colega del Servicio Exterior Ecuatoriano que no ha tenido contacto con lo que implican las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC ha cuestionado su verdadera importancia al no ver resultados inmediatos en términos prácticos y económicos. El criterio generalizado es que en las relaciones bilaterales es donde se obtienen ventajas para el país, especialmente a través de la cooperación que se recibe. Sin negar el grado de verdad que esta visión tiene, habría que matizarla con el estudio comparativo que se ha sugerido en líneas anteriores y luego de ello analizar nuevamente a qué área se debería atribuir más importancia. Este estudio excede los propósitos de esta monografía, pero debería ser un indicativo para negociar comercialmente.

36 Esta es una cifra de difícil obtención, toda vez que gran parte de la cooperación internacional no se expresa en términos monetarios, sino a través del envío de expertos, becas, pago de gastos para la participación en reuniones, etc.

37 Las exportaciones no petroleras tradicionales incluyen: banano, café, camarón, cacao, atún y pescado. En cuanto a las remesas de los migrantes, seguramente la cifra real debe ser más alta, puesto que no todos los envíos de dinero se realizan a través de canales regulares. Estas cifras constan en estudios del Banco Central del Ecuador -BCE-, del Fondo Multilateral de Inversiones -FOMIN-, del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y del Pew Hispanic Center y fueron citados por el diario *El Comercio* de Quito, en su artículo “Migrantes: 9.890 millones en 10 años de remesas”, sección económica, edición del 4 de octubre de 2004.

Posición nacional, coordinación interna

Uno de los mayores vacíos al negociar en foros multilaterales es el divorcio que generalmente existe entre la posición oficial – estatal y los intereses que mantienen otros actores internos (en especial del sector privado). Tal vez el ejemplo más significativo sea la dificultad en consensuar posiciones nacionales al momento de buscar una posición conjunta en toda negociación que tiene que ver con el banano. Dada la confluencia de diferentes intereses (de los productores, de los exportadores, de las transnacionales, de los sindicatos, entre otros), es sumamente difícil que la Cancillería presente una posición única a nombre del Estado ecuatoriano que no genere resistencias de alguna de las partes involucradas.

Ninguna estrategia que se elabore, por buena que sea, tendrá resultados felices si no se cuenta con la opinión de los principales actores beneficiados y/o potencialmente perjudicados por la posición nacional. En este aspecto, debería ser la Cancillería la que lidere un proceso de transparencia en la información con el ánimo de que los sectores involucrados conozcan los elementos de la posición nacional en las negociaciones³⁸. La coordinación debería pasar, además, por los entes oficiales nacionales encargados de los diferentes temas que se negocien, de los cuales se requeriría el respaldo técnico pertinente. Aunque hay casos de coordinación y cooperación interinstitucional, no es raro que respondan más a la voluntad individual de quienes emiten información que a una cooperación estructurada y estable entre instituciones públicas nacionales como sería lo pertinente.

Capacitación de personal, respaldo desde capital, complejidad de los temas y sobrecarga de información

En las negociaciones del documento marco (y en general en las actividades que se desarrollan en la Misión del Ecuador ante las Naciones Unidas y la OMC) quedó en evidencia uno de los grandes problemas que afectan no so-

38 De alguna manera, este proceso se lleva a cabo en las negociaciones del TLC y un antecedente exitoso se remonta a las negociaciones territoriales y limítrofes con el Perú en los años 1997 y 1998, una de cuyas fases más importantes fue justamente la apertura de información de la Cancillería ecuatoriana no sólo a los medios de comunicación, sino también a otros sectores de la población, incluyendo a aquellos generalmente marginados como los indígenas y los afroecuatorianos.

lo al Ecuador, sino en general a la mayoría de los países en desarrollo: la falta de respuesta adecuada e inmediata a los requerimientos de información y análisis en un proceso de negociación. Dicen al respecto los autores Ingco y Croome:

Un problema considerable para algunos países en desarrollo es su propia limitación de recursos disponibles para participar significativamente en las negociaciones ... Las reuniones (del Comité de Agricultura) son exigentes para todos los participantes, pero especialmente para aquellos países en desarrollo más pequeños cuya representación en Ginebra y el respaldo en la capital nacional implica un significativo desgaste de recursos. Así, aunque varios países en desarrollo forman coaliciones de interés y pueden solicitar la guía de la Secretaría de la OMC y otros organismos, la responsabilidad de las negociaciones permanece en cada país, ya que su Lista de Concesiones pasa a ser parte de las obligaciones jurídicas de la OMC (Ingco y Croome 2004: 24).

Causa gran preocupación que las instituciones públicas del Ecuador no estén capacitadas para dar rápidamente respuestas técnicas y sustentadas a las inquietudes que surgen en los diversos temas que se tratan en la OMC. Ha quedado claro, en más de una vez, que la falta de instrucciones desde Quito obedece a la falta de personal técnico conocedor de la compleja normativa de la OMC³⁹.

El conjunto de textos jurídicos reunidos en “Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales”⁴⁰ compendia

39 Aunque los ejemplos podrían ser varios, un caso que grafica lo dicho se presentó en el Comité de Salvaguardias de la OMC, foro en el cual el 15 de julio de 2003 Ecuador notificó la imposición de una medida de salvaguardia a las placas y baldosas de cerámica barnizada o esmaltada para pavimentación o revestimiento. Esta medida afectó especialmente la cerámica procedente de España, por lo que la UE presentó varias preguntas, una de las cuales textualmente dice “La notificación de medidas provisionales hecha por el Ecuador en virtud del párrafo 4 del artículo 2 contiene algunas pruebas relativas a la evolución de las ventas en el mercado interno (estables durante los últimos tres años y medio), la producción nacional (en descenso según el Ecuador, *sin pruebas que lo fundamenten*) ...” (énfasis añadido). Ver: OMC: “Notificación en virtud del párrafo 4 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias hecha antes de la adopción de una medida de salvaguardia provisional prevista en el artículo 6. Preguntas complementarias formuladas por la Comunidades Europeas en relación con la notificación del ECUADOR”, Comité de Salvaguardias, documento signado como G/SG/Q2/ECU/9, de 12 de noviembre de 2003.

40 Libro denominado familiarmente como “La Biblia” por los delegados ante la OMC y que ha sido publicado por esa institución. Ver: OMC: “Los Resultados de la Ronda Uruguay de la Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los textos jurídicos”, Ginebra, 1994.

normas jurídicas que, en muchos casos, vienen desde la época del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT- (por sus siglas en inglés), cuya redacción es a menudo farragosa, complicada, oscura, llena de concordancias y reenvíos a otras normas, todo lo cual permite el “disentimiento constructivo”, es decir, la libre interpretación de sus lectores según los intereses que más les convengan. Únicamente a manera de ejemplo cítese el artículo XXIV del GATT 94, de interés para Ecuador por cuanto se refiere a las negociaciones se deben sostener para fijar nuevos aranceles y/o compensaciones y/o retaliaciones con la UE por su ampliación a 25 miembros o el artículo XXVIII del mismo texto, que contiene los procedimientos para negociar el paso del régimen bananero de cuotas de la UE a uno de arancel único, cuya lectura conduce a diferentes interpretaciones, inclusive entre los expertos en la materia. En el caso del artículo XXVIII, por ejemplo, los términos “abastecedor principal”, “partes contratantes principalmente interesadas”, “interés sustancial”, han merecido más de un análisis, más de una interpretación, sin que hasta el momento exista consenso sobre la correcta utilización y alcance de dichas palabras⁴¹.

Lo anterior conduce a afirmar que la denominada “brecha tecnológica”, que separa a los países en desarrollo de los desarrollados, tiene su equivalencia en otras áreas, como la económica, la legal y la comercial⁴².

Los países desarrollados, poseedores de equipos técnicos especializados, incrementan poco a poco la complejidad de sus actuaciones, sabedores de que los países en desarrollo difícilmente estarán en capacidad de procesar ese tipo de información de manera inmediata. La evolución del manejo de los

41 Esta oscuridad ha conducido a que la OMC aclare que sus estudios los prepara bajo su propia responsabilidad, sin perjuicio de las posiciones de los miembros y de sus obligaciones en la OMC. Así lo hace, por ejemplo, respecto del citado Art. XXVIII del GATT 94, en el estudio denominado “Negotiating Rights Under Article XXVIII of GATT 1994”, en el que de alguna manera reconoce, en su nota 2 al pie de página, la laxitud con la que pueden interpretarse las normas de la OMC, al decir que “Se puede discutir bajo este criterio que un Miembro que tenga un interés sustancial en una concesión, en lugar de negociar tiene sólo el derecho de consultar con el Miembro que desea modificar o retirar su concesión. Sin embargo, con el ánimo de dar una idea cabal, este criterio ha sido tomado en cuenta en este documento. Adicionalmente, *en la práctica*, hay casos en los que los Miembros que tienen interés sustancial han sido involucrados en las negociaciones”. (Énfasis añadido) Ver: OMC, “Negotiating Rights Under Article XXVIII of GATT 1994”, signature JOB(02)/93, 25 de Julio de 2002, emitido por el Comité de Acceso a Mercados de la OMC.

42 No obstante, países como Brasil, China, India, Sudáfrica, Argentina, Chile, Costa Rica, entre otros, han invertido en la preparación de sus delegados comerciales, de tal manera que se percibe que hay una respuesta institucional en las reuniones de la OMC.

regímenes de importación del banano en la UE, desde los años setenta hasta la actualidad, abona este argumento y no es el único caso⁴³. Para graficar lo expuesto, basta con revisar el contenido del cuadro explicativo N° 4⁴⁴ y comparar las dos redacciones que, para cuestiones similares, fueron propuestos por la UE con motivo de las negociaciones requeridas en su proceso de ampliación a 25 miembros. Este panorama tiende a empeorar puesto que se prevé que las negociaciones de las modalidades posteriores al paquete de julio que tengan un contenido técnico, cuyas consecuencias no se pueden distinguir fácilmente sin tener antes la posibilidad de efectuar análisis de impacto, correr simulaciones y también recopilar información y estadísticas fiables⁴⁵.

Este amplio comentario, que resume varios de los puntos débiles del Ecuador en una negociación, no tiene sino una salida, que es la de preparar y capacitar a personal del sector público que se especialice en temas comerciales. Una de las dificultades serias al respecto es la falta de políticas de personal que caracteriza a las instituciones públicas ecuatorianas, incluida la Cancillería, puesto que no es política establecida que quienes hubiesen alcanzado un conocimiento en un tema hagan su seguimiento.

En el caso de la Cancillería, las normas consignadas en la Ley Orgánica del Servicio Exterior para distribuir funciones sirvieron bien en su momento, pero han quedado desfasadas para el tiempo actual que se caracteriza por la tecnificación, la especialización y una información amplia y compleja.

43 El hecho de haber triunfado en el panel del banano con la UE no implica que Ecuador hubiese contado con personal capacitado para profundos análisis técnicos, lo único que puede inferirse es que se contrató a una buena firma legal. Ello no resta el mérito del Ecuador de haberse enfrentado a un adversario por demás valeroso.

44 Los ejemplos pueden ser mucho más abundantes, especialmente si se toman en cuenta las decisiones de los grupos de expertos o paneles y las del Órgano de Apelación. Los textos del ejemplo citado pueden encontrarse en OMC "Ampliación de las Comunidades Europeas. Negociaciones en virtud del párrafo 6 del artículo XXIV del GATT de 1994. Comunicación de las Comunidades Europeas", signatura WT/L/67, de 19 de mayo de 1995 y OMC: "Negociaciones en virtud del Párrafo 6 del Artículo XXIV. Ampliación de la UE. Comunicación de las Comunidades Europeas", signatura G/L/695, de 30 de septiembre de 2004.

45 Incierto resulta en agricultura, por ejemplo, saber cuál podrá ser el aporte del Ecuador al debate del Anexo A del marco en lo referente a la fórmula estratificada de reducción global de la ayuda interna causante de distorsión del comercio (párrafo 7 y ss. del marco) o de la fórmula estratificada de la Medida Global de Ayuda Total Consolidada (párrafo 9 y ss. del marco) o en cuanto a acceso a los mercados, la fórmula estratificada. Todos estos temas requieren de análisis profundos que, hasta el momento, no han podido ser realizados sobre la base de lo que Ecuador requiere. Ver: OMC "Programa de Trabajo de Doha. Decisión adoptada por el Consejo General el 1° de agosto de 2004", signatura WT/L/579, de 2 de agosto de 2004.

Una necesidad imperiosa para Ecuador es contar con técnicos, aunque ello implique un objetivo a largo plazo. Se debe incentivar y facilitar, a corto plazo, la preparación de los representantes ecuatorianos previamente a cada encuentro negociador, evitando todo tipo de improvisación en la enunciación y defensa de la posición nacional.

Percepción país

Uno de los elementos no cuantificables que más puede perjudicar la participación en los foros internacionales es la percepción internacional que exista de un país. En el caso del Ecuador la corrupción generalizada⁴⁶, la inestabilidad política recurrente, el mal manejo gubernamental (independientemente de quien ejerza el gobierno), la crisis económica generalizada, son factores que evidentemente destruyen la imagen nacional y conducen a que se siga pensando en Ecuador como una *banana republic*. Sin negar que estas percepciones pueden tener sus fundamentos, no es menos cierto que hay una cierta facilidad para castigar a más a países con poca capacidad de respuesta que, como Ecuador, pueden servir para ejemplificar la aplicación de ciertos parámetros internacionales de calificación que no siempre son objetivos. Un ejemplo reciente constituye la evaluación hecha por Estados Unidos a mediados de junio de 2004, según la cual Ecuador fue clasificado en el tercer nivel (el más bajo de la clasificación), como uno de los diez países del mundo que menos esfuerzos efectúan por luchar contra el tráfico de personas⁴⁷. En este sentido, además del necesario trabajo interno para reducir este tipo de factores negativos, también es importante que se trabaje en la imagen internacional a proyectar⁴⁸.

46 El año 2004, Ecuador fue catalogado como uno de los países más corruptos de América Latina, según el Índice de Percepción de Corrupción 2004 de Transparencia Internacional. En una lista de 146 países, Ecuador se ubicó en el lugar 112. Una ubicación más baja en la región sólo corresponde a Honduras (116), Venezuela (120), Bolivia (122), Guatemala (123), Paraguay (140) y Haití (146). La mala imagen que derivada de la citada clasificación es difícil de contrarrestar y de producirse un cambio, este tendría efecto a largo plazo. Ver: Transparencia Internacional (TI): "Índice de Percepción de Corrupción 2004 de Transparency International", enlace internet: <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.es.html>

47 De acuerdo con el *Trafficking in Persons Report* emitido por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, cuyo vínculo electrónico es <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2004>. Otro ejemplo es el examen al que se somete Ecuador al presentar su Informe sobre la situación de los derechos económicos, culturales y sociales ante el Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales de

Cualquier estrategia de negociación comercial internacional debería incluir el compromiso serio de cumplir las obligaciones adquiridas, como uno de los mecanismos para mejorar dicha imagen tan venida a menos. Este cumplimiento, sin embargo, no debe crear conflicto con intereses nacionales que siempre serán lo prioritario.

Buscar mayor poder de negociación

Sobre la base de que Ecuador es un jugador de menor peso político, habida cuenta del tamaño de su economía y de su participación en el comercio internacional, es demasiado irreal suponer que puede desbalancear una negociación multilateral. Las estadísticas del Anexo 4 demuestran que la Comunidad Andina de Naciones -CAN- participó en la economía mundial entre 1995 y 2002 en un escasísimo 0,1%, frente a 0,2% del MERCOSUR, 10% del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o 24% de la UE. La participación del Ecuador es, evidentemente, menor a ese 0,1%. Sin embargo, se deben concentrar los esfuerzos en la búsqueda de aquellos aspectos en los cuales el país tiene más opciones de participar comercialmente, teniendo siempre en consideración que en lo multilateral inclusive los países de menor peso político tienen un cierto margen de acción con el que difícilmente cuentan al negociar bilateralmente, de ahí que lo más conveniente en la coyuntura actual sería, por ejemplo, negociar el TLC con Estados Unidos, pero paralelamente plantear posiciones en la OMC, especialmente en

de las Naciones Unidas, donde se juzga al Estado ecuatoriano, entre otras cosas, por no estar en capacidad de brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes, pero que jamás osan siquiera juzgar a aquellos países que, mediante subsidios, impiden que países en desarrollo consigan vender sus productos como una de las formas de mejorar sus economías y por ende, el nivel de vida de sus habitantes.

- 48 Este trabajo corresponde al Estado, pero también al sector privado y a la sociedad civil. Los medios de comunicación también podrían jugar un rol muy importante si redujesen el nivel de sensacionalismo que generalmente manejan para endosar culpabilidades de corrupción (muchas veces no comprobadas), creando un ambiente de eterna duda sobre la honorabilidad de quienes ejercen el poder, independientemente de la tendencia política a la que pertenezcan. Quien revise la prensa o los noticieros ecuatorianos podrá constatar que a cada día le corresponde un escándalo. Visto de otro lado, sin embargo, la apertura con la que la prensa actúa dice mucho sobre la libertad de expresión que existe en Ecuador, aunque este valor no ha sido suficientemente destacado en el manejo de la imagen nacional.

aquellos temas en que en lo bilateral sea difícil llegar a un buen resultado⁴⁹. Si bien por cuestiones de tiempo esta estrategia no será aplicable, se la podría utilizar en futuras negociaciones con la UE.

En el punto "La percepción de lo multilateral" ya se anticipó la necesidad de conseguir mayor poder de negociación (llamado en inglés *bargaining power*), entendido éste como la capacidad de un país de poder político internacional limitado para acortar sus desventajas al negociar con un país más poderoso. En términos prácticos, hay mecanismos mediante los cuales se puede conseguir una igualdad negociadora, si bien no constante, por lo menos válida para ciertas fases específicas de una negociación. Hay que aprovechar, por ejemplo, que una de las ventajas de que en la OMC las decisiones se tomen por *consenso* es que, en teoría, inclusive los países con poder internacional limitado podrían oponerse si sus intereses no han sido tomados en cuenta. Se entiende que habrá consenso "si ningún Miembro objeta formalmente la decisión propuesta en la reunión en la que se toma tal decisión. Así, inclusive un miembro puede impedir el consenso" (Lal Das 1999: 429). Esta posibilidad puede ser útil con el fin de conseguir una cierta igualdad momentánea en temas específicos con los países desarrollados. Evidentemente que el riesgo político de no unirse al consenso mientras los otros miembros de la OMC ya lo han hecho es demasiado alto, pero es una opción legítima si permite que los intereses nacionales sean escuchados⁵⁰.

49 Para clarificar lo dicho, si Estados Unidos no desea dar concesiones bilateralmente en ciertas áreas, como la agrícola, Ecuador debería propender a que este tema se decida en el ámbito de las negociaciones comerciales de la OMC, en donde podría cobijarse bajo los intereses de los países en desarrollo.

50 El Jefe del Equipo Negociador Ecuatoriano para el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Christian Espinosa, recordó en una visita a Ginebra a finales de junio de 2004, que en varias ocasiones frente a la oposición de la UE, Ecuador se vio obligado a no unirse al consenso y suspender las reuniones del principal órgano de la OMC, el Consejo General, con el fin de que se incluya la discusión de algún aspecto referido al banano en el orden del día, bajo "Asuntos varios". El resultado era que el Presidente de la reunión, junto con personal de Secretaría de la OMC, citaba en ese mismo instante a las partes interesadas, Ecuador y la UE (y también Estados Unidos que, en ciertas ocasiones, apoya a los países menos poderosos, no por coincidir con sus intereses, sino para evitar que la UE asuma un rol demasiado protagónico y desequilibrador en la OMC) quienes, en relativa igualdad de condiciones, llegaban a un acuerdo para que la solicitud del Ecuador se tome en cuenta y la reunión pueda proseguir. La reiteración de esta actitud condujo, en palabras del mismo Christian Espinosa, a que humorísticamente se asocie a los delegados ecuatorianos con los administradores de los bares de la OMC, que se beneficiaban de estas suspensiones, puesto que allí acudía el resto de delegados mientras se resolvía el *impasse* entre ecuatorianos y europeos.

Otro elemento que puede resultar útil es el *todo único* (*single undertaking*) heredado de la Ronda Uruguay del GATT, que prevé que “nada está acordado hasta que todo está acordado” (*nothing is agreed until everything is agreed*). Según los autores Ingco y Crome, la aplicación de este concepto otorga un poder de negociación adicional tanto al más poderoso como al más reacio de los participantes, a través del cual “se pueden presentar a otros participantes solicitudes que quizás son económicamente no justificables, pero políticamente inevitables. Esto sucedió, por ejemplo, en los días finales de la Ronda Uruguay” (Ingcon y Croome 2004: 24).

En las negociaciones previas al paquete de julio se consiguió que varias de las propuestas del Ecuador fueran tomadas en cuenta sobre la base de la insistencia y de la cooperación con países con intereses similares. Los ejemplos más significativos fueron el reiterado pedido para que en el marco se incluyeran los preceptos del párrafo 5 del preámbulo del Acuerdo de Agricultura, que se refiere a la liberalización de los productos tropicales y los bienes para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos, que finalmente fue incluido y consta como párrafo 43⁵¹ y la oposición a que las preferencias se impongan sobre el principio de Nación Más Favorecida.

Otro mecanismo para insertarse en las negociaciones consiste en formar alianzas con países que tengan intereses similares. De alguna manera esto se ha conseguido en los dos temas citados en el párrafo precedente, lo cual es también un logro del Ecuador y dará alguna seguridad para que, en la fase de las modalidades, los delegados ecuatorianos participen en los *green rooms* o consultas, lo que no impide que paralelamente se insista en otros temas de interés. Ello no suple, sin embargo, la salida del G-20.

51 Dice textualmente el párrafo 43 del marco: “La aplicación plena del compromiso de larga data de lograr la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales y para los productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos sigue pendiente, y se abordará de manera efectiva en las negociaciones sobre el acceso a los mercados.” OMC “Programa de Trabajo de Doha. Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004”, signatura WT/L/579, de 2 de agosto de 2004.

Defensa transversal de la posición nacional: uso de varios foros internacionales simultáneamente

Uno de los errores de los países en desarrollo, y del Ecuador en particular, es que no se utilizan los foros internacionales disponibles con el ánimo de conseguir los objetivos nacionales. Mientras los países desarrollados cuidan mucho su discurso político y social y proyectan una imagen de grandes impulsores y protectores de los derechos humanos (en la Organización de las Naciones Unidas -ONU-), de la libertad sindical (en la Organización Internacional del Trabajo -OIT-), de la salubridad (en la Organización Mundial de la Salud -OMS-), de la necesidad de proteger el medio ambiente, presentan una faz totalmente contrapuesta en el debate de los temas comerciales y económicos, áreas en las que la defensa de sus subsidios implica mantener la inequidad en la distribución de la riqueza mundial y una ruptura con los preceptos democráticos que dicen defender. Este doble discurso, sin embargo, no es atacado por los países en desarrollo quienes, por el contrario, se limitan a reaccionar a las agendas impuestas por los intereses de los desarrollados. Más aún, cuando se presenta alguna iniciativa novedosa y ambiciosa de algún país en desarrollo, no es raro que sean otros países en desarrollo los que se opongan a su aprobación⁵².

En el caso del Ecuador, se precisa de una estrategia internacional integral que identifique ciertos objetivos principales a obtener y la horizontalidad que implique su búsqueda. Por ejemplo, no es aceptable que en foros internacionales (como sucede en los exámenes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas) se acuse aisladamente al Estado ecuatoriano de no garantizar el trabajo de sus ciudadanos, según lo dicta su Constitución, si no se analiza, al mismo tiempo, que entre las razones para ello está la imposibilidad de ingresar comercialmente en los mercados de los países desarro-

52 Un caso, de los varios que podrían citarse, fue la iniciativa de Brasil y Argentina de incluir la dimensión del desarrollo en las discusiones de la Asamblea Mundial de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual -OMPI-, en septiembre de 2004, que no fue apoyada, por razones en algunos casos discutibles, ni siquiera por todos los miembros del Grupo Latinoamericano y del Caribe -GRU-LAC-. Otro ejemplo es la salida del G-20 con efecto “dominó” de varios países centroamericanos y andinos, varios de los cuales, entre ellos Ecuador, adujeron la “politización” de ese grupo (sin que los hechos lo hubiesen confirmado hasta la fecha. Esta “metodología” es muy conocida en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, donde, por tradición, las resoluciones de condena al régimen no democrático de Cuba no las presentan directamente Estados Unidos, sino un país latinoamericano.

llados debido a sus subsidios agrícolas y a las trabas que imponen a los productos de países en desarrollo (tema que se trata en la OMC).

A futuro, sería imprescindible que varios asuntos no se limiten a un foro internacional específico, sino que trasciendan y se los defiendan en otros con el fin de crear conciencia y obtener los objetivos que previamente se hubiesen planteado. Únicamente a manera de ejemplo, algunos de los temas horizontales o transversales que deberían ser tratados integralmente y en forma paralela en varios foros son los siguientes:

- a. La migración y sus efectos: en el Consejo de Comercio de Servicios de la OMC; en la Organización Internacional de las Migraciones -OIM-; en la Organización Internacional del Trabajo -OIT-; en la Organización Mundial de la Salud -OMS⁵³.
- b. Las repercusiones del uso de los subsidios por parte de los países industrializados: en el Comité de Agricultura de la OMC en Sesión Extraordinaria; en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; en la OIT; en la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD- (por sus siglas en inglés); ante el Fondo Monetario Internacional -FMI-.
- c. La posibilidad de producir medicamentos genéricos: en el Consejo de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la OMC; en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual -OMPI-; en la OMS.
- d. Temas ambientales: en el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC; en las respectivas secretarías de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente, -AMUMA-.

53 El caso de la migración es citado específicamente por Stiglitz, quien dice que el Acuerdo General del Comercio de Servicios (GATS) reconoce cuatro modos de prestación de servicios. El movimiento temporal de personas naturales (Modo 4) ha recibido, de lejos, la menor atención en términos de volumen en las listas de concesiones. Ello, pese a que las diferencias de remuneraciones entre los países evidencian que los movimientos de factores incrementarían sustancialmente la productividad global ... El movimiento temporal de mano de obra menos calificada desde países en desarrollo (donde están en sobreoferta) hacia países desarrollados (donde están relativamente bajo la oferta) se estima que incrementaría la riqueza en el mundo en cientos de miles de millones de dólares, aún si la escala del flujo laboral fuese modesto (Stiglitz y Charlton s/f. 18).

- e. La necesidad de liberalizar el comercio internacional con miras a una mejor distribución de la riqueza en el mundo: en la OMC; en la UNC-TAD; en el FMI; en el Banco Mundial -BM-; en la OIT⁵⁴.

Conclusiones

Lo que se ha dicho en las páginas anteriores, que es el resultado de la participación en el proceso real de negociación comercial de la OMC, de la elaboración y presentación de la posición nacional en ese foro y de la constatación de las posturas de los otros miembros, permite sostener que en esta organización el poder no es una entelequia ni un mero ejercicio académico, sino que es una realidad que se aplica por sobre toda consideración neoliberal - idealista (en el sentido de la teoría de las Relaciones Internacionales) de solidaridad o de cooperación⁵⁵. El control del comercio de productos esenciales para un país implica la posibilidad de ejercer sobre él poder y presión. Sin embargo, esa dosis de realismo es necesaria porque en un mundo en el que todo gira alrededor del comercio no hay amistad sino intereses, es por ello que mientras muchos países desarrollados venden la idea del libre comercio en el mundo, e incluso intentan imponerla a como dé lugar, paralelamente subsidian su producción agrícola con el equivalente a 1.000 millones de dólares diarios, lo cual es la antítesis del libre comercio. Vale citar en esta línea las palabras del analista Bernard Cassen, que dice:

Para los EEUU y la UE, a veces competidores, pero la mayoría de veces socios, el planeta se reduce a un vasto mercado en el que ellos buscan apropiarse del máximo de partes. Atraídos por las promesas librecambistas, un

54 Esta estrategia realizada sistemáticamente podría tener resultados efectivos. Mientras Ecuador ocupó la coordinación del Grupo de las Américas -GRUA- y del Grupo Latinoamericano y del Caribe -GRULAC- simultáneamente ante la OIT y la OMS (en el período junio 2003 – junio 2004), se hicieron varios intentos en ese sentido. Así, en varias declaraciones realizadas a nombre del GRULAC, en la OIT, se aludió al tema de los subsidios agrícolas y sus efectos negativos en la economía mundial. Si bien no hubo una respuesta de los países desarrollados aludidos, se dejó sentado el interés, la preocupación y la coherencia de los países latinoamericanos sobre este tema. Acciones repetidas podrían obligar a una respuesta y pondrían en entredicho las posiciones de algunos países industrializados que se autocalifican como defensores de la democracia, la igualdad, la libertad y sobre todo, del libre comercio en el mundo.

55 El ejemplo más patético fue la negativa en Cancún, de los países industrializados, a un trato especial para cuatro países africanos dependientes de la exportación del algodón.

número de gobiernos de países del Sur ha participado hasta ahora por su propia cuenta, pero bajo tutela. Sin embargo, ¿hasta cuándo van a jugar el juego? (Cassen 2003: 22).

En este escenario, la tarea primordial del Ecuador, a través de la Cancillería, debe ser el planteamiento serio, multidisciplinario y multisectorial de cuáles son los objetivos, los intereses nacionales y las prioridades que persigue. Ninguna estrategia será válida sin estos puntos de sustento. Mientras tanto, se deben conservar aquellos pequeños espacios en los que hay campo para negociar con algún nivel de ventaja.

Una de las conclusiones más importantes es que la creación de una posición de país no es fácil por la intervención de múltiples intereses, generalmente contrapuestos. Esta es, inclusive, la principal debilidad del Ecuador. Cabe allí que la Cancillería genere espacios de diálogo y liderazgo para evitar que sean sectores comprometidos con intereses particulares o parcializados los que encaminen la toma de decisiones en las negociaciones comerciales multilaterales.

En lo internacional, Ecuador no es inmune a la globalización y a los efectos de una economía mundial cada vez más interconectada. Como se vio, la participación ecuatoriana en el comercio internacional es relativamente insignificante y actúa como serio limitante para la emisión de iniciativas. De ahí que sea necesario atacar en varios foros al mismo tiempo, con el fin de consolidar posiciones coherentes y evitar que los principios del libre mercado se apliquen en una sola vía, cual es la apertura de los países en desarrollo frente a la caparazón proteccionista de los países desarrollados a sus productos y productores. El caso del nuevo arancel al banano en la UE no puede ser más claro, al pretender pasar de 75 a 230 (o más) por tonelada métrica, con el objeto de proteger el banano de los países ACP y de los productores de las Islas Canarias. El mensaje que la UE envía es el de no practicar las reglas de libre mercado que pregona y que intenta que otros países, entre ellos Ecuador, apliquen para los productos europeos.

La pelea por reglas claras y equilibradas en el comercio internacional se convierte, de alguna manera, en una situación de vida o muerte para la mayoría de países en desarrollo, entre ellos Ecuador, que al no tener tecnología qué vender, están condenados, de alguna manera, a las exportaciones agrícolas o de productos primarios. Este elemento permite reforzar la tesis

de que es necesario prestar gran atención a los foros multilaterales, con el ánimo de no perder los espacios que existen, o inclusive crear otros, que permitan la apertura de los mercados de países desarrollados.

Sobre la base del realismo, si bien la conformación de alianzas es una estrategia válida y útil, no deja de crear una cierta dependencia de quien lidere el grupo. Inclusive en el G-20, con cuyos postulados hay gran afinidad, no se pueden ocultar los intereses que persiguen los grandes países en desarrollo como Brasil, China o India, que buscan un beneficio mayor y acrecentar sus cuotas regionales de poder. Por ello, toda membresía debe implicar, al mismo tiempo, la vigilancia de que no se están cediendo intereses nacionales. El mensaje es, en esencia, que Ecuador tiene que confiar únicamente en sí mismo.

Aunque los comentarios anteriores tienen que ver con la incidencia de elementos externos en la situación del Ecuador, también es necesario tener conciencia de que muchos de los limitantes vienen del ámbito interno. La sempiterna crisis económica, la inestabilidad política recurrente, la corrupción, la inestabilidad jurídica, la poca conciencia nacional de los dirigentes y políticos ecuatorianos no tienen nada que ver con las presiones externas ni con el libre mercado, pero tienen consecuencias en la imagen que Ecuador proyecta. Este es, tal vez, el reto más grande y más complicado que el país tiene ante sí al momento de presentarse en el exterior. En un tiempo en el que la información fluye instantáneamente, no hay espacio para dar una imagen irreal del país, ni para presentar un Ecuador idealizado en el que es atractivo invertir y que mantiene su palabra al comerciar. Una mala imagen internacional debe entenderse como sinónimo de poca seriedad y de merma en el poder de negociación. Es lamentable que en Ecuador no exista la noción de “hacer país” y por el momento, hay que reconocer que éste es un lastre que todo quien intente negociar por Ecuador debe cargar, ya que un cambio en esta realidad va más allá de la formulación de una estrategia.

Finalmente, la restricción de espacio conduce a confesar que muchas ideas quedan pendientes. Tal es el caso de los procesos específicos de negociación que se efectúan bajo el marco de la OMC y la posibilidad de recurrir al Mecanismo de Solución de Diferencias en el cual Ecuador tiene un antecedente de relativo éxito, cual fue el panel del banano. La imposibilidad de tratar dichos temas confirma que las reflexiones que aquí se presentan no son sino el inicio de un análisis necesario que requiere más profundidad de la que permite una veintena de páginas.

Bibliografía y otras fuentes

Documentos y declaraciones

Acuerdo de Complementación Económica suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay - Estados Partes del Mercosur y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela - Países Miembros de la Comunidad Andina.

Comunidad Andina de Naciones, CAN: "Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989-2002".

Departamento de Estados de Estados Unidos: "Trafficking in Persons Report" <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2004>.

G-10 "Ministerial Communiqué", Ginebra, 5 de Julio de 2004.

_____ "Ampliación de las Comunidades Europeas. Negociaciones en virtud del párrafo 6 del artículo XXIV del GATT de 1994. Comunicación de las Comunidades Europeas", signatura WT/L/67, de 19 de mayo de 1995

_____ "Continuación de la prórroga del período de transición previsto en el párrafo 4 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias para la eliminación de las subvenciones a la exportación de conformidad con el apartado 6 del párrafo 10 de la Decisión Ministerial sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación", Decisión de 8 de diciembre de 2003 sobre el Sistema Especial de Importación-Exportación de Bienes de Capital y Repuestos (SIEX), signatura G/SCM/94/Add.1, de 9 de diciembre de 2003 y Decisión de la misma fecha sobre el Régimen de Zonas Francas, signatura G/SCM/93/Add.1, de 9 de diciembre de 2003.

_____ "Declaraciones de Doha", Ginebra, 2003; también se puede consultar la versión electrónica en www.wto.org

_____ "Documento conjunto de las Comunidades Europeas y los Estados Unidos", signatura JOB(03)/157, de 13 de agosto de 2003.

_____ "Entender la OMC", Ginebra, Septiembre 2003.

_____ "Estadísticas del comercio internacional 2003", Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 2004.

-
- “Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los Textos Jurídicos”, Acuerdo sobre la Agricultura, OMC, Ginebra, 1994.
-
- “Negociaciones en virtud del Párrafo 6 del Artículo XXIV. Ampliación de la Unión Europea. Comunicación de las Comunidades Europeas”, signatura G/L/695, de 30 de septiembre de 2004.
-
- “Negociaciones sobre la Agricultura. Anteproyecto de Modalidades para los Nuevos Compromisos”, signatura TN/AG/W/1/Rev.1, de 18 de marzo de 2003, anexo 1 de OMC: “Negociaciones sobre la Agricultura”, informe del Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, Sr. Stuart Harbinson, al Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC, signatura TN/AG/10, de 7 de julio de 2003.
-
- “Negotiating Rights Under Article XXVIII of GATT 1994”, signatura JOB(02)/93, 25 de Julio de 2002, emitido por el Comité de Acceso a Mercados de la OMC.
-
- “Notificación en virtud del párrafo 4 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias hecha antes de la adopción de una medida de salvaguardia provisional prevista en el artículo 6. Preguntas complementarias formuladas por la Comunidades Europeas en relación con la notificación del Ecuador”, Comité de Salvaguardias, documento signado como G/SG/Q2/ECU/9, de 12 de noviembre de 2003.
-
- “Programa de Trabajo de Doha. Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004”, signatura WT/L/579, de 2 de agosto de 2004.
- Transparencia Internacional (TI): “Índice de Percepción de Corrupción 2004 de Transparency International”, enlace internet: <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.es.html>

Libros

- Banco Mundial (2004). *Global Economic Prospects 2004. Realising the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington D.C, Banco Mundial.
- Blanco, Herminio y Jaime Zabłudovsky (2004). “ALCA, un largo y tortuoso camino”. *Revista Foreign Affairs en Español*, Volumen 3, Número 4, EEUU.

- Cassen, Bernard (2003). “La guerre commerciale, seul horizon du libre-échange”. *Le Monde Diplomatique* (septiembre). Francia.
- Goode, Walter (2003). *Dictionary of Trade Policy Terms*, Fourth Edition. United Kingdom, Cambridge University Press, World Trade Organization.
- Gorter, Harry, Lilian Ruiz y Merlinda Ingco (2004). “Export Competition Policies”. En: Merlinda D. Ingco y John Croome, eds., *Agriculture and the WTO. Creating a Trading System for Development*. Washington DC., World Bank y Oxford University Press.
- Hauser, Heinz (s/f). *Greater Transparency in the World Trading System*. St. Gallen, Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research, University of St. Gallen, Suiza.
- Ingco, Merlinda D. y John Croome eds. (2004). *Agriculture and the WTO. Creating a Trading System for Development*. Washington DC., World Bank y Oxford University Press.
- Lal Das, Bhagirath (1999). *The World Trade Organization. A Guide to the Framework for International Trade*. Penang, Malasia, Third World Network.
- Salomón González, Mónica (2002). “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, vol. 56 (diciembre 2001, enero 2002).
- Saner, Raymond (2000). *L'Art de la négociation. Stratégie, tactique, motivation, compréhension, leadership*. La Haya, Ed. Chiron.
- Stiglitz, Joseph y Andrew Charlton (s/f),: *The Doha Round of Trade Negotiations: An Agenda to Promote Development and Facilitate Adjustment*. Initiative for Policy Dialogue (IPD).

Revistas y artículos de prensa

- Diario El Comercio: “Migrantes: 9.890 millones en 10 años de remesas”, sección económica, Quito, 4 de octubre de 2004.

Cuadro explicativo N° 1.

Los Grupos de Negociación en Agricultura

(Los portavoces constan en negritas)

ACP: África, Caribe y Pacífico. Países africanos (excepto Egipto y Túnez) más Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, República Dominicana, Fiji, Granada, Guyana, Jamaica, Papúa Nueva Guinea, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago.

Cairns: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Paraguay, Filipinas, África del Sur, Tailandia, Uruguay.

No G-5 o G-5: Estados Unidos, Unión Europea, Brasil, India y Australia.

G-10: Bulgaria, Islandia, Israel, Japón, Corea, Liechtenstein, Mauricio, Noruega, Suiza, Taipei Chino.

G-20: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria, Paquistán, Paraguay, Filipinas, África del Sur, Tanzania, Tailandia, Venezuela, Zimbabwe.

G-33: Barbados, Botswana, Congo, Costa de Marfil, Cuba, República Dominicana, Haití, Honduras, Indonesia, Jamaica, Kenia, Corea, Mauricio, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Paquistán, Panamá, Perú, Filipinas, Senegal, Sri Lanka, Tanzania, Trinidad y Tobago, Turquía, Uganda, Venezuela, Zambia, Zimbabwe.

G-90: Conformado por tres grupos: Países Africanos, ACP y Menos Desarrollados.

Países africanos: Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Djibouti, Egipto, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, África del Sur, Swazilandia, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

PMA: Países menos adelantados. Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Burundi, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Djibouti, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Haití, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Níger, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Islas Salomón, Tanzania, Togo.

Países recientemente adheridos: Albania, Croacia, Georgia, Jordania, Moldova, Omán.

Sin grupo: Armenia, el Reino de Bahrain, Ecuador, El Salvador, la Antigua República de Macedonia, Hong Kong (China), Kuwait, Kirguisia, Macao (China), Marruecos, Rumania, los Emiratos Árabes Unidos y los Estados Unidos.

Cuadro explicativo N° 2.

Los *Green Rooms*

Un *green room*, que textualmente se traduciría en español como "sala verde", es definido por el autor Walter Goode (2003: 160) como:

Una sala de reuniones en el edificio de la OMC en Ginebra usado en ocasiones para obtener compromisos en las negociaciones comerciales, a menudo bajo el liderazgo del Director General de la OMC. Debido a que la sala es muy pequeña, únicamente una pequeña parte de los Miembros de la OMC pueden tomar parte en tales reuniones. Por esta razón, los opositores de la OMC a menudo utilizan el *Green Room* como un ejemplo de la alegada falta de transparencia en la toma de decisiones. Contra esto se puede argumentar que en las negociaciones multilaterales las decisiones difíciles no pueden conseguirse en sesiones plenarias, especialmente si algunas partes deben retroceder en sus posiciones.

No obstante la claridad de la definición, es cuestionable que el autor pretenda sostener que sólo los opositores de la OMC critican los *green rooms*, cuando el uso de este mecanismo ha sido y es ampliamente criticado por la mayor parte de los países en desarrollo. Evidentemente, las excepciones a este comentario provenirán de los "ungidos" que participan de este tipo de reuniones exclusivas.

El sistema, si bien facilita la toma de decisiones y el desentramamiento de temas complejos, no se compadece con los intereses de los países que al no haber sido "invitados" a un *green room*, ni tener allí una representación de sus intereses, se ven luego presionados a aceptar aquello en cuya discusión no intervinieron. Como se registra en la nota al pie N° 24, la experiencia del Ecuador y otros países corrobora lo expuesto. Este reclamo no es nuevo. Joseph E. Stiglitz, al referirse a las negociaciones de Doha, habla de la preocupante falta de transparencia, incluyendo las negociaciones en *green rooms*, "en las cuales únicamente unos cuantos países elegidos del mundo en desarrollo fueron involucrados en las negociaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea" (Stiglitz y Charlton s/f: 1, nota 2).

Cuadro explicativo N° 3 A**Un análisis resumido del Ecuador con cuatro variables: FODA o DAFO.**

El análisis de cuatro variables, Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO o FODA) se aplica para definir los objetivos y las limitaciones que existen en el ámbito empresarial. A continuación, consta un intento no exhaustivo para tener un esquema resumido de los elementos con los que cuenta y que debe enfrentar Ecuador en negociaciones comerciales en la OMC.

Debilidades (internas):

- Limitada participación en la economía y comercio mundiales.
- Limitado poder político internacional.
- Poca capacidad de negociación.
- Mala imagen internacional (corrupción, inestabilidad política).
- No ser miembro de un grupo en negociaciones produce falta de información y de participación en toma de decisiones.
- Falta de personal técnico capacitado que pueda responder inmediatamente.
- Restricciones económicas limitan que personal técnico se desplace a Ginebra.
- Falta de coherencia de los principales actores internos para establecer una posición nacional.

Amenazas (externas):

- Las decisiones en las negociaciones están en manos de unos pocos países.
- Los países desarrollados tienen alto poder de negociación (y de presión).
- Conflicto de intereses con otros países en desarrollo y/o menos adelantados.
- Complejidad de los temas que impide un seguimiento adecuado.
- Varios frentes de negociación al mismo tiempo.
- Posibilidad de sufrir presiones de países de los cuales se depende comercialmente

Cuadro explicativo N° 3 B

Un análisis resumido del Ecuador con cuatro variables: FODA o DAFO.

Fortalezas (internas):

- Ecuador es un país que tiene potencial para diversificar su producción agrícola.
- Por ser país en desarrollo, hay derecho a recurrir a normas especiales, como el trato especial y diferenciado.
- El Servicio Exterior Ecuatoriano tiene, en general, una buena formación académica y está potencialmente apto para capacitarse en aspectos técnicos de la OMC.
- La economía dolarizada genera más confianza y estabilidad al reducir la inflación.
- Haber ganado el panel del banano a la UE es un buen precedente para Ecuador.

Oportunidades (externas):

- Opción para crear alianzas en temas en que se comparte interés con otros países (productos tropicales, preferencias arancelarias).
- Apertura de algunos espacios de trabajo con los países andinos.
- Posibilidad de estar protegidos indirectamente en la negociación por las gestiones que el G-20 y otros países en desarrollo o grupos lleven adelante, aún sin ser miembros.
- El consenso puede ser utilizado para equilibrar transitoriamente la posición negociadora.

Cuadro explicativo N° 4.

La creciente complejidad de los temas. Un ejemplo.

Texto presentado por la ampliación de las Comunidades Europeas el 19 de mayo de 1995, con el fin de que el plazo de negociaciones según el Art. XXIV.6 se amplíe por 6 meses más:

La Comisión de las Comunidades Europeas desea notificar a los Miembros de la OMC que las Comunidades Europeas aceptan la prolongación, pasado el 30 de junio de 1995 y hasta el 31 de diciembre de 1995, de todos los derechos que asisten a los Miembros de la OMC en virtud del párrafo 3 del artículo XXVIII del GATT de 1994 con respecto a las negociaciones previstas en el párrafo 6 del artículo XXIV, actualmente en curso tras la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la UE el 1° de enero de 1995. Se proseguirán las consultas y negociaciones bilaterales a fin de alcanzar a tiempo una solución definitiva y mutuamente satisfactoria antes de que termine el período mencionado.

Frente a la claridad del párrafo transcrito, léase el texto presentado por la ampliación de las Comunidades Europeas en mayo de 2004, con idénticos fines que el anterior, pero con una redacción que amerita varias y detenidas lecturas:

Como continuación de la notificación de las CE, de 19 de enero de 2004, sobre la adhesión a la UE de la República Checa, la República de Chipre, la República Eslovaca, la República de Eslovenia, la República de Estonia, la República de Hungría, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta y la República de Polonia el 1° de mayo de 2004, la Comisión de las Comunidades Europeas desea informar por la presente que las CE no harán valer que los Miembros de la OMC que hayan presentado una declaración de interés en virtud del párrafo 6 del artículo XXIV del GATT de 1994 no pueden retirar concesiones sustancialmente equivalentes de conformidad con el párrafo 3 del artículo XXVIII del GATT de 1994 porque ese retiro se produce después de transcurridos seis meses desde el retiro de concesiones por las CE, siempre que el Miembro de la OMC que haya presentado esa declaración retire concesiones a más tardar 12 meses después de la modificación de las concesiones por las CE.

ANEXO 1

No 4-7-108 / 2004

Ginebra, 15 de julio de 2004

Señor Embajador
Shotaro Oshima,
Presidente del Consejo General
Organización Mundial del Comercio
Centro William Rappard
Ginebra.

Señor Presidente:

La Delegación del Ecuador ha expuesto individualmente y en forma reiterada, tanto ante el CNC, cuanto ante otros Comités, como el de Agricultura o el NAMA, su posición, intereses y preocupaciones sobre los diferentes elementos que integrarían el documento marco cuyo borrador será presentado en el transcurso de los próximos días. Sin embargo, al no ser Miembro de ninguno de los Grupos que se han constituido para estas negociaciones, es de gran importancia para Ecuador que el documento marco refleje no sólo los enfoques de dichos Grupos, sino también los de Miembros individuales. Con este fin, me es grato remitir a usted adjunto la posición del Ecuador que se resume en la Declaración en la sesión del CNC, del 30 de junio pasado.

Mi Delegación presenta el documento anexo sin perjuicio de que posteriormente se pronuncie sobre temas que no se encuentran incluidos en el mismo o profundice en aquellos asuntos que considere de interés.

Aprovecho la ocasión para reiterarle el sentimiento de mi distinguida consideración.

Hernán Escudero
Embajador, Representante Permanente

Con anexo.

CC: Dr. Supachai Panitchpakdi, Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales

Emb. Tim Groser, Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria

Emb. Stefán Jóhannesson, Presidente del Comité de Negociación de Acceso a Mercado de Productos No Agrícolas

COMITÉ DE NEGOCIACIONES COMERCIALES

SESIÓN 30 junio de 2004

DECLARACIÓN DEL ECUADOR

Señor Director General:

Agradezco a Usted señor Director General por el Informe que presentó a este Comité al inicio de esta sesión, al igual que a los Presidentes de los diferentes Comités de Negociación. Quiero especialmente hacer especialmente hacer extensivo este agradecimiento a los presidentes de los Comités de Agricultura y Acceso a los Mercados No Agrícolas, cuyos sustantivos informes serán evaluados detenidamente por mis autoridades.

Quisiera iniciar esta exposición aludiendo a uno de los principales objetivos que motivaron el lanzamiento de la Ronda Doha: la dimensión del desarrollo. Con pesar, señor Director General, mi Delegación no puede sino lamentar el que no se hubiera colocado algún elemento concreto a favor del desarrollo que no sea el asunto del algodón. Implementación de las cuestiones pendientes de la Ronda Uruguay y los asuntos de trato especial y diferenciado, constituyen una deuda pendiente de esta Ronda. Por cierto, señor Director, esta deuda no se conseguirá pagarla mediante propuestas y fórmulas que dividan o excluyan a países en desarrollo.

Señor Presidente:

Al no ser el Ecuador miembro de ninguno de los grupos de negociación de entre aquellos que se han constituido alrededor del tema agrícola, mi Delegación desea expresar su posición con el fin de que quede registrada en las actas de esta reunión, además lo hará en cuanto a su posición sobre otras áreas en negociación.

AGRICULTURA.-

De manera general el Ecuador mira con interés y simpatía la propuesta Marco para el Establecimiento de Modalidades en Agricultura presentada el

28 de mayo pasado por el G-20, en la que se incluyen criterios que servirán de base para la negociación agrícola y que, sin agotar su enunciación, paso a señalar.

(Acceso a mercados) La fórmula de reducción arancelaria debe tender a la eliminación del escalonamiento de las crestas arancelarias remanentes de los compromisos adquiridos durante la Ronda Uruguay, objetivo que no se conseguiría con la aplicación ni de la fórmula de la Ronda Uruguay ni con la fórmula Mixta, aspectos en los que compartimos la utilización y aplicación de los criterios vertidos sobre este tema por el G-20 en la presentación mencionada el 28 de mayo.

Para garantizar la transparencia, el Ecuador apoya la propuesta de la conversión arancelaria o “arancelización” de todos los aranceles no *ad-valorem* consolidados luego de la Ronda Uruguay, según una metodología a ser acordada.

En cuanto a productos tropicales: sigue sin explicación coherente para el Ecuador, la exclusión del banano de la lista de productos tropicales. De otro lado deseo reiterar el interés para que se dé cumplimiento a lo establecido en el párrafo 5 del Preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura y se conceda la más amplia liberalización del comercio de productos tropicales en su forma primaria y procesada. De igual modo, esa liberalización deberá existir para favorecer productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos. Este interés ha sido expresado anteriormente en varias ocasiones. Al respecto, mi Delegación se asocia con el párrafo 5, literal E de la antes mencionada propuesta de los países miembros del G-20 sobre Acceso a los Mercados.

En arreglo a las disposiciones de trato especial y diferenciado, el Ecuador apoya que en el documento marco de negociación se incluyan los productos especiales, dada su importancia estratégica para la economía, el comercio, el desarrollo, el medio ambiente y la sociedad rural en los países en desarrollo. El listado de estos “productos estratégicos” debería ser elaborado sobre una metodología a aceptarse.

Dentro del mismo concepto de trato especial y diferenciado y al igual que el G-20, el Ecuador sostiene la necesidad de ampliar y con la más extensa liberalización arancelaria los contingentes arancelarios de los países desarrollados con las crestas arancelarias más altas, dando prioridad de acceso

a países en desarrollo miembros a los que no se les debe exigir reciprocidad.

En forma paralela, es necesario un mejoramiento en las reglas de administración de contingentes arancelarios, aplicando a los países en desarrollo las normas de trato especial y diferenciado.

El Ecuador apoya la eliminación inmediata de las disposiciones de salvaguardia especial para los países desarrollados.

Concomitantemente, el Ecuador considera que la manutención de sistemas preferenciales no debe ser un pretexto para prorrogar por más tiempo la apertura de mercados de países desarrollados.

Mantenemos la posición de que el plazo para la reducción sustancial de las subvenciones a la exportación, debe ser corto, siendo el objetivo final la eliminación de dichas subvenciones en todas sus formas. Esta norma debería aplicarse tanto a países en desarrollo como a países desarrollados para garantizar condiciones de competencia justas y equitativas en todos los mercados y con el fin de evitar desajustes sistémicos adicionales y desviaciones de comercio, que afectarán a aquellos países en desarrollo que no tengan o puedan financiar subsidios a la exportación.

(Competencia de las exportaciones) En vista de que dentro de las negociaciones que el Ecuador mantiene con los Estados Unidos para alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio se ha excluido el tema de los subsidios, para esta Delegación adquiere este tema adicional importancia.

Según el mandato de Doha, los Miembros nos comprometimos a hacer “reducciones a todas las formas de subvención a la exportación con miras a su remoción progresiva”. En este tema el Ecuador, al igual que muchos otros países en desarrollo, no puede comprometerse a efectuar reducciones arancelarias profundas mientras se mantengan las distorsiones creadas por los millonarios subsidios a la exportación y los niveles desproporcionados de ayuda interna, sin disciplinas que limitan su uso, en los compartimientos azul, ámbar y verde. El período para la reducción de subvenciones con miras a su remoción debe ser sustancialmente más corto que el período de aplicación para las reducciones arancelarias propuestas. Esta reducción sustancial en el plazo del período para la aplicación de subsidios debe abarcar por igual a todos los países que participamos en este proceso, con el fin de que se garanticen condiciones de competencia justas y en términos de igualdad en el comercio sur-sur.

(Ayuda interna) En concordancia con lo anterior, creemos necesario que se diseñen disciplinas más estrictas que impidan que los presupuestos destinados a las cajas azul o ámbar se filtren a la caja verde. Más aún, mi Delegación apoya la eliminación del compartimiento azul.

RECIENTEMENTE ADHERIDOS

En relación con los miembros recientemente adheridos, mi Delegación ha sostenido reiteradamente que a los países que adhirieron inmediatamente después de la entrada en vigor de la OMC se los ha sometido a los mismos compromisos y disciplinas en materia de reducción de aranceles, contingentes, subsidios, ayudas internas y todos los compromisos dimanantes del Acuerdo sobre la Agricultura. Estimamos que lo importante es analizar el carácter y la profundidad de los compromisos adquiridos, así como el grado de su cumplimiento, antes que establecer períodos arbitrarios o condiciones especiales por los cuales se autorice a ciertos países para que tengan flexibilidades adicionales en los tres pilares. No obstante, el Ecuador apoyaría que de considerarse dicha flexibilidad, se la conceda para todos los países que adhirieron después de la entrada en vigor de la OMC o para ninguno.

G-90.-

La propuesta efectuada en esta Organización para incorporar en las negociaciones el concepto de «países débiles y vulnerables» o «países más pobres» y otros en situación similar, en particular del G-90, con la consecuente exoneración de compromisos, es un tema de especial preocupación para el Ecuador, por las implicaciones que se derivarían del mismo.

Los cuestionamientos que plantea el Ecuador en torno a la indicada propuesta son de carácter sistémico, al pretender establecer una nueva categoría de países en desarrollo fuera de las previstas en la OMC y del mandato de negociación existente; de naturaleza política, al intentar dividir la cohesión que mantienen los países en desarrollo en la OMC, y de carácter operativo, al tratar de desvirtuar la adecuada aplicación del principio de menos que completa reciprocidad para todos los países en desarrollo y en crear incertidumbre sobre los parámetros o criterios que conllevaría la implementación de este concepto.

El sistema multilateral se caracteriza por la contribución que hacen todos sus miembros en la concreción de compromisos derivados de los mandatos de negociación, por la transparencia de sus procedimientos y por la plena participación de sus miembros. La actual propuesta intenta desvirtuar estos objetivos, cuando podrían existir otros medios para canalizar de mejor manera la inserción de los países en desarrollo en el proceso de liberalización comercial.

ACCESO A MERCADOS DE PRODUCTOS NO-AGRÍCOLAS.-

En el Comité de Negociación sobre Acceso a Mercados de Productos No-Agrícolas, el Ecuador ha apoyado el «documento Derbez», como base del marco de modalidades, que contiene un frágil equilibrio entre los niveles de ambición y flexibilidad, sujeto a los ajustes que se realicen posteriormente para acomodar las necesidades de todos los países en desarrollo, en aplicación del principio de menos que completa reciprocidad, según lo establece el mandato de DOHA. El avance y ritmo de negociación en el NAMA dependerá del progreso en las negociaciones agrícolas, conforme al compromiso de el todo único asumido en DOHA.

El brindar el apoyo al «documento Derbez» ha significado para el Ecuador el flexibilizar su posición inicial en la búsqueda de aproximaciones en los compromisos que deben asumir todos los miembros de esta Organización. En este contexto, el Ecuador considera que cualquier modificación que se realice a este documento afectaría el balance existente, con la posibilidad de que se abran las negociaciones y, por ende, se ponga en riesgo la adopción del marco de modalidades, el que cuenta con el respaldo de un número importante de países.

La flexibilidad para los países en desarrollo debería reflejarse especialmente en los componentes de la fórmula, mediante un coeficiente diferenciado, en los períodos de implementación; y, en el alcance de las excepciones. La fórmula deberá ser la modalidad principal de negociación y el enfoque sectorial de carácter voluntario. En el estado actual de las negociaciones, la consolidación arancelaria para los miembros de la OMC, salvo para los países menos avanzados, no debería ser considerada como una concesión en sí misma, sino como la base necesaria para realizar reducciones arancelarias que se deriven de la fórmula. El Ecuador y otros países latinoame-

ricanos han aportado al sistema mediante la consolidación de sus aranceles y espera que los demás miembros contribuyan de igual manera, a fin de que prevalezca el principio de equidad en estas negociaciones.

COMERCIO DE SERVICIOS.-

En cuanto al proceso de negociaciones sobre el comercio de los servicios, la delegación del Ecuador, está igualmente comprometida y tiene interés en coadyuvar para llevarlo adelante.

Pero para el Ecuador, está claro que si bien ello significa por un lado, la necesidad de avanzar en la presentación de mayores y mejores ofertas, por otro lado, como elemento paralelo, se requiere el avance equilibrado de las normas y disciplinas que regirán esos compromisos; la evaluación de los beneficios que la liberalización de los servicios ha generado a los países en desarrollo, incluyendo la consideración sobre la aplicación del artículo IV del AGCS; la consideración de los intereses específicos de los países en desarrollo que tome en cuenta los sectores y modos de suministro de interés para nuestras exportaciones, tales como el movimiento temporal de personas, y el compromiso de todos los Miembros de tomar en cuenta las cuestiones de desarrollo acordadas en el Programa de Doha.

PROPIEDAD INTELECTUAL.-

En cuanto a Propiedad Intelectual, el tema de negociación de un registro para vinos y bebidas espirituosas, el Ecuador sigue considerando que un registro voluntario es el que cabe para el cumplimiento de este mandato.

En las propuestas que se han efectuado por parte de los interesados en la creación de un registro obligatorio, observamos con preocupación que de ser aceptadas alterarían el actual equilibrio de derechos y obligaciones negociados durante la Ronda Uruguay, afectarían sus principios fundamentales, ya que se modificarían derechos sustantivos del Acuerdo ADPIC.

Esas propuestas de registro obligatorio generan nuevas obligaciones que van en menoscabo de los derechos adquiridos en función del citado Acuerdo ADPIC, reducen e incluso anulan las flexibilidades o equilibrios existentes, afectando no solo lo establecido en la Sección 3 de la Parte II del Acuerdo, sino también disposiciones de otras secciones. Además, se entorpecería

la aplicación de la legislación nacional y se incrementaría los costos actuales por medio de un sistema que busca obtener protección y efectivizar la observancia. Los costos serían transferidos a los gobiernos y productores de terceros países. Países en desarrollo, como el Ecuador resultarían, obviamente, entre los más perjudicados.

SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS.-

En el ámbito de solución de diferencias, al cual el Ecuador ha asignado siempre especial importancia, queremos reiterar nuestro compromiso con el fortalecimiento del sistema de solución de diferencias, sin duda uno de los pilares más sólidos de esta Organización.

Confiamos en que el mejoramiento y aclaración del Entendimiento de Solución de Diferencias pueda llegar a consensos en temas de fondo como secuencia y medidas compensatorias, entre otros, que han demostrado en el camino contener vacíos importantes que pueden debilitar su estructura y su carácter único en el ámbito de la solución internacional de controversias.

Ratificamos la voluntad del Ecuador para continuar apoyando este proceso, en el claro entendido que esta negociación se halla fuera del todo único y que es independiente de lo que suceda en otras negociaciones.

Finalmente, señalamos nuestro interés porque se establezca un plazo para la conclusión de la negociación y se planifiquen los trabajos de acuerdo con el mismo. Misiones como la que represento, reitero, asignan fundamental importancia a esta negociación; no obstante, no pueden destinar indefinidamente tiempo y recursos sin que existan definiciones básicas y un serio manejo del proceso encaminado a cumplir un mandato concreto.

ANEXO 2

COMITE DE AGRICULTURA

SESION EXTRAORDINARIA

21 de julio de 2004

DECLARACION DEL ECUADOR

Señor Presidente:

Agradecemos la inclusividad de su convocatoria, procedimiento que esperamos se refleje en el resto de temas y reuniones de esta fase de la negociación.

Como lo señaló mi Delegación en su declaración general durante las consultas informales dirigidas por el Presidente del Consejo General, para las negociaciones sobre el tema agrícola la guía central para la reforma del acuerdo se encuentra en el compromiso que asumieron los Ministros en Doha. Este énfasis parece necesario a fin de fijar claramente que el mandato de Doha no puede ser interpretado de manera selectiva con la intención de adaptarlo a las conveniencias de ciertos sectores y excluir otros. En este sentido, el anexo sobre la agricultura que se adopte dentro del marco de julio, así como las modalidades y cualquier otra fase de negociación debe ser reflejo íntegro y fiel del mandato de Doha, teniendo como objetivo, según su párrafo 13 es establecer un sistema de comercio equitativo y orientado hacia el mercado, a lo cual se acompaña, para el caso de los países en desarrollo, un trato especial y diferente.

Observamos con intranquilidad que en varias partes del proyecto existe un enfoque defensivo de ciertas medidas protectivas que benefician en mayor forma a los mercados más grandes y desarrollados. Tal vez esta visión obedece al grado de generalidad que tiene el texto. No obstante, esa misma sensación de intranquilidad persiste cuando se miran los intereses defensivos de los miembros en desarrollo, a los que se los posterga en su naturaleza y en su detalle hasta después de la adopción de éste llamado “Paquete de julio”, sin que se prevea una fecha por lo menos aproximada para su tratamiento.

Con el fin de ser más precisos en nuestras observaciones, como lo habíamos indicado en nuestra declaración de ayer, desearíamos anotar lo siguiente:

En lo que se refiere al Apoyo Interno, en primer lugar, será necesario que el principio de Trato Especial y Diferenciado sea una parte integral de este pilar, en el sentido de que en las modalidades que se establezcan se incorporen períodos más largos de aplicación y mayores reducciones a los compromisos de todo tipo de disposición relacionada con medidas que distorsionan el comercio.

En este sentido, no percibimos ningún avance al mencionar, en el párrafo 6 del anteproyecto, que se concederá acceso ininterrumpido a lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo de Agricultura, pues son compromisos ya acordados. Lo pertinente para aplicar el trato especial y diferenciado sería mejorar lo dispuesto en ese artículo y en forma paralela las estipulaciones del párrafo 16 del anteproyecto, sobre la caja verde, de modo que atienda los intereses de los países en desarrollo. Así mismo, se debería incluir en el párrafo 11 que los países en desarrollo estarán exonerados del requisito de reducción del *de minimis* en el apoyo interno. Éste reconocimiento es indispensable, a fin de evitar un nuevo desequilibrio y que los países en desarrollo estarán obligados a reducir el apoyo al *de minimis* por medio de porcentajes que desconocemos, en tanto que países desarrollados continuarán teniendo acceso al *de minimis* y a la caja ámbar.

La obtención de esta flexibilidad en el apoyo doméstico para países en desarrollo permitirá que se puedan efectuar inversiones en su sector agrícola, de forma tal que se facilite el incremento de la producción particularmente de alimentos.

En lo que se relaciona a la propuesta del párrafo 13 del anteproyecto, sobre la modificación de las actuales disposiciones del párrafo 5 del artículo 6 del Acuerdo de Agricultura, mi Delegación tiene serias dificultades para converger hacia esa propuesta que, a nuestro entender, lo único que procura es ampliar las facilidades de otorgar subsidios a la producción de quienes lo hacen hoy y que no son precisamente exportadores que están en mercados en desarrollo. Muy al contrario, son los países en desarrollo los más afectados por estos apoyos a medidas distorsionantes del comercio. No podemos, por lo tanto, apoyar que se busque la perpetuación o legalización de estas medidas. Debemos añadir adicionalmente, que el solo hecho de man-

tener la caja azul constituye ya una significativa concesión que hacen países en desarrollo como el Ecuador y reiteramos, como lo hemos manifestado en el pasado, que el objetivo más bien debería ser la eliminación de la caja azul.

En este mismo párrafo 13 preocupa a mi Delegación que se pretenda que países en desarrollo, endosen la afirmación de que la caja azul es un instrumento esencial para la reforma. Este es un criterio con el que evidentemente mi Delegación, discrepa y que no comparte.

En lo que atañe a las medidas que distorsionan mínimamente el comercio o no lo hacen y que se encuentran en la caja verde, citada en el párrafo 16, el anteproyecto utiliza la palabra *review* o examinar, lo cual no nos ofrece las garantías suficientes de que no van a cambiar los criterios o que se pudieran introducir nuevos elementos, a pesar de que se señala que los conceptos básicos, principios y efectividad de la caja verde se mantienen. Además, discrepamos con la referencia de que se deben tener en cuenta asuntos “no relacionados con el comercio” - *non trade concerns* – elementos que por la vía del “examen” o *review* podrían introducirse. Agradeceríamos que haya más claridad sobre el asunto.

Señor Presidente, no compartimos el criterio de que el Apoyo Interno se debe referir limitar a la permanencia y mantenimiento de las cajas, puesto que estos instrumentos están dirigidos hacia la atención de un grupo de miembros, que debería ser el más llamado a modificar sus prácticas atendiendo el pedido de Doha y eliminar dichos subsidios, con fechas límites establecidas.

En lo que se refiere a Competencia de las Exportaciones, miramos con escepticismo la forma en que se pueda garantizar entre los miembros el paralelismo y equivalencia señalados por los párrafos 19 y 20 del anteproyecto, si previamente hay disciplinas que se acordarán para créditos a la exportación y programas similares. Mi Delegación requeriría conocer cuál y cómo se alcanzaría la equivalencia con la reducción de los compromisos de los subsidios a la exportación.

Desearíamos presentar algunas consideraciones adicionales a las expuestas el día de ayer por mi delegación en lo que se refiere a Acceso a los Mercados. Sería muy enriquecedor conocer algunos detalles adicionales sobre el denominado enfoque único o *single approach* mencionado en el párrafo 26 del anteproyecto, en relación con el grado de proporcionalidad con el que se aplicaría la fórmula estratificada, que tal como se la ha planteado,

no haría distinciones entre países en desarrollo y países desarrollados. Igual aclaración es pertinente para los párrafos 28 y 29 del texto. Sin perjuicio de estas clarificaciones, es conveniente tener presente que resultados equitativos de una fórmula serán aquellos que tengan en cuenta las distintas estructuras arancelarias de países en desarrollo y desarrollados y esto sólo se puede alcanzar a través de un claro compromiso que por medio de la proporcionalidad garantice menores compromisos por parte de países en desarrollo.

Es inquietante el pedido de flexibilidad que se presenta en el texto en sus párrafos 29 a 35, cuando se refiere a productos sensibles, si hemos de entender que éstos productos se refieren a los que se desea proteger más que su nivel actual o para el cual los países desarrollados desean impedir el ingreso.

Más puntualmente, y respecto a la selección de los productos sensibles, mi Delegación interpreta que si los contingentes notificados son el criterio para determinar cuáles son productos sensibles para los países desarrollados, cada uno de ellos podría incluir varias líneas arancelarias, lo cual puede significar un inmenso número de productos sensibles. Más aún, estos productos de los países desarrollados se desconectarían del criterio general de la reducción arancelaria, con lo cual la aplicación de la fórmula se limitaría a productos no sensibles, por lo tanto, de menor trascendencia e interés para el comercio.

Más grave aún, se entendería que los productos sensibles de los países desarrollados no sólo que no dependerán de la fórmula y su reducción arancelaria ni tampoco de la selección de los Países en Desarrollo, sino que ese criterio – la fórmula – sólo será aplicable para los productos de los países en desarrollo, lo cual resulta incómodo y bastante difícil de aceptar.

De ser así, el concepto de equilibrio queda bastante descuadrado, en la medida en que esa misma flexibilidad no se la otorga ni se la busca para los productos especiales de interés de los países en desarrollo y que son aquellos que estratégicamente deben estar cubiertos para evitar una mayor afectación de poblaciones rurales y con altos grados de pobreza. Al referirse a estos productos, en los párrafos 39 a 42, la redacción es meramente declarativa, con un contenido vago y confuso y deja, por tanto, insatisfacción, inseguridad y una visión de desequilibrio.

En un intento por balancear en parte el texto en relación con la forma

privilegiada con la que se aborda el tema de los productos sensibles para los países desarrollados, somos de la opinión que la selección de los productos especiales para los países en desarrollo, en función del Trato Especial y Diferenciado, debe ser una potestad privativa de cada país en desarrollo y así debería constar en este texto en revisión.

Señor Presidente, al ser este el problema más complejo del Acceso a los Mercados, esperaríamos un cambio sustancial en este tema, que refleje más equilibrio, pues de él dependerá en gran medida la cuestión central de este pilar, que es la fórmula que garantizará la mejora efectiva de dicho acceso.

En cuanto al párrafo 44 del anteproyecto, reitero que si bien nos complace que la mención de los productos tropicales esté incluida, preferiríamos un lenguaje más definitivo y que se evite una interpretación de este asunto con el previsto en el párrafo 45, que tiene un tratamiento independiente y con reglas definidas.

Finalmente, en relación con el párrafo 49 del anteproyecto, mi Delegación ha sostenido reiteradamente que de considerarse para ellos algún tipo de flexibilidad, ésta debe ser concedida para todos los países que adhirieron después de la entrada en vigor de la OMC o para ninguno. Agradeceríamos al respecto contar con aclaraciones sobre cuáles son las preocupaciones especiales y la base jurídica para definir el período en el que se aplicaría lo previsto por este párrafo.

ANEXO 3

COMITÉ DE AGRICULTURA

SESIÓN EXTRAORDINARIA

23 de abril de 2004

DECLARACIÓN DEL ECUADOR A NOMBRE DE LOS PAÍSES DE
LA COMUNIDAD ANDINA: BOLIVIA, COLOMBIA, PERÚ Y VE-
NEZUELA

Gracias señor Presidente:

Ecuador realiza esta declaración a nombre de los Miembros de la Comunidad Andina, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela.

Los países de la Comunidad Andina agradecen los esfuerzos que la Presidencia lleva a cabo para dinamizar esta fase de negociaciones agrícolas con el fin de que se consiga la adopción de un documento marco antes del próximo verano.

En este contexto, y siguiendo la sugerencia del Presidente de concentrar en esta semana la atención en el tema de acceso a mercados y las expresiones de varias Delegaciones en cuanto a exponer los temas de interés en agricultura, los países andinos desean reiterar su interés para que se dé cumplimiento a lo establecido en el párrafo 5 del Preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura, relativo a la más completa liberalización de productos tropicales y para los productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

Este interés ha sido expresado por nuestros países en varias ocasiones, ha sido compartido por otros Miembros de la OMC e inclusive fue recogido en el Anexo A de la Segunda Revisión del Proyecto de Texto Ministerial de Cancún y es sobre esta base que consideramos que este tema debe ser parte del acuerdo marco que se negocia.

ANEXO 4

Comercio de mercancías en el marco de los principales acuerdos comerciales regionales (ACR)

Comercio entre las partes en los principales acuerdos comerciales regionales (Miles de millones de dólares y porcentajes)						
	Comercio entre las partes		Particip. del comercio entre las partes en:			
	Valor	Partic. en las export. mundiales	Exportaciones		Importaciones	
			1995	2002	1995	2002
UE (15)	1509	24,1	64,0	61,6	65,2	61,9
TLCAN (3)	626	10,0	46,0	56,5	37,7	38,1
ALCA (10)	97	1,6	25,5	24,0	18,8	23,6
ALCEC (7)	19	0,3	14,6	12,2	11,3	10,2
MERCOSUR (4)	10	0,2	20,5	11,5	18,1	17,0
MERCADO COMÚN ANDINO (5)	5	0,1	12,3	10,2	12,9	13,9
Total	2266	36,3	-	-	-	-

Tomado de OMC, "Estadísticas del Comercio Mundial", OMC, Ginebra, 2004, pág. 18.

Opciones comerciales con la Unión Europea. Negociaciones relativas a la modificación del régimen sobre banano: ampliación. *Tariff only. Status quo*

Rolando Suárez

Introducción

En el presente estudio se analizan las opciones comerciales que tienen Ecuador y los abastecedores en régimen de nación más favorecida (NMF) —que son principalmente los países latinoamericanos— en las negociaciones por la modificación del régimen sobre banano de las Comunidades Europeas (CE), como consecuencia de su ampliación por el ingreso de 10 nuevos miembros; y, por la entrada en vigor de un régimen exclusivamente arancelario o *tariff only*, a más tardar en enero de 2006, de conformidad con lo previsto en los Entendimientos sobre Banano suscritos por las CE con Ecuador y Estados Unidos, los Reglamentos CE 216/2001 y 2587/2001 y las Exenciones o *Waivers* de Doha a los Artículos I.1 y XIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio —GATT— (por sus siglas en inglés).

En el trabajo se destaca que estas negociaciones revisten la más alta importancia para el país, toda vez que de su resultado dependerá el mantenimiento de las oportunidades de acceso al mercado más importante en el ámbito mundial para las exportaciones de banano ecuatoriano, no sólo por el número de consumidores que tiene la Unión Europea -UE- ampliada, y su capacidad de consumo, sino porque se trata también de un mercado *premium* por los altos precios que paga.

En ese sentido, se señala que, las negociaciones, en términos generales, deberán asegurar que se mantenga y respete el volumen real vendido por los exportadores NMF a los 10 países de reciente adhesión y a la UE15, a

la vez que deberán dar lugar a que la arancelización establezca un arancel que preserve, al menos, el acceso total al mercado de la UE ampliada para los abastecedores NMF; es decir, un arancel que sea equivalente, por lo menos, al volumen de comercio que han tenido Ecuador y los demás proveedores NMF en la UE de 25 miembros.

El estudio comienza por resaltar la enorme importancia económica y social que la actividad bananera tiene para Ecuador y todos los exportadores latinoamericanos.

Seguidamente, hace un análisis crítico del régimen actual de transición o *status quo*, consistente en cuotas, licencias y arancel de 75€t, que estará vigente hasta diciembre de 2005. En ese análisis del régimen interino se ha incorporado el examen de la nueva legislación que las CE han debido introducir para adaptar el presente régimen a la ampliación de la UE y permitir una plena aplicación de las normas de la UE15 a los nuevos miembros. Esa nueva legislación, que abarca, entre otros aspectos, el establecimiento de una cuota de ampliación y criterios para la calificación de operadores en la UE10, asignación de licencias y mecanismos de regulación de precios, indudablemente ha producido un impacto en el nivel de acceso que antes tenían los proveedores NMF. Ese impacto ha sido negativo, pues ha provocado una reducción considerable del volumen de exportaciones del que antes se beneficiaban los abastecedores latinoamericanos, que está en contra de la obligación legal de las CE, adquirida por medio de los *Waivers* de Doha al Artículo I.1. y XXII del GATT de mantener, a la entrada en vigor del nuevo arancel, al menos, el acceso total para los proveedores NMF. En ese sentido, se indica que ello podría dar lugar a que los proveedores NMF negocien la obtención de ciertas compensaciones comerciales y ejerzan, eventualmente, retaliaciones conforme al artículo XXVIII del GATT/94.

A continuación, en el punto “Marco normativo de las negociaciones”, se evalúan las normas de las negociaciones de ampliación y del *tariff only*, que se deberán realizar fundamentalmente conforme a los artículos XXIV.6 y XXVIII del GATT/94, así como de acuerdo con los respectivos Entendimientos sobre la Interpretación de los artículos XXIV y XXVIII y las Notas al Artículo XXVIII del GATT y los *Waivers* a los Artículos I.1. y XIII del GATT/94.

En los puntos “Opciones e intereses nacionales en las negociaciones: ampliación y *tariff only*”, “Ampliación de la Unión Europea: artículo

XXIV.6 del GATT” y “Artículo XXVIII: *tariff only*”, se determina qué deben negociar los proveedores NMF por la ampliación y el *tariff only*, cómo calcular las compensaciones en ambos casos y los procedimientos y plazos que se deben observar. Al respecto, se señala que en primer lugar, a decir del párrafo 2 del artículo XXVIII del GATT -que también es aplicable al artículo XXIV.6 por reenvío de éste último-, por medio de estas negociaciones, las partes tratarán de mantener un nivel general de concesiones no menos favorable para el comercio que el que resultaba del GATT antes de las negociaciones. Con ese fin, podrán negociarse compensaciones comerciales. En segundo lugar, que, si no hay acuerdo sobre el ajuste compensatorio, las CE podrán, no obstante, modificar la concesión, quedándoles en ese caso a los abastecedores NMF, el derecho a aplicar retaliaciones a través del retiro de concesiones sustancialmente equivalentes.

Al concluir estos puntos, se destaca que la retaliación ha probado ser ineficaz para los países en desarrollo, pues al tener éstos, como último recurso, que retirar “concesiones sustancialmente equivalentes”; es decir, elevar sus aranceles internos frente a productos de las CE, terminan encareciendo las necesidades de su propio aparato productivo y el costo de bienes esenciales de consumo de su población. A la vez, se hace notar que los fundamentos legales que puede invocar Ecuador en este proceso negociador son, en el mejor de los casos, parciales e indirectos, pudiendo, en determinados escenarios, llegar a ser incluso, contraproducentes o ineficaces.

En el punto “Mantenimiento, al menos, del acceso total” se establece el compromiso de las CE, que consta en el Anexo al *Waiver* al Artículo I.1 del GATT, de que la reconsolidación del arancel de las CE aplicable al banano, debe dar como resultado el mantenimiento, al menos, del acceso total al mercado comunitario para los proveedores NMF, cuando entre en vigor del *tariff only*. Esto significa el establecimiento de un arancel plano que permita, al menos, mantener el acceso histórico que los abastecedores NMF han tenido al mercado de las CE y posibilite, eventualmente, un crecimiento en equilibrio con un aumento de la demanda europea de banano. De esta forma, se pone de manifiesto que el concepto clave que se debe defender es aquel del “acceso total al mercado”, lo que implica garantizar el mantenimiento de, por lo menos, los volúmenes de exportación que tuvieron los proveedores NMF en los 3 últimos años hasta antes de la ampliación, pues las CE redujeron arbitrariamente el volumen al que éstos tenían acceso en

la cuota de ampliación en un 13%. Igualmente, se resalta que es fundamental que el acceso total se mantenga no sólo durante el año en que se introduzca el nuevo arancel sino también que este concepto se aplique proyectado en el tiempo (entre 2006 y 2016), pues así se podrán prever pérdidas futuras de volúmenes y retornos que los proveedores NMF podrían tener frente a los países de África, Caribe y Pacífico -ACP- a la vez que se podrá comparar con la evolución de la situación competitiva que experimentarán los exportadores ACP, particularmente del África y República Dominicana. Se destaca así que, estos elementos de referencia y comparación serán de enorme importancia para usarlos frente al árbitro.

En el punto “El procedimiento arbitral” se determina que si durante las negociaciones del artículo XXVIII del GATT las CE persisten en establecer un arancel distorsionante y prohibitivo, que no permita el mantenimiento, al menos, del acceso total a su mercado para el banano NMF, esos proveedores deben interponer, necesariamente, el recurso arbitral previsto en el Anexo al *Waiver* al artículo I.1. del GATT. En ese sentido, si al país no le conviene el arancel que las CE propongan establecer, lo más adecuado es que Ecuador dé por terminadas las negociaciones del artículo XXVIII e induzca, lo antes posible, el recurso arbitral en mención.

Con el fin de demostrar la validez de sus posiciones frente al árbitro, todos los proveedores, con toda seguridad, invocarán estudios de renombre realizados sobre el nivel del arancel. En ese sentido, en el punto “Valoración de resultados de estudios de arancelización realizados”, se ha hecho una valoración detallada de los estudios de arancelización más importantes, disponibles hasta esta fecha.

En el punto “El *status quo*, ¿una opción real?” se analiza la opción de prolongar el *status quo* (el régimen de transición actualmente vigente), la viabilidad de este escenario, el eventual beneficio que podría generar y la oportunidad en que debería ser planteado.

En el punto “Otras negociaciones que afectarán los niveles de acceso NMF”, se examinan otras negociaciones que afectan el acceso latinoamericano al mercado de las CE, pues las Comunidades Europeas concederán, a través de éstas, ventajas competitivas a otros proveedores tradicionales de banano, como el arancel 0 y acceso ilimitado. Entre estas negociaciones constan la Iniciativa a favor de los países menos adelantados conocida como “Todo Menos Armas” y el Tratado de Libre Comercio MERCOSUR-CE.

Para concluir este trabajo se formulan recomendaciones y conclusiones cuyo objetivo es precisar las opciones y definir los principales intereses que Ecuador y los proveedores NMF deben impulsar de manera inmediata en estas negociaciones, establecer sus alcances y limitaciones, a la vez que definir, en términos específicos, las acciones que se requiere desarrollar en defensa de dichos intereses. Entre éstos se destaca la alta importancia que reviste contar urgentemente con los resultados de estudios de arancelización y de evaluación de todas las repercusiones de mercado que generaría el establecimiento de un arancel superior al actual, pues sólo así los abastecedores NMF podrán dejar de “negociar a ciegas” y obtendrán una posición de negociación propia, que responda al mejor interés nacional, sea debidamente fundamentada y sustentable. Así, tendrán además, respuestas claras y oponibles en un proceso de negociación o de solución de controversias, desde los puntos de vista legal y econométrico.

Finalmente, cabe destacar que, con este trabajo se ha procurado también contribuir a entender las complejidades de las negociaciones sobre banano que se desarrollarán entre la actualidad y el año 2008. Se han examinado las opciones y elementos más relevantes, a la par que se ha pasado revista a los escenarios posibles. Evidentemente, hay factores cuya evolución es impredecible y otros que se podrían ir agregando y tener su influencia en el futuro próximo, como los resultados de la conclusión de la Ronda de Negociaciones Comerciales de Doha en diciembre de 2006, la finalización de las negociaciones de un tratado de libre comercio CE-MERCOSUR, la incidencia que pueda tener la iniciativa para conceder tratamiento preferencial especial a los países menos adelantados productores de banano, al amparo de la Cláusula de Habilitación denominada “Todo Menos Armas”, entre otros. Por ahora no se puede más que advertir de estas variables. El impacto que puedan tener será necesario evaluarlo próximamente, una vez que entren en vigor los tratados o reglamentaciones respectivas o al menos se conozcan en detalle sus características esenciales.

Importancia económica y social de la actividad bananera

La producción, exportación y comercialización de banano son de fundamental importancia en términos económicos y sociales para Ecuador, no sólo por el número de divisas que producen y su contribución al Producto Interno Bruto (PIB), sino porque genera empleo productivo y constituye fuente de sustento familiar para alrededor de un 12% de la población ecuatoriana, que está vinculada a esta actividad directa e indirectamente.

El banano constituye el segundo rubro de exportación nacional. En 2003 registró ventas por más de 1.100 millones de dólares, que equivalen al 18,3% del total de las exportaciones nacionales y a un 4% del PIB. En ese mismo año, Ecuador exportó 231 millones de cajas de banano. En cuanto a la ocupación del suelo, hay una superficie cultivada con más de 150.000 hectáreas, a la vez que se reportan alrededor de 30.000 hectáreas más no registradas, lo cual genera un problema de sobreproducción y la consiguiente caída de los precios de la fruta.

En términos sociales, se puede indicar que hay entre 5.500 y 6.000 productores y que alrededor de 1'200.000 personas dependen de la actividad; es decir, aproximadamente un 10% de la población total del país.

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países exportadores de la fruta, en Ecuador el sector bananero está caracterizado porque la producción está en manos de muchos productores independientes pequeños y medianos. El 80% posee plantaciones de menos de 30 hectáreas¹. La presencia de compañías multinacionales como productoras directas es marginal en Ecuador. No obstante, las exportaciones están concentradas en unas pocas compañías, entre éstas Noboa-Bonita (38 %), Dole (18%), Reybanpac-Favorita (16%), Palmar (8%) y Del Monte (8%), que controlan alrededor del 90% de las exportaciones (Helling y Higman 2002). Con relación a la participación en el mercado internacional, Ecuador tiene el 34% del mercado mundial, seguido por Costa Rica con un 16% y Filipinas con un 15%.

Finalmente, con relación a las exportaciones a Europa -que en términos de volumen puede pasar a ser el mercado más grande para Ecuador, luego de la ampliación, y el más importante por los precios promedio que paga

1 Proyecto SICA/MAG, 2002.

(los precios en la UE alrededor del doble que los de los EE.UU)- si se hace un promedio de los tres últimos años, se observa que Ecuador exportó 830.000 toneladas métricas (TM) a la Unión Europea de los 15 miembros actuales (UE15) y alrededor de 320.000 TM aproximadamente al mercado de los 10 nuevos miembros de la UE10².

Régimen actual de transición hasta diciembre de 2005 (cuotas, licencias y arancel)

El régimen actual de transición se encuentra contenido principalmente en los Entendimientos sobre Banano que suscribieron las Comunidades Europeas, respectivamente, con Ecuador³ y con Estados Unidos⁴, así como en los Reglamentos del Consejo de la Unión Europea números 216/2001 y 2587/2001⁵.

El Entendimiento con Ecuador se suscribió el 30 de abril del 2001. Por su parte, Estados Unidos y las CE suscribieron un Entendimiento similar, el 11 de abril de 2001. En ambos casos se incluyeron sendas disposiciones, que aparecen como literal A de los respectivos acuerdos, que destacan que las partes han encontrado, a través de dichos convenios, “los medios que permiten solucionar la larga disputa sobre el Régimen de Importación de Banano de las CE”.

En lo sustancial, en los dos Entendimientos se establece la entrada en vigor de un régimen exclusivamente arancelario, no más tarde del 1 de enero del 2006 -que sustituirá al sistema de contingentes, licencias y arancel- el cual operará sólo durante el período de transición; esto es a partir de el 1 de julio de 2001 y hasta el 31 de diciembre de 2005.

2 Fuentes: Bases de Datos de EUROSTAT, OMC. Ver cuadro I.

3 Comunidades Europeas-Régimen para la Importación, Venta y Distribución de Bananos, *Entendimiento sobre el Banano entre las CE y el Ecuador*, 30 de abril de 2001, documento OMC No WT/DS27/60 G/C/W/274.

4 Comunidades Europeas-Régimen para la Importación, Venta y Distribución de Bananos, *Entendimiento sobre el Banano entre las CE y los Estados Unidos*, 11 de abril de 2001, documento OMC No WT/DS27/59 G/C/W/270.

5 Reglamentos del Consejo de la UE 216/2001 y 2587/2001, de 29 de enero y 19 de diciembre de 2001.

Otros aspectos importantes que se hallan regulados en el Entendimiento suscrito con Ecuador son los siguientes:

Contingentes y Arancel

- i. Se eliminaron las cuotas país, a la vez que se separaron los contingentes en: A, B y C. Los contingentes A y B están abiertos para proveedores de todo origen, mientras que el contingente C está reservado exclusivamente para proveedores ACP.
- ii. Los proveedores NMF pueden exportar sólo dentro de los contingentes A y B, pagando un arancel de 75€/T. Por su parte los ACP tienen acceso a los contingentes A, B y C y no deben pagar arancel alguno.
- iii. Únicamente el contingente A, que alcanza a 2'200.000 TM, está consolidado en la Organización Mundial de Comercio -OMC-; es decir que éste es el único monto seguro respaldado por un compromiso multilateral al que tienen acceso los proveedores NMF. El contingente B se califica como autónomo, no está consolidado y es de 453.000 TM. El monto total de los contingentes A y B es de 2'653.000 TM anuales.
- iv. El contingente C, exclusivo de los ACP, es de 750.000 toneladas, y en él dichos países se benefician de 0 arancel.
- v. Los proveedores ACP, conforme a los Reglamentos del Consejo de la UE 216/2001 y 2587/2001, se benefician de una preferencia de 300 €/TM, que es aplicable tanto dentro de los contingentes A, B y C, así como fuera de éstos.
- vi. Las exportaciones de banano fuera de los contingentes están sujetas a un arancel de 680€/T. Este es el arancel consolidado final aplicable fuera de los contingentes arancelarios descritos.

Licencias históricas de importación

- vii. Únicamente las compañías establecidas en la UE25 tienen acceso a las licencias. A la vez, dichas licencias son distribuidas sobre la base del comercio realizado en los años precedentes por dichas empresas, de la siguiente manera: las licencias para el 83% de los contingentes arancelarios A y B son para operadores tradicionales sobre la base del volumen de referencia final anual promedio del período 1994/96 correspondien-

te a cada operador. El 17% de dichos contingentes es para operadores no tradicionales, para los que el período de actividad considerado para efectos de su registro es el de los 2 últimos años.

viii. Se trata, entonces, de un régimen cerrado, dominado por unas pocas multinacionales, en cual se sustituyó la cuota país por una cuota compañía.

Adaptación del presente régimen a la Ampliación de la UE

Debido a la ampliación de la UE, el régimen de transición vigente, comentado anteriormente, debió ser adaptado, no sólo para atender la demanda de los 10 nuevos miembros, sino para permitir una aplicación plena del *aquis communautaire* en los países adherentes, los cuales, de acuerdo con el artículo XXIV.8 del GATT y el Tratado de Adhesión a la UE debieron adoptar la totalidad de la legislación comercial de la UE¹⁵⁶.

Reglamentos de las Comunidades Europeas

Los Reglamentos de las Comunidades Europeas números CE 414/2004, de 5 de marzo de 2004, CE 689/2004, de 14 de abril de 2004, CE 838/2004, de 28 de abril de 2004 establecieron las medidas transitorias necesarias para la administración de la cuota adicional para la UE10 y la adaptación del sistema de licencias⁷.

El Reglamento CE 414/2004

Esta norma contiene vacíos y disposiciones que adolecen de claridad e incluso cambios de definiciones que podrían significar inconsistencias con los compromisos asumidos por las CE en el marco del GATT/94 y el Entendimiento sobre Banano suscrito con Ecuador, cuyos aspectos más relevantes son:

6 Tratado de Adhesión, Diario Oficial de la Unión Europea L 236, 23 de septiembre de 2003.

7 Reglamento CE 414/2004, Diario Oficial de la UE No L68/6, 6-3-2004; Reglamento CE 689/2004, Diario Oficial de la UE No L 106/17, 15-4-2004; y, Reglamento CE No 838/2004, Diario Oficial de la UE No L127/52, 29-4-2004.

- i. Abarca exclusivamente a los operadores establecidos en la UE15, y su propósito es determinar cuáles de éstos pueden ser admitidos para participar en el régimen de los contingentes arancelarios de importación de banano en función de su actividad de abastecimiento al mercado de los nuevos estados miembros antes de la adhesión.
- ii. Se introducen cambios de las bases de calificación como “operador tradicional” y de la definición de “importación primaria”. A los requisitos anteriores (que el operador haya efectuado la compra de banano por cuenta propia, a los productores, más el embarque) se incorpora además, la idea de que debe haber habido la venta con el propósito de su liberación para libre circulación en los nuevos estados miembros.
- iii. En cuanto a los justificantes de una importación primaria y, por ende, de la condición de operador tradicional, se establecen como documentos obligatorios e imprescindibles las pruebas de la venta con el propósito de su liberación para libre circulación en los nuevos estados miembros, que “deberán” tener la forma de declaraciones de importación u otros documentos aduaneros adecuados.
- iv. De lo anterior, en primer lugar se concluye que los operadores tradicionales de la UE15, para calificar como operadores tradicionales en la UE10, deben demostrar únicamente que han vendido banano con el propósito de su liberación para libre circulación en los nuevos estados miembros y no que han importado ese banano a dichos estados. En segundo lugar, que muchos operadores de la UE10 no podrían registrarse como operadores tradicionales al no haber vendido banano para su liberación para libre circulación en la UE10. Esto, indudablemente, tendrá un impacto en las exportaciones del Ecuador a la UE10 al haber un cambio en los canales usuales de comercialización. En tercer lugar, que al exigirse la presentación de los originales o copias certificadas de las declaraciones de importación, se crea un problema enorme de compra y venta de papeles, pues dichos documentos sólo los tendrían quienes importaron el banano (los operadores de la UE10) y no quienes lo vendieron para su liberación para libre circulación en la UE10 (operadores de la UE15).

El Reglamento CE 689/2004

Este Reglamento estableció justificantes complementarios que deben presentarse para el reconocimiento de la condición de operador tradicional, dado que se experimentaron dificultades para obtener copias de documentos en poder de otros operadores que hubiesen permitido acreditar que los productos fueron despachados para su liberación para libre circulación en la UE10. Como prueba de dicho despacho, se aceptó el documento de tránsito común anotado.

El Reglamento CE No 838/2004 (Cuota de Ampliación)

Por este Reglamento se establecen medidas temporales para facilitar la transición de los regímenes comerciales de los 10 nuevos miembros al sistema de contingentes arancelarios previstos en los Reglamentos CE No 404/93 y CE No 896/2001. Sus principales características son:

- i. Fija una cantidad adicional de 300.000 toneladas de banano para abastecer el mercado de los nuevos estados miembros, para el período comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de diciembre de 2004.
- ii. A esta cantidad pueden tener acceso los bananos de países terceros o NMF y también ACP.
- iii. Los proveedores NMF deben pagar 75€/T para poder exportar dentro de este contingente y los ACP 0 arancel.
- iv. En esta cantidad -que constituye un contingente autónomo adicional a los contingentes arancelarios A y B- pueden participar los operadores tradicionales y no tradicionales establecidos en la UE que cumplen las condiciones previstas en el Reglamento CE No 414/2004.
- v. Las licencias de importación se expiden únicamente si se da la liberación de banano para libre circulación en los diez estados miembros, y en ese caso, pasan a denominarse “licencias de adhesión”.

Respecto de los elementos expuestos que contiene este Reglamento, considero importante efectuar los siguientes comentarios preliminares:

- i. Como reconoce el considerando 4 del Reglamento CE 838/2004, esta cantidad adicional fijada de forma transitoria “no prejuzga el resultado de las negociaciones que se están celebrando en la OMC como consecuencia de la adhesión de nuevos miembros”, conforme a las cuales Ecuador tiene derecho a solicitar compensaciones frente a la UE.
- ii. Hay una muy importante disminución del volumen que exportaban los proveedores NMF a la UE10. El volumen real exportado por esos países en los 3 últimos años fue de alrededor de 550.000 TM/año y las CE tan solo lo fijaron en 460.000 TM/año como cuota de ampliación. Eso significó una pérdida real de acceso de entre un 12 a 13%, que da derecho a que los proveedores NMF soliciten compensación de las CE⁸.
- iii. Dicha compensación podría consistir en que las CE acepten consolidar este contingente arancelario separado en la OMC, al igual que el de 453.000 TM que se estableció con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia. Esta sería la única manera de asegurar la existencia de dichos contingentes y de que las CE, por cualquier razón de política comercial, no decidan reducirlos en el futuro o traspasarlos a favor de los ACP.
- iv. A la vez, a través de este Reglamento los proveedores ACP vieron sustancialmente ampliadas sus preferencias y ventajas competitivas frente a los NMF, pues antes de la ampliación de la UE nunca gozaron de una preferencia de 75 €/T frente a América Latina en la cuota correspondiente a los UE10.
- v. El Reglamento no hace mención a la cantidad adicional que asignará la UE para 2005, aunque se conoce, por el anuncio hecho en el Comité de Manejo de Banano y por los operadores, que consideran que dicha cantidad ascenderá a 460.000 TM/año.

8 Ver cuadros II y III.

Marco normativo de las negociaciones

Entendimientos bilaterales sobre banano entre las CE y Ecuador y las CE y Estados Unidos

Entendimiento con Ecuador

Las CE, por medio de ese Convenio, reconocen al Ecuador como “abastecedor principal” de banano para efectos de las negociaciones del artículo XXVIII del GATT o negociaciones para el establecimiento del *tariff only*. Ecuador queda así diferenciado en sus derechos de los demás países exportadores, como Colombia y Costa Rica, a quienes se los considera sólo como países con “interés sustancial”; e, incluso, de otros como Nicaragua, Guatemala, Honduras, que se reputan como exportadores NMF⁹.

La condición de abastecedor principal, conforme al artículo XXVIII.1 del GATT/94, implica que la UE, para modificar sus Listas de Compromisos Arancelarios, tanto por causa de la ampliación como por el establecimiento del *tariff only*, debe hacerlo con una negociación y un acuerdo previos que debe alcanzarlos, en primer lugar, exclusivamente con Ecuador, con Brasil como detentador de “derechos iniciales de negociación”, y probablemente con Panamá, si la UE admite la Declaración de Interés de dicho país y le reconoce también como abastecedor principal para la negociación del *tariff only*¹⁰.

9 La costumbre y la práctica de estados -en que se basa el derecho internacional consuetudinario que es parte del derecho de la OMC- reconocen que una parte contratante del GATT/OMC tiene interés sustancial si sus exportaciones de un producto determinado representan más del 10% del comercio de exportación total de dicho producto a nivel mundial. A su vez, la Nota 7 al artículo XXVIII del GATT señala que la expresión “interés sustancial” debe interpretarse de manera que se refiera a las partes contratantes que absorban verosímilmente una parte apreciable del mercado de la parte contratante que se proponga modificar o retirar una concesión.

10 A inicios de octubre de 2004, las CE admitieron a Panamá, con fundamento en el párrafo 1 del Entendimiento sobre el Artículo XXVIII, como abastecedor principal para las negociaciones de ampliación. Resta por verse si lo admitirán también formalmente como tal para la negociación del *tariff only*.

Entendimiento con Estados Unidos

Como se indicó en líneas anteriores, en el punto “Marco normativo de las negociaciones”, el Entendimiento signado por las CE con Ecuador es similar al suscrito 19 días antes por las CE con Estados Unidos. Cabe destacar que Estados Unidos no es exportador de banano y, como tal, no es reconocido, en el Entendimiento con las CE, como poseedor de derechos de negociación para efectos de las negociaciones del artículo XXVIII del GATT; ni como abastecedor principal o poseedor de derechos iniciales de negociación o como abastecedor con interés sustancial. Por lo tanto, EE.UU no participa en las negociaciones del artículo XXVIII del GATT en ninguna de esas calidades¹¹.

En lo que al Entendimiento bilateral CE-EE.UU se refiere, la participación de Estados Unidos en estas negociaciones consiste, en estricto sentido, en cumplir y a su vez velar porque se cumpla el compromiso de las CE pactado con Estados Unidos de introducir un *tariff only* para la importación de banano, no más tarde del 1 de enero de 2006, pues ese fue el régimen que identificaron ambas partes como más adecuado para poner fin a la “guerra del banano” de más de nueve años de duración. EE.UU tiene una clara obligación que surge del principio de derecho internacional *pacta sunt servanda*; es decir, suscribir y ejecutar de buena fe lo acordado en el Entendimiento sobre Banano.

Los *Waivers* o Exenciones Especiales de Obligaciones para las CE, autorizados en Doha

De conformidad con lo prescrito en el párrafo F del Entendimiento sobre Banano Ecuador-CE, el país debió renunciar a ejercer su legítimo derecho de oposición a la concesión de las exenciones especiales, exclusivas y discriminatorias a los artículos I.1 y XIII del GATT, solicitadas por la UE, en beneficio de los países ACP.

11 Recuérdese que la participación de los EE.UU en la “guerra del banano” no la fundamentó dicho país, en general, en la normativa de bienes de la OMC, al no ser exportador de dicho producto, sino más bien en las normas sobre servicios del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC (AGCS).

Decisión de la OMC sobre Waiver al Artículo I.1 GATT

A través de la Decisión de Exención al Artículo I.1. -intitulada Acuerdo de Asociación ACP-CE- las CE, consiguieron que la OMC las autorizara a conceder tratamiento preferencial exclusivo, esto es arancel 0, para el acceso de los productos originarios de Estados ACP, incluido el banano, al mercado de la UE hasta el 31 de diciembre de 2007¹². Además, las CE no están obligadas a conceder ese mismo tratamiento a un producto similar de cualquier otro miembro de la OMC.

A partir de 1 de enero de 2008 este *Waiver* ya no será necesario, pues como lo indican su título y su considerando 6, así como los Acuerdos de Cotonou, para esa fecha ya habrán entrado en vigor “nuevos arreglos comerciales entre las partes del Acuerdo”; vale decir, un Acuerdo de Asociación ACP-CE, y las CE podrán conceder, entonces, preferencias contractuales a los ACP en el marco de acuerdos de libre comercio, plenamente compatibles con el artículo XXIV del GATT¹³.

En este *Waiver* se consagran un principio y un procedimiento legal de fundamental importancia para la defensa de los intereses de los proveedores NMF. En su considerando 11 y en el párrafo 5 del Anexo al *Waiver* constan el compromiso y obligación de las CE para con los abastecedores NMF y los miembros de la OMC que autorizaron dicha Exención de que “cualquier reconsolidación del arancel de la CE sobre los bananos...deberá tener como resultado el mantenimiento, al menos, del acceso total para los proveedores de bananos NMF, y de su disposición de aceptar un control multilateral de la aplicación de este compromiso.” Si el nuevo arancel que introduzcan las CE no asegura el mantenimiento, al menos, del acceso total para el banano de proveedores NMF, éstos pueden solicitar arbitraje. Este principio básico y el procedimiento arbitral descrito en el Anexo a este *Waiver* se examinarán en los puntos “Mantenimiento, al menos, del acceso total” y “Procedimiento arbitral” de este trabajo.

12 Decisión de 14 de noviembre de 2001, Comunidades Europeas-Acuerdo de Asociación ACP-CE, documento OMC No WT/MIN (01) 15.

13 Anexo V y sus Protocolos del Acuerdo de Asociación ACP-CE, documentos OMC G/C/W/187, G/C/W/2004, G/C/W/254 y G/C/W/269.

Decisión de la OMC sobre Waiver al Artículo XIII GATT

Por medio de la Decisión de Exención al Artículo XIII, párrafos 1 y 2, las CE consiguieron que la OMC les autorizara establecer un contingente específico, separado y de uso exclusivo para el banano de origen ACP, denominado “contingente C”, de 750.000 toneladas, que estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2005¹⁴.

Dentro de dicho contingente los ACP se benefician de un preferencia de 0 arancel. Nótese que el considerando 5 de dicho *Waiver*, al cual consintieron todos los miembros de la OMC, establece que el objetivo de esta Exención es el de “ofrecer protección suficiente a los países ACP proveedores de banano, durante un período de transición limitado con el fin de permitirles prepararse para un régimen exclusivamente arancelario”.

Es muy importante destacar que, a la finalización del período de vigencia de este contingente separado, las CE deben reemplazar, con efecto al 1 de enero de 2006, el sistema de contingentes, arancel de 75 €/T y licencias, por un arancel plano (régimen *tariff only*) en el que la discriminación entre abastecedores ACP y NMF permanecerá por la preferencia arancelaria que permite el *Waiver* al Artículo I.1 a favor de aquellos. Así, en el *tariff only*, los ACP continuarán beneficiándose de 0 arancel, mientras que los NMF deberán pagar el nuevo arancel que introduzcan las CE.

Obligaciones y compromisos legales adicionales de las comunidades europeas

A más de la obligación de mantener, al menos, el acceso total a su mercado para los abastecedores NMF a la entrada en vigor del *tariff only*, así como de los compromisos que dimanen de los Entendimientos sobre Banano y los *Waivers* a los Artículos I.1 y XIII del GATT -ya analizados- las CE tienen otras obligaciones que influirán en las negociaciones sobre banano que surgen de su legislación y acuerdos con los estados ACP.

14 Decisión de 14 de noviembre de 2001, Comunidades Europeas-Régimen de Transición para los Contingentes Arancelarios Autónomos de las CE sobre las Importaciones de Bananos, documento OMC No WT/MIN (01) 16.

El Reglamento CE No 216/2001

Este Reglamento modifica el Reglamento CE 404/93, por el que se estableció la Organización Común de Mercados en el Sector del Plátano en las CE, y en su artículo 1 determina la entrada en vigor del *tariff only* no más tarde del 1 de enero de 2006¹⁵.

El Reglamento CE No 2587/2001

Este Reglamento modifica, igualmente, el Reglamento CE 404/93, a fin de poder implementar los Entendimientos sobre Banano suscritos con EE.UU y Ecuador¹⁶. Su artículo 1.3. establece el régimen interino de comercialización de banano, basado en cuotas, licencias y arancel de 75 €/T, que señala, estará vigente hasta antes del 1 de enero de 2006, fecha en que entrará en vigor el *tariff only*.

El Anexo V y Protocolos del Acuerdo de Asociación ACP-CE

En los Protocolos de dicho Acuerdo, particularmente el II Protocolo sobre Banano, consta el compromiso de las CE de examinar y, de ser necesario, tomar medidas a fin de asegurar la continuada viabilidad de las actividades exportadoras de banano en los Estados ACP.

El Anexo V del Acuerdo de Asociación establece el compromiso de las CE a favor de los ACP en el sentido de que “deberán adoptar las medidas necesarias para asegurarles un tratamiento más favorable que aquel otorgado a terceros países beneficiarios de la cláusula de nación más favorecida”.

A más de esto, en el cuerpo principal del Acuerdo de Cotonou consta el compromiso de las CE de otorgar preferencias comerciales especiales y exclusivas para los países ACP exportadores de banano.

15 Reglamento EC No 216/2001, 29-1-2001, Diario Oficial de la UE No L31/2, 2-2-2001.

16 Reglamento CE No 2587/2001, 19-12-2001, Diario Oficial de la UE No L345, 29-12-2001.

Opciones e intereses nacionales en las negociaciones: ampliación y *tariff only*

Ecuador enfrenta, actualmente, dos procesos de negociación con las CE, que definirán el régimen futuro de comercialización de banano con la UE. La una negociación se produce por la incorporación de 10 nuevos miembros a la UE, el 1 de mayo de 2004¹⁷; y, la otra, por la entrada en vigor del *tariff only* no más tarde de enero de 2006, de conformidad con lo previsto en los Entendimientos sobre Banano, suscritos por las CE con Ecuador y Estados Unidos, los Reglamentos CE 216/2001 y 2587/2001 y los *Waivers* de Doha a los Artículos I.1 y XIII del GATT, normas que fueron examinadas en los puntos “Marco normativo de las negociaciones” y “Obligaciones y compromisos legales adicionales de las comunidades europeas” que se analizan en las páginas anteriores.

Estas negociaciones revisten la más alta importancia para el país, toda vez que del resultado que se alcance depende el mantenimiento de las oportunidades de acceso al mercado más importante en el ámbito mundial para las exportaciones de banano ecuatoriano, no sólo por el número de consumidores que tiene la UE ampliada y su capacidad de consumo, sino porque se trata también de un mercado *premium* por los precios que paga.

Las negociaciones, en términos generales, deberán asegurar que se mantenga y respete en la UE ampliada el volumen real vendido por los exportadores NMF (en un promedio de los 3 últimos años) a los 10 países de reciente adhesión, a la vez que deberán dar lugar a que la arancelización establezca un arancel que preserve, al menos, el acceso total al mercado de la UE ampliada para los abastecedores NMF; es decir, que por lo menos garantice o sea equivalente al volumen de comercio que actualmente mantienen Ecuador y los demás proveedores NMF en la UE. A la par, deberán procurar que no haya una caída drástica de los precios, entre otros criterios¹⁸.

17 La ampliación de la UE fue acordada mediante Decisión del Consejo Europeo de 14 de abril de 2003, a la vez que fue establecida mediante el Tratado de Adhesión, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea L236, de 23 de septiembre de 2003.

18 Según cifras de EUROSTAT, después de la ampliación la participación del banano NMF en el total del consumo de la UE25 aumentó a casi el 70% hasta llegar a 3'117.000 TM/año. La UE25 tiene 454 millones de consumidores que demandan alrededor de 10.2 Kg. per cápita. Siendo el precio promedio alrededor de 1.3 €/Kg., los consumidores de la UE ampliada pagan alrededor de 6 billones de euros por el banano consumido.

A más del marco legal de estas dos negociaciones, definido en los puntos “Marco normativo de las negociaciones” y “Obligaciones y compromisos legales adicionales de las comunidades europeas”, de páginas anteriores, cabe destacar que dichas negociaciones se deberán realizar fundamentalmente conforme a los artículos XXIV.6 y XXVIII del GATT/94, así como los respectivos Entendimientos sobre la Interpretación de los artículos XXIV y XXVIII y las Notas al Artículo XXVIII del GATT.

El artículo XXIV.6 es aplicable para las negociaciones de ampliación y el XXVIII para las del *tariff only*. Al respecto, es fundamental tener claro qué es lo que las partes pueden obtener al proseguir las negociaciones de ampliación y del *tariff only*. En primer lugar, a decir del párrafo 2 del artículo XXVIII del GATT -que también es aplicable al artículo XXIV.6 por reenvío de éste último- por medio de las negociaciones las partes tratarán de mantener un nivel general de concesiones recíprocas y mutuamente ventajosas no menos favorable para el comercio que el que resultaba del GATT antes de las negociaciones. Con ese fin, podrán negociar compensaciones comerciales. En segundo lugar, si no hay acuerdo sobre el ajuste compensatorio, la parte que modifica o retira la concesión podrá hacerlo, no obstante, quedándoles en ese caso a los abastecedores NMF el derecho a retaliar a través del retiro de concesiones sustancialmente equivalentes.

La retaliación ha probado ser ineficaz para los países en desarrollo, pues al tener éstos que retirar “concesiones sustancialmente equivalentes”, como último recurso; es decir, elevar sus aranceles internos frente a productos de las CE, terminan encareciendo las necesidades de su propio aparato productivo y el costo de los bienes esenciales de consumo de su población.

Por otra parte, se debe señalar que los fundamentos legales y las connotaciones que de allí surgen para preparar la defensa de los intereses nacionales, han sido definidos sobre la base de la opinión consultiva que proporcionó al Ecuador el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (ACWL), al igual que los expertos de la Secretaría de la OMC y otros abogados especializados y técnicos en la materia, que participan en estas negociaciones desde distintas perspectivas¹⁹.

19 Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (ACWL), *Opinión Consultiva del 3 de octubre de 2003*, Frieder Roessler, Leo Palma y Fernando Piérola, Ginebra, 2003.

Ampliación de la Unión Europea: artículo XXIV.6 del GATT

Como se analizó en el punto “Entendimientos bilaterales sobre banano entre las CE y Ecuador y las CE y Estados Unidos”, a la ampliación de la UE el 1 de mayo de 2004, los nuevos estados miembros debieron adoptar la totalidad de la legislación comercial de la UE15 de acuerdo con el artículo XXIV.8 del GATT y el Tratado de Adhesión a la UE.

El artículo XXIV del GATT, intitulado “Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio”, es la norma aplicable a la ampliación de la UE y, particularmente, su párrafo 6. El párrafo 5a del artículo XXIV, resulta ser extremadamente complejo e impracticable y su utilización no ha arrojado resultados en la práctica de la OMC, por lo que no tiene valor legal para ser invocado por Ecuador por las siguientes razones:

- i. Porque el cálculo para determinar si la incidencia general de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales es o no más elevada y rigurosa después del establecimiento de la unión aduanera (UE25) debe efectuarse no sólo respecto del banano sino, sobre todo, el régimen comercial de la UE en su conjunto.
- ii. Toda vez que para efectos de dicho cálculo se deben tomar en consideración los aranceles aplicados, de acuerdo con el Entendimiento sobre la Interpretación del artículo XXIV, y si se considera que a la UE25 ingresa vía SGP-Droga con 0 arancel, casi toda la oferta exportable del Ecuador, a excepción de banano y otros pocos productos más, se tendría como resultado que la incidencia general de todo el régimen comercial de la UE ampliada sería, en principio, más bien más favorable al Ecuador antes que rigurosa o restrictiva.
- iii. Porque el cálculo en mención para determinar la incidencia general del régimen de comercio de la UE, antes y después del establecimiento de la unión aduanera, debe efectuarse con relación a todas las partes contratantes del GATT/OMC que no formen parte de la unión aduanera y no sólo respecto de los abastecedores NMF.

¿Qué negociar por la Ampliación?

Una vez producida la ampliación de la UE y, por consiguiente, la modificación de los regímenes comerciales de los 10 nuevos miembros para adaptarlos a los de la UE15, se dio lugar a que los países exportadores NMF tuviesen derecho a reclamar compensaciones comerciales, siempre y cuando éstos hubiesen tenido el cuidado de reclamarlas oportuna y formalmente -como lo hizo Ecuador- a través de la incoación de los procedimientos respectivos en la OMC, de conformidad con los artículos XXIV.6 y XXVIII del GATT y sus respectivos Entendimientos Interpretativos.

Las compensaciones surgen en el caso del banano por dos razones:

- i. La reducción para los proveedores NMF de entre un 13% y 12% del volumen que exportaban a los países de la UE10 antes de la ampliación (de 530.000 T a 464.000 T/anuales) y porque las preferencias de los ACP se ampliaron luego del 1 de mayo, al pasar éstos a beneficiarse de 0 arancel en el contingente de ampliación de 464.000 TM, contingente dentro del cual, antes de la ampliación, no tenían preferencia alguna. Por su parte, los proveedores NMF, antes de la ampliación, no estaban limitados en sus exportaciones a la UE10 ni debían pagar un arancel de 75 €/T²⁰. Además, ninguno de los nuevos estados utilizaba restricciones a través del sistema de licencias, como tuvieron que hacerlo después de la ampliación.
- ii. Ecuador puede invocar a su favor el artículo XXIV.6 y el Entendimiento sobre la Interpretación del Artículo XXIV.6, porque estas normas regulan en caso que una parte contratante que esté constituyendo una unión aduanera quiera aumentar el tipo consolidado de un derecho de manera incompatible con el artículo II del GATT. En consecuencia, el momento en que la UE al haber formado la unión aduanera de 25 miembros aumenta el tipo consolidado correspondiente al banano de 51% *ad valorem* -que es el consolidado más alto vigente en la UE10- lo

20 Según cifras de EUROSTAT, el volumen total promedio de los 3 últimos años exportado a la UE10 antes de la adhesión ascendía a alrededor de 550.000 TM/año, a las cuales se debe descontar un 5% por reexportaciones extra UE25, con lo que se arriba a 530.000 TM, aproximadamente. Ver cuadros II y III.

que equivale a pasar de un arancel de alrededor de 348 euros/tonelada vigente en la UE10 a 680 €/T, que es el arancel consolidado NMF, aplicable fuera de los contingentes arancelarios A y B en la UE15, la Unión Europea rebasaría el consolidado para banano y aumentaría un derecho de manera incompatible con el artículo II del GATT/94. Ello otorga derecho al Ecuador al recurso previsto en el artículo XXVIII y, por ende, puede negociar compensaciones y/o retaliar.

Cabe resaltar que, en términos concretos, el Estado que reclama puede solicitar la consolidación de cuotas y contingentes, o la ampliación de cuotas y contingentes, la reducción plana o progresiva de aranceles, la reducción o eliminación de barreras técnicas, entre otras medidas.

En el caso específico del banano, se puede solicitar, como compensación, que las CE consoliden en la OMC el total de la cuota para proveedores NMF que asciende a 3'117.000 TM/año, pues de esa cantidad únicamente 2'200.000 TM correspondientes al contingente A están consolidadas y, por tanto, podrían ser reasignadas por las CE, en ciertas circunstancias. De aceptarse, esa medida tendría la gran virtud de fijar y dejar legalmente asegurado el acceso de los abastecedores NMF, sobre la base del comercio real que éstos han mantenido históricamente con la UE ampliada²¹.

Ecuador, como poseedor de derechos de abastecedor principal de banano, reconocidos por las CE, tiene una opción que puede ser aún más conveniente que las anteriores, siempre y cuando sea aceptada por las CE. De conformidad con el artículo XIII del GATT puede negociar y acordar con las CE la apertura de un contingente especial a su nombre como abastecedor principal, del cual los otros abastecedores más pequeños sólo pueden beneficiarse en menor proporción bajo el título de "otros".

¿Cómo calcular las compensaciones?

La normativa del artículo XXIV.6 y su Entendimiento permiten calcular la compensación requerida por cada línea arancelaria que debe ser calculada

21 Ver *Corrigendum* de 13 abril/1994 a Lista de Concesiones Arancelarias CE LXXX y el párrafo 1 del Anexo I a los Entendimientos sobre Banano entre las CE y Ecuador y EE.UU., en que se señala que el único contingente consolidado es el A, de 2'200.000 TM. El contingente B de 453.000 TM y el de ampliación de 460.000 no están consolidados.

tomando en cuenta la situación del comercio frente a los países UE10, en su conjunto, antes que país por país. Si esto no fuere suficiente, se debe considerar que, conforme al párrafo 5 del Entendimiento sobre la Interpretación del artículo XXIV, la compensación podrá consistir en reducciones de derechos aplicables a otras líneas arancelarias.

Asimismo, se debe considerar la situación prevista en el párrafo 6 del Entendimiento sobre la Interpretación del artículo XXVIII; es decir, cuando se haya sustituido una concesión arancelaria sin limitación por un contingente arancelario -situación que se produjo con el banano en los países de la UE10 al tener lugar la ampliación- pues en este caso se deben utilizar las reglas específicas que allí se determinan para el cálculo de la compensación.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que las negociaciones del artículo XXVIII del GATT son secretas y sólo los resultados alcanzados por las partes son comunicados a la Secretaría de la OMC. En ese sentido, no se han podido encontrar precedentes o casos análogos que indiquen cómo se debe llevar a cabo, en términos prácticos, el cálculo de las compensaciones que surgen conforme a dicho artículo. Por ello, Ecuador ha debido recurrir a los casos de solución de diferencias de la OMC, a fin de establecer ciertas prácticas o ejemplos para el cálculo de las compensaciones. De un examen preliminar efectuado de algunas de esas fuentes –y estando aún en ejecución una verificación más rigurosa en la OMC y consultas con el Centro de Asesoría Legal para Asuntos de la OMC- se podría determinar, inicialmente, la siguiente fórmula general para el cálculo de la compensación conforme al artículo XXIV.6:

La compensación se establecería por la diferencia entre:

- i. El valor promedio anual de 3 años del comercio en los países UE10 que hubiese sido atribuido al abastecedor principal o con derechos iniciales de negociación, antes del 1 de mayo de 2004, conforme al arancel consolidado de los UE10; y,
- ii. El valor anual del comercio que el abastecedor principal o con derechos iniciales de negociación podrían esperar alcanzar en los países UE10 bajo el régimen comercial de la UE25, para cuyo efecto se deberán tomar en cuenta la estructura arancelaria, los aranceles dentro de contingente y otras regulaciones de comercio.

Si se pueden aplicar reglas específicas para el cálculo de la compensación, como en el caso de la sustitución de la concesión arancelaria sin limitación por un contingente arancelario, se deberán calcular necesariamente la compensación general y la específica, y solicitar la que más convenga.

Procedimientos y plazos

El artículo XXIV.6 del GATT -que parte del supuesto de que hay violación del arancel consolidado respecto de un producto al constituir la unión aduanera- se gobierna por los procedimientos y plazos del artículo XXVIII del GATT.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo XXVIII del GATT, las compensaciones indicadas anteriormente deben solicitarse en la OMC en el plazo máximo de 6 meses desde que se produjo la modificación de las Listas de Concesiones Arancelarias de los 10 nuevos miembros, hecho que ocurrió el 1 de mayo con la ampliación de la UE; es decir, en principio, como máximo hasta el 1 de noviembre de 2004. Sin embargo, la práctica del GATT/OMC muestra que este plazo, por lo general, suele ser ampliado en más de una ocasión, situación que era previsible que en este caso también ocurriera, si se tiene en cuenta que existen grandes intereses de otros países con relación a otros bienes distintos al banano que están aún lejos de ser acordados con la CE como consecuencia de su ampliación .

Así, dado que las CE no respondieron sino casi 8 meses después a las Declaraciones de Interés de los proveedores NMF y ante la presión ejercida en la OMC, las CE, mediante documento G/L/696, de 30 de septiembre de 2004, presentaron, en el marco de la reunión del Consejo de Comercio de Mercancías de la OMC del 1 de octubre de 2004, una iniciativa por medio de la cual plantearon que se extendiera por 6 meses adicionales el plazo para el ejercicio de los derechos para solicitar compensaciones comerciales y retaliar por la modificación de las Listas de Concesiones como consecuencia de la ampliación de la UE.

Si bien la iniciativa fue aprobada en dicha reunión, sin embargo, toda vez que existe un vacío legal en el artículo XXVIII del GATT y sus disposiciones conexas en las que se pueda fundamentar en derecho dicha extensión, Ecuador y los proveedores NMF impulsaron que el Consejo General

de la OMC adoptase, a su vez, la decisión del Consejo de Comercio de Mercancías. De esta manera, el 21 de octubre de 2004 se dotó de legalidad a dicha actuación, y hay seguridad jurídica para los países que reclaman, toda vez que, conforme al artículo IV.2 del Acuerdo de Marrakesh, el Consejo General puede desempeñar las funciones de ésta en los intervalos de las reuniones de la Conferencia Ministerial; es decir que tiene la “facultad de adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales”. Por lo tanto, el plazo para ejercer dichos derechos se extendió así hasta el 1 de mayo de 2005.

Finalmente, cabe destacar que los únicos abastecedores NMF admitidos por las CE para negociar y alcanzar un acuerdo en las negociaciones de ampliación son Ecuador, el Brasil y Panamá, lo que constituyó un primer triunfo para dichos países. Los demás proveedores NMF únicamente podrán ser consultados, en unos casos; y, en otros, tan sólo informados del acuerdo que las CE puedan alcanzar con los tres países indicados anteriormente²².

Artículo XXVIII: *tariff only*

De conformidad con lo establecido en el párrafo B de los Entendimientos sobre Banano suscritos entre las CE y Ecuador y las CE y EE.UU. y demás normas señaladas en los puntos “Marco normativo de las negociaciones” y “Obligaciones y compromisos legales adicionales de las Comunidades Europeas”, de este trabajo, las partes deben iniciar negociaciones del artículo XXVIII, intitulado “Modificación de las Listas” para efectos del establecimiento del *tariff only*, que deberá entrar en vigor no más tarde del 1 de enero de 2006.

¿Qué negociar?

El artículo XXVIII del GATT faculta para que las CE puedan modificar sus aranceles consolidados incluidos en su Lista de Concesiones, como conse-

22 Conforme a la Nota 4 al párrafo 1 del artículo XXVIII, Ecuador fue reconocido como “abastecedor principal” para efectos de la ampliación al haber “tenido durante un período razonable anterior a la negociación una parte mayor del mercado de la parte contratante demandante (la UE) que la de la parte contratante con la que se hubiere negociado originalmente la concesión”.

cuencia de la entrada en vigor del *tariff only*, previas negociaciones con los proveedores que tengan derechos de negociador; es decir, derechos iniciales de negociación o la condición de abastecedores principales.

Estas negociaciones deberían conducir a un acuerdo entre las “partes principalmente interesadas”, el cual podrá comprender ajustes compensatorios sobre otros productos, de manera que se mantenga el mismo nivel general de concesiones (a nivel de aranceles consolidados) que existía antes de las negociaciones. Las CE deben sólo consultar a los abastecedores con interés sustancial.

Si las partes interesadas no pueden llegar a un acuerdo, las CE pueden, no obstante, modificar la concesión, en cuyo caso los reclamantes tienen la facultad de retirar “concesiones sustancialmente equivalentes” negociadas “originalmente” con las CE.

En estas negociaciones, Ecuador ha hecho valer sus derechos de “abastecedor principal”, de conformidad con lo previsto en el artículo XXVIII y el Entendimiento sobre Banano, a la vez que sus derechos de “primer negociador” respecto de las concesiones compensatorias, de acuerdo al párrafo 7 del Entendimiento sobre la Interpretación del artículo XXVIII. Esto significa que las CE pueden proceder a dicha modificación únicamente “previos una negociación y un acuerdo” que alcance con Ecuador y Brasil (derechos de primer negociador) y con Panamá, posiblemente; mientras que a Colombia y Costa Rica (interés sustancial) las CE deben tan sólo consultarles; y, a Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela, como partes contratantes de la OMC, las CE deben tan sólo informarles lo negociado con Ecuador y consultado con los abastecedores con interés sustancial.

Finalmente, es muy importante destacar que, pese al reconocimiento de estas prerrogativas para Ecuador a nivel de la normativa, el artículo XXVIII al momento de su aplicación práctica produce resultados inequitativos, y resulta ser ineficaz para la mayoría de los países en desarrollo:

- i. Porque en cuanto a las compensaciones, el artículo XXVIII del GATT no constituye ni establece una excepción al artículo I del GATT (“Trato General de Nación Más Favorecida”) de modo que el ajuste compensatorio debe ser otorgado no sólo a los que reclaman sino también a todos los países sobre bases NMF.

- ii. Porque las CE, pese a la falta de acuerdo, tienen la facultad de modificar o retirar concesiones, frente a lo cual Ecuador puede retirar concesiones substancialmente equivalentes que hubieran sido negociadas originalmente con las CE, conforme dispone el artículo XXVIII del GATT.

Según destaca la opinión consultiva del Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC la retaliación debe hacerse sobre bases NMF, exclusivamente dentro del sector mercancías y respecto de concesiones substancialmente equivalentes que hayan sido originalmente negociadas. Esto significa que el país puede retaliar únicamente respecto de un número limitado de bienes, así como que deberá aplicar dicha retaliación a todos los miembros de la OMC, sin discriminación, los cuales, a su vez, podrían imponer medidas similares al país, con lo cual la retaliación, a más de ineficaz, terminaría siendo contraproducente para Ecuador.

Estas normas evidentemente que crean un desbalance sistémico profundo a favor de las CE, pues para Ecuador y los otros proveedores NMF es mucho más importante no perder o ver reducido su acceso al mercado de las CE que llegar a tener la posibilidad de subir algunos de sus propios aranceles.

De cualquier manera, pese a la contundencia de estas constataciones y a las muy reducidas posibilidades que se anticipan, es recomendable que Ecuador haga un ejercicio de evaluación profunda de los flujos comerciales recíprocos con las CE, con el fin de, quizás, poder identificar un número muy reducido de productos respecto de los cuales podría retaliar únicamente a las CE sin afectar a otros proveedores mundiales de iguales o similares productos, para de esta manera evitar que éstos a su vez retalien al Ecuador.

Siendo esta la situación, las perspectivas de obtener beneficio en las negociaciones del *tariff only* serían bastante limitadas de no haber aceptado, las CE, al momento de la negociación del *Waiver* al Artículo I.1 del GATT, en Doha, en noviembre de 2001, la incorporación de un Anexo que establece un recurso arbitral que puede ser interpuesto por los proveedores NMF en caso de no alcanzarse un acuerdo favorable sobre el nuevo nivel arancelario. Este tema será expuesto en detalle en el punto “El procedimiento arbitral” de este trabajo.

¿Cómo calcular las compensaciones?

Desde un punto de vista estrictamente legalista, hacer un cálculo de compensaciones conforme al artículo XXVIII puede ser de poca utilidad o quedarse incluso como un mero ejercicio de preparación de un escenario, pues, como se vio, las compensaciones que se obtengan dependerán, en última instancia, de la buena voluntad de las CE y, por ende, éstas pueden ser de muy poco valor real para los abastecedores NMF e incluso impracticables. Sin embargo, desde una perspectiva económica, su cálculo podría tener un cierto mayor valor relativo en la medida en que habría lugar para obtener, al menos teóricamente, mayor compensación si el equivalente arancelario que introduzcan las CE es más alto, si bien esto no es lo más importante sino la preservación de las condiciones de acceso al mercado comunitario.

Con esta explicación necesaria, procederé a explicar la fórmula que debe aplicarse para calcular la compensación. La compensación es la diferencia entre:

- i. El valor anual del comercio que hubiesen alcanzado el abastecedor principal o aquel con derechos iniciales de negociación en el mercado de las CE, en 20005, en ausencia de restricciones cuantitativas discriminatorias; y,
- ii. El valor anual del comercio que el abastecedor principal o aquel con derechos iniciales de negociación podrían esperar alcanzar conforme al nuevo arancel incrementado.

Es fundamental destacar que el párrafo 6 de las Notas al Artículo XXVIII del GATT -que ha sido a su vez interpretado por el denominado *Poultry Case* de 1963- establece el requerimiento de que la compensación sea calculada utilizando los valores comerciales que se hubiesen alcanzado de no existir cuotas discriminatorias.

Procedimientos y plazos

En términos del avance de este proceso, el 2 de agosto de 2004, las CE notificaron el inicio de las negociaciones para el *tariff only*. Por su parte, el 17

agosto, Ecuador formuló su Declaración de Interés, ante la OMC²³. Dicha Declaración de Interés la realizó como confirmación al reconocimiento, ya efectuado por las CE, de su condición de “abastecedor principal” de banano al mercado europeo, constante en el Entendimiento sobre Banano de abril de 2001, a la vez que para cumplir a cabalidad con el requisito procesal previsto en la normativa de la OMC, que exige la presentación de Declaraciones de Interés para que se pueda trabar la negociación del artículo XXVIII del GATT entre las “partes contratantes principalmente interesadas”.

Es importante obtener de las CE una pronta admisión de dicha Declaración de Interés, a fin de que Ecuador pueda prevalecer oportunamente de todos los recursos legales existentes para la defensa de sus intereses: a saber, negociaciones sobre compensaciones comerciales conforme al artículo XXVIII del GATT, si se introduce un arancel que no asegure, al menos, el acceso total al mercado de la UE; y, principalmente el procedimiento arbitral previsto en el *Waiver* al artículo I.1 del GATT, en caso de que no se alcance un acuerdo favorable con las CE.

La prosecución y trámite de los recursos legales en mención, demora alrededor de 18 meses (negociaciones artículo XXVIII, de 3 a 6 meses; y, arbitraje, como mínimo 282 días) por lo que Ecuador debe insistir en la admisión de su Declaración de Interés y en la inmediata continuación de la negociación para el *tariff only*, a fin de que se pueda cumplir con los plazos legales preclusivos para interponer los recursos legales citados anteriormente. Las negociaciones del artículo XXVIII del GATT y el procedimiento arbitral, señalados anteriormente, deben concluir antes del plazo final acordado para la entrada en vigor del *tariff only* (no más tarde de enero de 2006), conforme lo establece el Anexo al *Waiver* al artículo I.1. del GATT.

El plazo para el ejercicio del derecho a negociar compensaciones y retaliar en la negociación del *tariff only* es asimismo de 6 meses desde que las CE han aplicado el nuevo arancel.

Por otra parte, no es conveniente que se mezclen las compensaciones por la ampliación con aquellas del *tariff only* porque son dos negociaciones independientes, que se originan en hechos distintos y dan lugar a derechos

23 Las CE notificaron el inicio de dichas negociaciones mediante documento OMC G/SECRET/22, 2-10-2004, de conformidad con el párrafo 5 del artículo XXVIII, pues con el documento OMC G/MA/120, de 12-12-2002, hicieron oportunamente la reserva requerida para modificar su Lista CXL durante el período trienal que comenzó en enero de 2003.

diferentes. El admitirlo significaría que a los proveedores NMF se los compense con menos aún de lo que se les debería dar.

Mantenimiento, al menos, del acceso total

De conformidad a lo señalado en el *Waiver* al Artículo I.1 del GATT/94, las partes en el Acuerdo de Asociación ACP-CE dan “seguridades” de que “cualquier reconsolidación del arancel de las CE sobre los bananos con arreglo a los procedimientos previstos en el artículo XXVIII del GATT deberá tener como resultado el mantenimiento, al menos del acceso total a los mercados para los proveedores de banano NMF, y de su disposición a aceptar un control multilateral de la aplicación de este compromiso”²⁴. A su vez, la determinación de que la reconsolidación del arancel de la CE debe dar como resultado el mantenimiento, al menos, del acceso total a los mercados para los proveedores de banano NMF constituye el mandato del árbitro, de acuerdo con en el párrafo 5 del Anexo al indicado *Waiver*.

¿Qué significa acceso total?

El establecimiento de un arancel plano -que sustituya a la protección a través de las actuales cuotas, licencias y arancel- que permita, al menos, mantener el acceso al mercado de las CE que Ecuador ha tenido en un promedio de los 3 últimos años y posibilite, eventualmente, un crecimiento en equilibrio con un aumento de la demanda europea de banano.

Se trata, entonces, de que el régimen exclusivamente arancelario que se introduzca no sea más restrictivo que el actual. Aquí, el concepto clave que se debe garantizar es “el acceso *total* al mercado”, lo que significa garantizar la preservación de, por lo menos, los volúmenes de exportación que tuvieron los proveedores NMF en los 3 últimos años antes de la ampliación.

Es vital que se tenga en cuenta que las CE redujeron arbitrariamente el volumen al que tenían acceso los proveedores NMF en un 13% en la respectiva cuota de ampliación el momento de la adhesión de los 10 nuevos

24 *Waiver* al artículo I.1 del GATT/94, considerando 11 (documento WT/MIN (01) 15, 14-11-2001).

miembros (de casi 530.000 toneladas a 460.000). En estricto sentido legal, esto constituyó una pérdida de acceso y una violación de la obligación de las CE de mantener, al menos, el acceso total al mercado de la UE10, que los abastecedores NMF ganaron, como fruto de sus esfuerzos. El acceso total debe calcularse teniendo en cuenta que la cuota de ampliación debió ser de 530.000 toneladas, como fue el volumen real NMF exportado. Por lo tanto, el acceso total que se garantizaría con el nuevo arancel es de 3'183.000 TM/año y no de 3'117.000, como aparece actualmente.

Es fundamental asimismo, que el acceso total se mantenga no sólo el momento mismo en que se introduzca el nuevo arancel sino también que este concepto se aplique proyectado en el tiempo (no sólo al 2006 sino igualmente en el 2016), pues así se podrá tener una idea clara de las probables pérdidas que los proveedores NMF podrían tener en términos de volúmenes y retornos frente a los ACP, en cuyo caso el nuevo arancel no estará cumpliendo con el compromiso de las CE de mantener el acceso total y debe ser reajustado desde un inicio.

Lo anterior constituye una aplicación realista de los conceptos legales y económicos que Ecuador debe impulsar como su posición. Sin embargo, si las CE plantean, de entrada, una posición maximalista y discriminatoria sobre el nivel del arancel (por ejemplo sobre 135 €/T), los proveedores NMF deberían plantear como posición inicial, por su parte, que el acceso total significa arancel 0 y que de esta manera las CE evitarían crear desórdenes sistémicos y discriminaciones injustas entre sus socios en desarrollo, pues los abastecedores NMF son tan países en desarrollo como lo son los ACP.

Finalmente, en esta coyuntura inicial, constituiría un grave error que Ecuador se pronuncie a favor de un nivel arancelario en particular, pues no hay aún una base científica propia y sustentable que lo determine, además de que las CE tampoco han anunciado oficialmente un nivel arancelario específico. Eso lo conocerá el país a la conclusión de un estudio de arancelización y de todas las repercusiones de mercado, que está realizando con la asesoría de expertos de renombre mundial.

Lo fundamental, entonces, es la defensa del concepto de que se introduzca un arancel que asegure, al menos, el acceso total para el banano del Ecuador. En este sentido, es vital que se considere que el método del diferencial de precios previsto en el Apéndice al Anexo V del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC no es suficiente para asegurar que se consiga este re-

sultado. Dicho método permite tan sólo obtener el arancel equivalente como producto de la simple comparación entre los precios interno y externo. Por tanto, debe ser necesariamente complementado con otros métodos o modelos econométricos, que demuestren que las CE están, a su vez, cumpliendo con su obligación adquirida a través del *Waiver* al Artículo I.1 del GATT en cuanto a que la reconsolidación del arancel aplicable al banano da como resultado, al menos, el mantenimiento del acceso total para los proveedores NMF.

El procedimiento arbitral

Si durante las negociaciones del artículo XXVIII las CE persisten en establecer un arancel distorsionante y prohibitivo, que no permita el mantenimiento, al menos, del acceso total a su mercado para el banano NMF, esos proveedores deben interponer, necesariamente, el recurso arbitral previsto en el Anexo al *Waiver* al artículo I.1. del GATT.

Para ello, es muy importante tener presentes la oportunidad y los procedimientos preclusivos que deben observarse para solicitar la incoación de dicho procedimiento:

- En primer término, deben haberse dado por concluidas las negociaciones en el marco del artículo XXVIII, que demoran entre 3 y 6 meses.
- En segundo lugar, “10 días a más tardar después de la conclusión de dichas negociaciones, las CE deben informar sobre sus intenciones respecto de la reconsolidación del arancel aplicable a banano”.
- En tercer término, los abastecedores NMF tienen el plazo de 60 días, posteriores al anuncio de las intenciones de la CE, para interponer el recurso arbitral. En el procedimiento se contemplan dos arbitrajes ante el mismo árbitro.
- En cuarto lugar, es fundamental que se tenga presente que si se suman los plazos previstos, el procedimiento arbitral para la reconsolidación del arancel demora, al menos, 282 días, y que tanto las negociaciones en el marco del artículo XXVIII como el procedimiento arbitral en mención deben concluir antes del plazo final previsto para la entrada en vigor del régimen exclusivamente arancelario de la CE, el 1 de enero de 2006 ²⁵.

Por lo tanto, las acciones que interponga Ecuador de acuerdo con el artículo XXVIII y el procedimiento arbitral para la reconsolidación del arancel de la CE deben continuar con toda celeridad si Ecuador quiere poder prevalecerse efectivamente del procedimiento arbitral. En ese sentido, si luego de dichas negociaciones, y realizados los esfuerzos razonables por alcanzar una solución mutuamente satisfactoria, al país no le conviene el arancel que las CE propongan establecer, lo más adecuado es que Ecuador dé por terminadas las negociaciones del artículo XXVIII e induzca, lo antes posible, el recurso arbitral en mención. Esto debería ocurrir en la última quincena de marzo de 2004, como máximo²⁶.

Valorización de resultados de los estudios de arancelización realizados

El establecimiento del nivel arancelario en la negociación del *tariff only* será una tarea compleja que inevitablemente terminará por ser resuelta en el procedimiento arbitral, pues los objetivos que tienen los proveedores NMF frente a los abastecedores comunitarios y ACP son opuestos. Los proveedores NMF deben asegurar que se les mantenga, al menos, el acceso actual a la UE25 conforme a los volúmenes exportados antes del 1 de mayo de 2004. Para ello deben buscar que las CE establezcan el arancel más bajo posible, que preserve dichos flujos de comercio.

Por su parte, las CE se comprometieron a mantener los niveles de protección existentes para los proveedores comunitarios y ACP, de modo que sus niveles de acceso no sufran menoscabo²⁷. Para ello, persiguen establecer un nivel de arancel que otorgue una protección equivalente al arancel actual, las cuotas y las licencias que lo sitúan ampliamente por encima del nivel vigente de 75 €/T.

25 Anexo al *Waiver* al Artículo I.1. del GATT por el que la UE concede acceso preferencial al banano de origen ACP.

26 Ver Anexo IV: Cuadro con los plazos preclusivos para la interposición y prosecución del arbitraje y las acciones que deben ejercerse en dichos plazos.

27 Ver mandato de negociación del *tariff only*, Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión sobre la Modificación del Régimen de Importación de Banano de las Comunidades Europeas, No COM (2004) 399 final, 2-6-2004.

Con el fin de demostrar la validez de su posiciones frente al árbitro, los proveedores invocarán, con toda seguridad, estudios de renombre realizados sobre el nivel del arancel. En ese sentido, cabe hacer ciertos comentarios sobre determinados aspectos relevantes destacados en una selección de los más importantes estudios disponibles hasta este momento:

- i. Una mayoría de estudios calculan el diferencial de precios previsto en el Apéndice al Anexo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura “Directrices para el Cálculo de los Equivalentes Arancelarios”, sobre la base de una comparación de precios CIF (Borrell y Bauer 2004; Raboy 2004; Faconí 2004).
- ii. Borrell, Raboy y, al parecer, también Falconí calculan el diferencial de precios a través de comparar precios CIF de proveedores NMF con precios CIF de proveedores ACP, los cuales consideran constituyen una buena aproximación para los precios internos, ya que al no tener que pagar los ACP arancel alguno, éstos se pueden considerar como abastecedores domésticos²⁸.
- iii. Borrell señala que el diferencial de precios mide el efecto neto de las cuotas y el arancel y que, por tanto, nada más debe ser añadido. A su entender, el precio interno -que es calculado sobre la base de precios ACP en la UE- ya contiene toda la información sobre la protección otorgada. Dado que el precio interno sólo mide la protección de la cuota y los ACP no reciben la renta de la cuota, que es apropiada por los tenedores de licencias, sino sólo el valor de la protección del arancel, en consecuencia, nada más debe ser añadido al diferencial de precios resultante. Borrell llega así a un diferencial de precios de 64 €/T, que considera, es el arancel equivalente. Sobre ese último valor los proveedores NMF perderían acceso al mercado de las CE.
- iv. Por su parte, Raboy, en cuanto al precio externo utiliza los métodos alternativos descritos en la Metodología del Cálculo de los Equivalentes Arancelarios del Acuerdo de Agricultura; es decir, precios de importación ajustados en los EE.UU. para banano NMF. Respecto del precio

28 Como señala Desta (2003) las restricciones a la importación elevan el precio doméstico de los productos importados por sobre los precios del mercado mundial. Las restricciones a la importación generan una brecha entre el precio interno y el precio internacional de mercado. El diferencial de precios es igual al arancel equivalente.

interno, medido también sobre la base de precios ACP en la UE, considera que incluye no sólo la protección de las cuotas sino una parte de la protección del arancel. El diferencial de precios arroja así un resultado de 68 €/T, al cual “en ausencia de medios empíricos para medir esa magnitud” añade porciones del arancel a fin de producir un rango de escenarios factibles. Llega así a un arancel equivalente que podría fluctuar entre 106 €/T (añadiendo 50% del arancel de 75 €/T) y 143 €/T (sumando 100% del arancel de 75€/T). Sobre ese último valor los proveedores NMF perderían acceso al mercado de las CE.

- v. Falconí utiliza también, como precio interior, al valor unitario CIF medio en la UE para el banano de origen ACP, pero en cuanto al precio exterior -a diferencia de Raboy- usa valores unitarios CIF vigentes en los países de la UE. Obtiene un diferencial de precios de 56,76 €/T, que considera “correspondería” a la protección de las cuotas que, a su vez, estima que podría incluir “en cierto porcentaje el efecto de la tarifa”. No obstante, posteriormente señala que, ya que su cálculo del diferencial de precios no cuenta con un “precio interno estrictamente equivalente al definido en el párrafo 4 del Apéndice del Anexo 5” -que no refleja la influencia de la tarifa y la cuota- es necesario añadir los 75 €/T al diferencial de precios calculado. Establece así un arancel base de 56,7€/T y techo de 131,76 €/T. Sobre ese último valor los proveedores NMF perderían acceso al mercado de las CE.
- vi. Más recientemente conviene analizar un estudio del Gobierno de Suecia. La base de análisis de este estudio es la perspectiva del consumidor europeo que “deberá pagar un considerable sobreprecio con un arancel alto”. En ese sentido, en lo principal, apunta al establecimiento de un arancel bajo desde un inicio o a que éste se vaya reduciendo progresivamente en unos pocos años, de modo que alcance un nivel de no más de 75 €/t. Paralelamente, propone que el *tariff only* con “todos sus beneficios debe ser introducido antes del 1 de enero de 2006.” (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Asuntos del Consumidor de Suecia 2004).
- vii. El rango de variación para el mantenimiento del acceso total para los proveedores NMF al mercado de las CE, según los 4 estudios citados anteriormente, podría estar entre un arancel de 64 €/T ó 75€/T ó 131,76 €/T ó máximo 143 €/T.

- viii. En octubre de 2004, técnicos de la Conferencia de Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD- (por sus siglas en inglés) publicaron un importante trabajo que establece que el método del diferencial de precios previsto en el Apéndice al Anexo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC tiene importantes limitaciones, que pueden incidir para la obtención de un arancel equivalente, real y justo (Vanzetti, Fernández de Córdova y Chau 2004). El método permite que haya lugar a lo que se denomina *dirty tariffication*. La explicación radica en que el mandato que obtuvo la Comisión del Consejo de la UE para la negociación del arancel equivalente, establece que este instrumento deberá dar el mismo nivel de protección para la producción de los países ACP. Toda vez que las cuotas actuales generan rentas que son apropiadas por los importadores que compran los productos en el extranjero al precio mundial y lo venden en la UE a un precio interno más alto, por la protección existente (cuotas, licencias y arancel vigentes); y, ya que dada la naturaleza oligopólica de la industria del banano “la mayor parte de estas rentas” son capturadas por las grandes compañías de distribución y comercialización de banano en Europa frente a tan sólo un 20% que es capturado por los productores y oferentes ACP, por lo tanto, el método del diferencial de precios, por sí sólo, no proporciona un resultado real, preciso y justo del arancel equivalente que mantenga el mismo nivel de protección para la producción ACP.
- ix. Con fundamento en esta idea central, los técnicos de la UNCTAD señalan que con un arancel de 75€/T que se fije para los proveedores NMF “se compensa a los países ACP por las pérdidas en las rentas de las cuotas”, en el entendido de que sólo el 20% de dicha renta es capturado por los oferentes ACP. En el supuesto hipotético “poco probable” de que los oferentes ACP capturasen toda la renta de la cuota -criterio que es rechazado enfáticamente de manera general por la industria, el mundo académico y los estudios técnicos- “un arancel de 185€/T sobre las exportaciones no ACP no empeoraría la situación de los habituales exportadores ACP” (Vanzetti, Fernández de Córdova y Chau 2004: 1, 14, 15).
- x. Finalmente, se debe destacar que para los técnicos de la UNCTAD en mención “los mayores perdedores del cambio en la política parece ser que serían los distribuidores”. Señalan que éstos “actualmente obtienen

- la mayor parte de las rentas, aunque parte de éstas es transferida a suministradores ineficientes.” Además, manifiestan que “los productores en países no ACP como Ecuador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Panamá serían afectados negativamente” por un arancel demasiado alto (Vanzetti, Fernández de Córdova y Chau 2004: 16).
- xi. En cuanto al valor de la renta de la cuota, autores como Guyomard y Mouel la estiman en alrededor de 200 €/T; es decir, aproximadamente un tercio del precio de importación (Guyomard y Mouel s/f: 141-161). Otros autores creen que en el caso de los ACP la renta de la cuota podría ser incluso cercana a 250 €/T.
 - xii. Concomitantemente, con relación al debate acerca de cuánto de la renta de la cuota es capturado por los productores ACP, otros importantes autores como Mc Corrison (2000) y Messerlin (2001) consideran que, dada la estructura oligopólica del mercado de banano de la UE, muy poco de la renta de la cuota realmente es transferido a los ACP.
 - xiii. De modo que se puede decir que existe un consenso emergente en cuanto a que si bien la renta de la cuota podría ser muy amplia, ésta no va a manos de sus supuestos beneficiarios, los proveedores ACP a los que las CE dicen proteger, sino a los grandes distribuidores. En ese sentido, dada la naturaleza obligatoria de las cuotas existentes, que son llenadas únicamente hasta los niveles autorizados, el margen de preferencia del que actualmente gozan los ACP significa poco en términos de acceso al mercado, pues lo único que hace es reasignar rentas entre el tesoro de la UE y los poseedores de licencias.
 - xiv. Por otro lado, la consultora económica NERA, realizó un estudio para el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, cuyo propósito es diferente al de los estudios de Borrell, Raboy y Falconí, y responde al compromiso de las CE de mantener los niveles de “producción actuales de los ACP del Caribe” y los “niveles de precio actuales en la UE” (NERA 2004). El estudio rechaza el uso de precios CIF, porque no los considera confiables, pues arrojan diferentes cifras para el mismo país que exporta a diferentes miembros de la UE, a la vez que considera igualmente, que dichos precios incluyen rentas de la cuota. Por tanto, el diferencial de precios es calculado usando precios promedio ACP FOB *versus* precios promedio FOB de América Latina, y da un resultado de 259 €/T. Por otro lado, obtiene un diferencial de competitividad

ACP Caribe-América Latina para cuyo cálculo usa el valor comercial de las licencias que reflejan la renta de la cuota de 122 €/T, a lo que considera, se debe agregar, el arancel de 75 €/T que pagan las exportaciones latinoamericanas. De esta manera, establece que el margen de competitividad entre los productores del Caribe y de América Latina y, por ende, el arancel equivalente necesario para mantener la producción actual del Caribe y los precios actuales en la UE, está en el rango de 197 €/T a 259 €/T.

- xv. Lo importante del estudio de NERA es que señala que de introducirse cualquier arancel dentro de este rango, los principales perdedores serían los proveedores latinoamericanos y no los caribeños, y que los proveedores de República Dominicana y ACP del África expandirían sus exportaciones a la UE por la ventaja competitiva que supondría la preferencia arancelaria. A la vez indica que para que las Islas *Windward* continúen exportando a la UE, necesitan una protección de un arancel alto, entre 175 €/T y 225 €/T, que Jamaica continuaría exportando incluso si el arancel es sobre los 125 €/T y que Belice continuaría exportando incluso con un arancel 0, pues el “acelerado crecimiento del sector servicios especialmente turismo ha más que compensado la reducción de las exportaciones bananeras incluso en las economías caribeñas más dependientes de dichas exportaciones.” “En muchos sentidos los países del Caribe ya se han ajustado exitosamente a la pérdida de las preferencias bananeras” (NERA 2004: iv, v).
- xvi. En una línea de análisis similar, Borrel indica que con un arancel sobre 200 €/T hay un 100% de certeza de pérdida de acceso al mercado comunitario para los proveedores latinoamericanos. Esa pérdida de acceso podría situarse en alrededor de 800.000 T/año y que con cada incremento de 10 €/T en arancel habría una pérdida de 70.000 T de acceso para América Latina (Borrel y Bauer 2004: 18 y 19). Por su parte Falconí calcula las pérdidas que sufriría América Latina durante el primer año con un arancel de 200 €/T en 192.533 TM/año, que equivalen a 114.19 millones de €/año. Para Ecuador esas pérdidas serían de alrededor de 60.000 TM/año y 36 millones de €/año, durante el primer año. Las pérdidas acumuladas al término del quinto año serían de 2'623.000 TM para América Latina y de 818.000 TM, aproximadamente, para Ecuador. En términos de ingresos las pérdidas serían de 1.556 y 484 mi-

llones de euros, respectivamente (Falconí 2004: 20, 21).

- xvii. Finalmente, es valioso señalar que, conforme al estudio de Suecia un arancel de 200 €/T puede significar un costo de 1.500 millones de euros para el consumidor de la UE (Ministerio de Agricultura... de Suecia: 2004: 8).

El *satus quo*, ¿una opción real?

En razón de que algunos abastecedores NMF y determinados sectores dentro del mismo Ecuador proponen la preservación del régimen interino de comercialización vigente actualmente en las CE como su posición, se analizará, asimismo, la viabilidad de este escenario, el eventual beneficio que puede generar y la oportunidad en que debería ser planteado.

Viabilidad

En primer lugar, cabe señalar que la decisión del Ecuador de aceptar la introducción de dicho régimen la adoptó el Estado en abril de 2001, para cuyo efecto contó con el apoyo mayoritario del sector privado bananero ecuatoriano, que se pronunció en el sentido de que el *tariff only* constituía la mejor manera de poner fin a cerca de 9 años de “guerra del banano” y de acabar con un régimen incompatible con las normas de la OMC y discriminatorio de cuotas y licencias, que fue reconocido como tal por la OMC, que además frenaba las exportaciones del país a la UE.

Para desconocer el acuerdo con la UE y revertir lo pactado haría falta que sus 25 Estados Miembros -que ya aprobaron unánimemente el mandato de negociación del *tariff only*-, desconozcan unánimemente dicho mandato. Dentro de la UE ampliada hay poderosos países e intereses que ven como inconveniente la prolongación del actual régimen, y ninguno de los 25 miembros mencionó siquiera esa posibilidad en los debates en las instancias de la UE.

Además, se requeriría que otros países, asimismo unánimemente, consientan en desconocer lo pactado; a saber, los Estados ACP que tienen los Acuerdos de Cotonou con las CE; Estados Unidos -que en julio y septiembre pasados se pronunció a favor del cumplimiento del Entendimiento so-

bre Banano y donde una de sus dos multinacionales (DOLE) favorece frontalmente el *tariff only*; y, todos los demás países latinoamericanos exportadores de banano.

Igualmente se debe considerar que revertir lo pactado implica un proceso legal muy complejo y que demandará mucho tiempo. No sólo se deberán desconocer los dos Entendimientos sobre Banano suscritos por las CE con EE.UU. y Ecuador, sino que las mismas CE deberán pasar el proceso interno de reforma de sus Reglamento CE 216/2001 y 2587/2001.

Otras negociaciones que afectarán los niveles de acceso NMF

La Iniciativa Todo Menos Armas (EBA)

Fue introducida por las CE en febrero de 2001, con el fin de conceder libre acceso (sin aranceles y sin cuota) a todas las exportaciones de los países menos adelantados al mercado comunitario a excepción de armas. En cuanto al banano, por considerarse un producto sensible sujeto a negociación, se estableció un proceso de liberación progresiva que empezó en enero de 2002 y concluirá con una liberación total en enero de 2006, justo a la entrada en vigor del *tariff only*. La propuesta de Reglamento la Comisión Europea sobre el nuevo SGP, que estará vigente entre 2006 y 2015, recoge este planteamiento²⁹. Conforme a esa futura norma -que entrará en vigor durante el primer semestre de 2005- alrededor de 12 países menos adelantados con tradición productora de banano como Angola, Senegal, Somalia, Tanzania Uganda, entre otros, tendrán libre acceso al mercado de las CE.

Tratado de Libre Comercio MERCOSUR-CE

Dentro del marco de las negociaciones de dicho TLC, las CE han ofrecido 30.000 TM/año de acceso al banano del Brasil, con arancel 0. El Brasil presiona por obtener un contingente mayor.

29 Comisión de las CE, *Propuesta de Reglamento del Consejo sobre Aplicación del SGP*, COM (2004) 699 final, 2004/0242 (CNS).

Los dos elementos descritos anteriormente afectarán el acceso latinoamericano al mercado de las CE, pues otorgarán ventajas competitivas a otros proveedores a través de concederles libre acceso.

Recomendaciones y conclusiones

El propósito de formular estas recomendaciones y conclusiones es el de precisar lo principal de los intereses que Ecuador y los proveedores NMF deben impulsar de manera inmediata en estas negociaciones, establecer sus alcances y limitaciones, a la vez que definir, en términos específicos, las acciones que se requieren desarrollar en defensa de dichos intereses.

A la vez, por medio este trabajo se ha tratado de contribuir a describir las complejidades de las negociaciones sobre banano que se desarrollarán entre la actualidad y 2008. Evidentemente, hay factores y escenarios cuya evolución puede ser impredecible y otros que se podrían ir agregando y tener su influencia en el futuro próximo, como la conclusión de la Ronda de Negociaciones Comerciales de Doha, la conclusión de las negociaciones de un TLC CE-MERCOSUR, el impacto que pueda tener la iniciativa para conceder tratamiento preferencial a los países menos adelantados al amparo de la Cláusula de Habilitación denominada “Todo Menos Armas”, entre otros. En todo caso, se han examinado los elementos más relevantes.

Objetivo central, mantener el Acceso Total

El objetivo central del Ecuador y los otros proveedores NMF en la negociación del *tariff only* no debe ser otro sino que las CE respeten y cumplan con el compromiso establecido en el Anexo al *Waiver* al Artículo I.1. del GATT, de que el nuevo arancel que introduzcan las CE sobre los bananos deberá mantener, al menos, el acceso total.

Por una cuestión de estrategia, conviene que los proveedores NMF, complementen el concepto anterior de mantener, al menos, el acceso total, de modo que se plantee a las CE la introducción del arancel más bajo posible que permita preservar, al menos, el acceso total para los proveedores NMF.

Si esto se logra se habrá alcanzado un resultado mutuamente conveniente, lo cual aportará estabilidad al mercado de banano. Si no, conviene resaltar

que el mismo *Waiver* prevé un mecanismo de solución, al que Ecuador y cualquiera de los abastecedores NMF pueden acudir, esto es el recurso arbitral.

El concepto clave que se debe garantizar es “el acceso total al mercado”, lo que significa garantizar la preservación de, por lo menos, los volúmenes reales de exportación que tuvieron los proveedores NMF en la UE25 en los 3 últimos años hasta antes de la ampliación.

Es asimismo de la más alta importancia que el acceso total se mantenga no sólo a la fecha en que se introduzca el nuevo arancel sino también que este concepto se aplique proyectado en el tiempo; esto es entre el 2006 hasta el 2016, pues eso permitirá verificar en una perspectiva histórica si ese acceso total se mantiene en los años posteriores de aplicación del nuevo arancel. A la vez, será un importante elemento de valoración para el árbitro.

El método del cálculo del diferencial de precios es insuficiente e injusto

El método del diferencial de precios, previsto en el Apéndice al Anexo V del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, no es suficiente para asegurar que se consiga este resultado, porque tiene importantes limitaciones, que pueden incidir para la obtención de un arancel equivalente real y justo. Dicho método permite tan sólo obtener el arancel equivalente como producto de la comparación entre el precio interno y el externo. Por tanto, tiene que ser necesariamente complementado con otros métodos y modelos econométricos, que demuestren que las CE, al establecer el nuevo arancel, están a su vez cumpliendo con su obligación acordada a través del *Waiver* al Artículo I.1 del GATT, de que la re consolidación del arancel aplicable al banano da como resultado, al menos, el mantenimiento del acceso total para los proveedores NMF.

Ecuador debe trazar una estrategia en la que debe incluirse desde la solicitud inicial de arbitraje, por la cual las CE tengan también que asumir la carga de la prueba y demostrar que el arancel que propongan cumple a cabalidad con la obligación legal de mantener, al menos, el acceso total. Así, las CE estarán obligadas no sólo a rebatir los argumentos de los proveedores NMF, sino a probar, por su propia cuenta, que el nuevo arancel que propongan mantiene el acceso total para el banano de ese origen.

El método del diferencial de precios tiene imprescindiblemente que ir asociado al concepto, al compromiso legal de las CE adquirido en Doha, del

mantenimiento de, al menos, el acceso total. Recuérdesse que Ecuador autorizó el *Waiver* al Artículo I.1 del GATT, en Doha, a cambio de la introducción de este concepto sustancial que garantiza el mantenimiento del acceso total para los abastecedores NMF.

Relatividad e ineficacia de los recursos legales.

El Procedimiento Arbitral

Como se ha visto, los fundamentos legales que puede invocar Ecuador, en este proceso negociador, son parciales e indirectos, en el mejor de los casos; pudiendo, en determinados escenarios, llegar incluso a ser contraproducentes e ineficaces.

Las normas de los artículos XXIV.6 y XXVIII del GATT crean un desbalance sistémico profundo a favor de las CE y en perjuicio de los países en desarrollo, pues para Ecuador y los otros proveedores NMF es mucho más importante no perder o ver reducido su acceso al mercado de las CE que llegar a tener la posibilidad de obtener alguna compensación o de subir algunos de sus propios aranceles. En este sentido, estas disposiciones no cumplen con un rol fundamental de preservar las condiciones de comercio para los países en desarrollo que no reciben un tratamiento preferencial de ciertos socios comerciales desarrollados.

En esas circunstancias, si bien el procedimiento arbitral constituye una posibilidad eficaz de defensa legal de los intereses del país y los demás abastecedores NMF frente a las CE, desafortunadamente el resultado final que produce es limitado e indirecto. Conforme lo establece el párrafo final del Anexo al *Waiver* del Artículo I.1, lo único que se puede conseguir, después de haber incoado dicho procedimiento -y siempre que el árbitro emita su laudo a favor de los proveedores NMF-, es eliminar temporalmente (como máximo por el lapso de 2 años) la competencia privilegiada de los proveedores ACP, pues si las CE no rectifican la situación de modo que la reconsolidación del arancel de las CE tenga como resultado, al menos, el mantenimiento del acceso total a su mercado para el banano de los proveedores NMF, la exención al artículo I.1 del GATT por la que las CE conceden 0 arancel para el banano de origen ACP deja de ser aplicable.

En ese momento, las CE deberán escoger entre cumplir su obligación de continuar dando un tratamiento preferencial exclusivo a los ACP, por sobre sus compromisos con los proveedores NMF, o cumplir su obligación con estos últimos de mantener, al menos, el acceso total para sus exportaciones de banano al mercado comunitario. Ese es un escenario extremadamente difícil, pues si las CE hacen lo primero incurrirían en una situación de inconsistencia frente a la OMC, entre el 2006 y el 2008, y si cumplen su compromiso NMF habrán incumplido sus compromisos ACP. Esta situación se resolverá, lamentablemente, en perjuicio de los intereses NMF para enero de 2008, fecha en que, como se indicó antes, ya estará en vigor el Acuerdo de Asociación ACP-CE, que mantendrá contractualmente, y de una manera plenamente compatible con la OMC, las preferencias arancelarias para los ACP, y probablemente sin limitación de volumen.

En ese momento las CE podrán introducir el arancel que a bien tuvieren -incluso en contra del dictamen del árbitro- que deberán pagar los proveedores NMF con las únicas limitaciones que establezcan las variables de mercado de oferta, consumo y precios.

En ese escenario, el único recurso que se recomienda utilizar por parte de los abastecedores NMF es reasumir el procedimiento del artículo XXVIII, a fin de procurar obtener una compensación por el nuevo arancel, que no mantenga el acceso total para los proveedores NMF. Teóricamente, desde el punto de vista legal, procedería también retaliar. No obstante, antes de adoptar una decisión política en ese sentido, es fundamental que el COMEXI haga un ejercicio económico de evaluación muy serio y detenido de los flujos comerciales recíprocos con las CE, con el fin de, quizás, poder identificar un número muy reducido de bienes -cuyas concesiones sustancialmente equivalentes hayan sido originalmente negociadas con las CE- respecto de los cuales Ecuador podría retaliar únicamente a la CE, sin afectar a otros proveedores mundiales de iguales o similares productos, para de esta manera evitar que éstos últimos, a su vez, retalien al Ecuador. Recuérdese, además, que la retaliación en caso del artículo XXVIII del GATT es muy diferente a la prevista en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC. En este caso, no cabe la retaliación cruzada, pues la retaliación debe efectuarse únicamente en el sector mercancías, a la vez que tiene que aplicarse sobre bases NMF y respecto de bienes cuyas concesiones sustancialmente equivalentes hayan sido originalmente negociadas con las CE. En

consecuencia, es muy poco probable que se encuentre ese tipo de bienes que permita focalizar la retaliación sólo en las CE, sin afectar las necesidades de importación de insumos y bienes de capital de nuestros propios sectores productivos.

¿Beneficio y oportunidad de la preservación del *Status Quo*?

La preservación del régimen de transición actual presenta incertidumbres y riesgos, a la vez que hay obstáculos legales que dimanar de compromisos multilaterales. El *status quo* es inconsistente *per se* con las normas de la OMC y ha requerido de la concesión de dos *Waivers* para poder ser legitimado (a los artículos XXIII y I.1 del GATT, para poder mantener la cuota exclusiva y el arancel 0 para los ACP). Si estos dos *Waivers* no se renovasen, entonces el *status quo* prolongado se volvería automáticamente incompatible con las normas de la OMC. Al respecto, cabe preguntarse si el *status quo* o régimen de transición hubiese sido desde sus inicios en julio de 2001 compatible con los Acuerdos de la OMC, ¿porqué, entonces, se necesitó de 2 *Waivers* para poder legitimarlo?

Por otra parte, de un total de 3'117.000 TM, que es la cuota total de los proveedores NMF, 917.000 TM están sin consolidar y podrían por tanto ser reasignadas libremente por la UE, sin que los abastecedores NMF puedan oponerse.

Adicionalmente, resulta indicativo tener en cuenta quiénes han sido los principales beneficiarios del *status quo*, y desde esa perspectiva, entender porqué algunos de ellos lo impulsan ahora. Según señala David Roberts, ex Director General Adjunto de la Dirección General de Agricultura de la CE, en un reciente trabajo:

El mercado de banano de la UE está dominado por un número relativamente pequeño de grandes compañías que tienen derecho a la mayoría de las licencias y son por tanto los principales beneficiarios de la renta de la cuota. Con el reemplazo del sistema de contingente arancelario y licencias por un arancel plano habrá una desaparición de la renta de la cuota (Roberts 2004: 7).

Esta renta de la cuota se crea cuando los precios domésticos son mantenidos sobre el valor los precios mundiales por medio de restricciones cuantitativas a las importaciones, como sucede en el mercado comunitario. La diferencia entre el precio doméstico y el precio mundial crea una renta de la cuota, que beneficiará a los tenedores de licencias que importan dentro de la cuota, siempre y cuando éstos puedan comprar el producto al precio mundial.

Concomitantemente, en el *tariff only*, al eliminarse las licencias y las cuotas y al mantenerse al arancel como única protección, los productores y exportadores nacionales de los abastecedores NMF (más organizados y con experiencia) que hoy no tienen licencias podrían, teóricamente, exportar de manera directa a las CE sin pasar por los distribuidores domiciliados en la EU tenedores de licencias. Ello no necesariamente implica -al menos en el corto plazo- que dichos productores y exportadores nacionales vayan a tener un incremento en sus ingresos por vender directamente, pues para poder hacerlo deberán incurrir en una serie de costos adicionales como búsqueda de mercado, transporte, *marketing*, maduración, etc., que van a tener que descontar de sus ingresos. Entonces, si quieren poder aprovechar el nuevo sistema deberían organizarse debidamente en gremios o federaciones fuertes que, en lo posible, estructuren vínculos y alianzas comerciales estratégicas directamente con las grandes cadenas de supermercados europeos y grupos comercializadores tipo *fair trade*, maduradores, a la vez que aprovechar los nichos de mercado como los bananos orgánicos y exóticos. Esto tampoco implica que las firmas distribuidoras, especialmente aquellas organizadas en economías de escala, vayan a dejar de tener la posición de dominio que hoy tienen, pero al menos constituiría una pequeña ventana de oportunidad de abrir a otros actores la parte más lucrativa del negocio.

Adicionalmente, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación UE-ACP, en 2008, los exportadores de banano ACP, a más de beneficiarse de arancel 0, no estarán sujetos a cuotas y, por ende, podrán crecer libremente, mientras que, de prolongarse el régimen actual, los abastecedores NMF estarán sujetos a cuotas que no están consolidadas y que, por ende, son inseguras.

Se debe considerar, igualmente, que un sistema exclusivamente arancelario -en el que se preserve, al menos, el acceso total al mercado de la UE para las exportaciones del Ecuador- a más de constituir una solución defi-

nitiva a la “guerra del banano”, permite beneficiar al arancel que se fije de las rebajas arancelarias graduales acordadas en las rondas de negociaciones comerciales de la OMC. Ello podría además, complementarse con rebajas arancelarias graduales adicionales y más profundas que se acuerden con la UE, especialmente para el banano.

Finalmente, si pese a los criterios expuestos, en Ecuador se toma la decisión mayoritaria de optar por el *status quo*, esa alternativa sólo cabría plantearla al final de las negociaciones del artículo XXVIII, o una vez iniciado el procedimiento arbitral cuando la Comisión Europea tome consciencia de que el resultado puede ser perjudicial para ambas partes. Si no es posible hacerlo en esos momentos, entonces cabría realizarlo cuando la Comisión llegue al punto en que una vez emitido el laudo definitivo y éste haya sido en su contra, no tenga otra opción que escoger entre cumplir su compromiso de dar un tratamiento preferencial exclusivo a los ACP por sobre los proveedores NMF o cumplir su obligación multilateral con estos proveedores de mantener, al menos, el acceso total para sus exportaciones de banano. De hacer lo primero, las CE incurrirían en una situación de incompatibilidad legal frente a la OMC entre el 2006 y el 2008, pues el *Waiver* al artículo I.1 habrá dejado automáticamente de aplicarse, mientras que si las CE cumplen su obligación NMF habrán incumplido sus compromisos ACP.

No obstante, es vital que se tenga presente que el compromiso legal de mantener, al menos, el acceso total, es vinculante no sólo para las CE sino también para los ACP (como partes del Acuerdo de Cotonou) frente a los países NMF, conforme consta en el citado *Waiver*.

En cualquiera de esos momentos, le podría resultar conveniente a las CE negociar una fórmula que permita una introducción gradual y progresiva del *tariff only*, en un determinado número de años. La idea que se podría plantear es que una vez determinado el nuevo arancel de las CE aplicable al banano, que no resulte conveniente a ninguna de las partes, se podría acordar conjuntamente un sistema de reducciones arancelarias graduales. Cuando se alcance el arancel que mantenga al menos el acceso total al mercado para el banano de origen NMF, o el arancel de 75 €/T, ese momento entraría en vigor el *tariff only* de manera total. Mientras se hagan las rebajas arancelarias graduales, permanecería en vigor el régimen de transición actual, que a su vez se debería ir también abriendo progresivamente. De esta manera, las CE podrían declarar y normar la entrada en vigor, al 1 de ene-

ro de 2006, del *tariff only* -con lo cual “cumplirían” con sus acuerdos internacionales y legislación interna- pero, en realidad, lo que se tendría es una entrada en vigor gradual de dicho sistema y una eliminación, también gradual, equivalente de las cuotas. Para la consecución de este objetivo -una vez concluidas las negociaciones del artículo XXVIII del GATT, que se prevé terminen en diciembre 2004 o enero 2005- se debería negociar con las CE mantener abierto un canal o *track* paralelo de negociaciones al arbitraje. Recuérdese que -como se dejó anteriormente señalado en este trabajo al analizar el título atinente a la valoración de los resultados de los estudios de arancelización realizados- el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Asuntos del Consumidor de Suecia hizo ya antes una propuesta similar de reducción progresiva “en unos pocos años” del arancel hasta alcanzar los 75€/T, que, en consecuencia, podría fortalecer la idea antes señalada.

Otra variante distinta del *status quo* podría consistir en que si los productores y exportadores de los proveedores NMF quieren acceder a una parte de las rentas de las cuotas, analicen la posibilidad de impulsar el mantenimiento del *status quo* pero sin las licencias, o que éstas se asignen en función de países.

Complementariamente a los escenarios de *status quo*, esbozados de manera preliminar, se debe considerar que la prolongación del *status quo* por sí sólo sería únicamente efectiva entre el 2006 y el 2008, pues en esta última fecha entrará en vigor el tratado de libre comercio CE-ACP, instrumento plenamente compatible con las normas de la OMC y que permitirá que los ACP reciban tratamiento preferencial basado en obligaciones contractuales. De modo que si se quiere que sea efectiva la prolongación del régimen de transición más allá de 2008, será necesario negociar con la UE que en el tratado de libre comercio CE-ACP se establezca un contingente que limite las exportaciones con arancel 0 de banano ACP africano y de República Dominicana, así como acordar la prórroga del *Waiver* al Artículo XIII del GATT- que fenece el 31 de diciembre de 2005- para que se mantenga la cuota ACP y se prolonguen las cuotas A y B y de ampliación para los países NMF. Desde luego que en cualquier opción habrá que obtener también la aprobación de Estados Unidos.

Importancia del estudio de arancelización y de repercusiones de mercado por establecimiento nuevo arancel

Contexto e implicaciones

El tema central que ocupará las negociaciones con la CE será la discusión sobre el nuevo nivel arancelario que pretenderán establecer en el *tariff only*. Se tratará de una discusión en la que las CE expondrán los elementos técnicos y compromisos políticos que sustentan la posición comunitaria y, a su vez, requerirán del Ecuador conocer el nivel arancelario que defiende el país y las razones técnicas (económicas y legales) que avalan la posición nacional a favor de un nivel arancelario concreto.

Hasta ahora, en los pasillos de la Comisión se han podido filtrar ciertos rumores de que el nuevo arancel que establecerán las CE podría estar entre 120-230 €/T. Por su parte, los países ACP, especialmente del Caribe, pero también los productores europeos abogan por rangos que van entre los 300 y los 450 €/tonelada.

La posición que Ecuador ha mantenido hasta ahora, respecto del nivel arancelario, ha asumido por razones de pura coincidencia y conveniencia coyuntural los resultados de un estudio de arancelización y de repercusiones de mercado hecho por el profesor Brent Borell, al parecer, para servir los intereses y objetivos estratégicos de una empresa multinacional en estas negociaciones (Chiquita Brands) -que son distintos a los de un país (Borrell y Brauer 2004).

El país ha defendido el establecimiento de un arancel 0, ó el arancel más bajo posible y, en todo caso, no mayor a 75€/t (que es el mismo arancel que se paga actualmente dentro de los contingentes A, B y de ampliación), para lo cual ha asumido sin sustento econométrico que un arancel mayor a 75_/t no le permitiría al menos mantener los flujos comerciales históricos de exportaciones a la UE ampliada. Sin embargo, esta conclusión carece de una base objetiva, demostrable propia.

La evidencia estadística indica que con 75 €/t las exportaciones del Ecuador han registrado un crecimiento, en especial, desde 1999. Sin embargo, comparativamente, el crecimiento de las exportaciones del África ha sido mayor (se duplicaron desde 1994 e incluso que en 2003 el África superó su cuota de 750.000 toneladas y tuvo que comprar licencias A y B, que

son de los países latinoamericanos, para vender alrededor de 35.000 toneladas adicionales)³⁰.

Al respecto, conviene destacar que Costa Rica y Panamá recientemente dieron a conocer, de manera oficiosa, los resultados de estudios preliminares de arancelización realizados. Si bien se trataría de dos estudios realizados por separado, ambos coinciden en que hasta alrededor de 140 €/T se mantendría el acceso actual del que disfrutaban los proveedores NMF en el mercado de la UE. A partir de 150 €/TM habría pérdida de acceso para el banana latinoamericano, que se iría incrementando a medida que vaya subiendo el arancel de la UE. A la vez reconocieron que los resultados obtenidos causaron gran sorpresa en sus países, y que a “estas alturas resultaba muy difícil contrarrestar aunque fuere con la más absoluta verdad técnica el pánico generado en el sector privado” por ciertos estudios y campañas de *marketing* bien desarrolladas que se adelantaron en difundir que, con la introducción de un arancel superior a 75 €/T, los latinoamericanos perdían acceso frente a los proveedores ACP del África. En ese sentido, concluyeron señalando que, a su entender, el haberse adelantado en fijar la barrera psicológica de no más de 75 €/T, constituyó una estrategia para justificar el mantenimiento del régimen actual. Desde luego, estos criterios no pueden desmerecer los méritos del estudio del profesor Borrell, como son el valioso análisis de las repercusiones y distorsiones negativas que puede generar para los proveedores NMF, en términos de enormes caídas de exportaciones e ingresos, el establecimiento de un arancel alto y las consiguientes ingentes ganancias que ese arancel generaría para la competencia ACP africana. Estos elementos, entre otros, deben utilizar en su favor los abastecedores NMF.

Si bien los estudios comentados en el punto “Valoración de resultados de estudios de arancelización realizados”, de este trabajo, generan importante información -como el hecho de que con un arancel de alrededor 200 €/T existe una certeza total de que los países NMF perderán acceso al mercado de las CE y que dicho nivel arancelario genera enormes pérdidas en términos de volumen e ingresos para América Latina y consiguientes ventajas para África- no existe un estudio de renombre internacional que analice específicamente el caso del Ecuador. Es por ello que para las negociaciones en

30 EUROSTAT, “Estadísticas sobre volúmenes de exportaciones NMF y ACP 1994-2003”.

curso reviste gran importancia contar urgentemente con los resultados de un estudio de arancelización y de evaluación de todas las repercusiones de mercado que generaría para Ecuador el establecimiento de un arancel superior al actual. En particular, dicho estudio debería evaluar estos aspectos frente al arancel que propongan las CE.

Sólo así Ecuador podrá dejar de “negociar a ciegas” y obtendrá una posición de negociación propia, que responda al mejor interés nacional, sea debidamente fundamentada y demostrable. De esa manera Ecuador tendrá respuestas claras, oponibles y sustentables en un proceso de negociación o de solución de controversias, desde los puntos de vista legal y econométrico.

Justificación e importancia del estudio

Lo principal del estudio solicitado no es el cálculo del equivalente arancelario, que debe efectuarse conforme a la metodología constante en el Apéndice del Anexo 5 del Acuerdo de Agricultura de la OMC “Directrices para el Cálculo de los Equivalentes Arancelarios” -lo cual es un ejercicio matemático no complejo siempre y cuando se pueda obtener la información adecuada y completa- sino, en primer lugar, determinar que el arancel que propongan las CE mantiene al menos el acceso al mercado comunitario; y, en segundo, establecer las repercusiones de mercado y las implicaciones económicas y comerciales en términos de volumen, rentas y precios que tendría el establecimiento de un arancel superior al vigente, que no permita, por lo menos, asegurar el acceso actual³¹.

Para ello, es fundamental utilizar, además, un modelo econométrico que permita medir dichas repercusiones no sólo en la coyuntura actual sino en el mediano y largo plazos, a diferentes niveles arancelarios (entre 2006 y 2016 a 75€/t, 100€/t, 150€/t, 200€/t, 230 €/T, 250€/t y 300€/t). Eso permitirá al árbitro constatar si el acceso total NMF se va a mantener con el paso del tiempo.

31 Conforme a dicha metodología, el cálculo de los equivalentes arancelarios, se expresen ya en tipos *ad valorem* o específicos, se debe hacer utilizando la diferencia entre los precios interiores y exteriores. Los precios exteriores son, en general, los valores unitarios c.i.f. medios efectivos en el país importador. Los precios interiores son, en general, los precios al por mayor representativos vigentes en el mercado interno.

De esta manera, el estudio permitirá determinar si las CE están cumpliendo con sus compromisos adquiridos en el marco de los *Waivers* de Doha encaminados a establecer un equivalente arancelario que dé como resultado “el mantenimiento, al menos, del acceso total al mercado de la UE para los proveedores NMF”.

Permitirá también conocer si con ese nuevo arancel se preserva, al menos, el acceso actual para Ecuador, así como definir a partir de qué nivel de arancel Ecuador perdería acceso al mercado europeo, cuáles son los márgenes de negociación posibles del país, en el corto, mediano y largo plazos.

Es esencial, además, conocer específicamente qué ocurrirá con la competencia del África en esos distintos escenarios y el grado de competitividad y productividad que alcanzarán las exportaciones africanas por la protección del arancel y la eliminación de la cuota.

Una vez establecidas estas realidades, adicionalmente, el estudio permitirá sustentar y defender el establecimiento del arancel más bajo posible y que más convenga al interés del Ecuador, que sea técnicamente sustentable y defendible ante la UE y en el procedimiento arbitral.

El estudio, un instrumento indispensable

Es fundamental tener presente que los estudios de arancelización constituyen las únicas pruebas -equivalentes a peritajes y dictámenes técnicos de muy alta especialidad y valor- que sustentarán y demostrarán la justicia, legalidad y la procedencia económico-comercial de los intereses de los países exportadores latinoamericanos.

Los estudios contribuirán, en primer lugar, a definir con precisión la posición que más conviene al país en las actuales negociaciones y para sustentarla con todo el rigor técnico y científico. Servirán también como pruebas de enorme valor que serán tenidas en cuenta por el árbitro.

Adicionalmente, es muy importante que se promueva que no sólo Ecuador, sino los demás países latinoamericanos exportadores de banano, presenten otros estudios de arancelización, con similares términos de referencia y que persigan y alcancen el mismo propósito de sustentar técnicamente la procedencia del establecimiento del arancel que permita, al menos, mantener los niveles actuales de comercio, pues dichos estudios equivaldrán a presentar más pruebas a los exportadores NMF.

Finalmente, es fundamental que se evalúe el riesgo que representa el crecimiento de las exportaciones ACP africanas bajo el *tariff only*, las cuales, si el nuevo arancel es alto, podrían desplazar a las exportaciones latinoamericanas causando grandes pérdidas económicas en la región y generar un impacto social de imprevisibles consecuencias, si se tiene en cuenta que en países como Ecuador alrededor de 1'200.000 personas viven directa o indirectamente de la actividad bananera. Por tanto, este riesgo debe ser uno de los temas principales que los proveedores NMF deben plantear y negociar con las CE.

Cuadro 1:

Importaciones de banano ecuatoriano de futuros nuevos miembros de la Unión Europea (Toneladas netas)

País	1998	1999	2000	2001	2002
Chipre			218,7	167,4	243,8
República Checa	9.620,6	37.899,6	31.800,8	34.153,7	21.365,9
Estonia	493,9	3.043,1	4.529,6	4.919,8	3.365,1
Hungría	9.688,5	23.384,7	30.281,0	33.852,3	32.206,9
Letonia		72,6	174,7	18,1	40,1
Lituania	1.643,7	14.412,6	24.743,3	21.214,2	14.851,1
Malta	3.025,3	4.206,6	5.146,3	4.087,4	3.899,8
Polonia	120.402,8	251.654	223.730,3	200.661,0	160.970,9
Eslovaquia	9.058,3	19.661,5	15.646,2	21.434,3	5.887,3
Eslovenia	15.261,9	19.295,3	15.221,2	17.687,3	17.265,7
Total anual	169.195,0	373.630,00	351.492,10	338.195,50	260.096,60

Promedio 1998-2000: 298.105,70 toneladas netas.

Promedio 2000-2002: 316.594,73 toneladas netas.

Observaciones:

1. Fuente OMC sobre la base de información de importaciones realizadas por los 10 nuevos miembros de la UE, proporcionada por autoridades oficiales de dichos países.
2. Si bien hay una coincidencia general entre las cifras de la OMC y las de EUROSTAT, cuando ha faltado información de la OMC se han colocado las estadísticas de EUROSTAT en negrillas.

Elaboración del autor, noviembre de 2004.

Cuadro 2: Importaciones de banano a países UE10, 1998-2001 (Miles de dólares y kilogramos)						
Mundo			Intra-imports		Extra-imports	
Period.	Valor	Peso neto Kg.	Valor	Peso neto Kg.	Valor	Peso neto Kg.
1998	272,967	641,168,279	1,295	3,072,412	271,672	638,095,867
1999	253,926	733,625,220	2,390	6,490,586	251,536	727,134,634
2000	207,745	623,838,008	8,583	24,662,627	199,162	599,175,381
2001	229,838	600,120,167	11,892	28,178,300	217,945	571,941,867

Fuente: UNSD, Base Datos COMTRADE

Elaboración del autor, noviembre de 2004

Cuadro 3: Exportaciones de banano a países UE10, 1998-2001 (Miles de dólares y kilogramos)						
Mundo			Intra-exports		Extra-exports	
Period.	Valor	Peso neto Kg.	Valor	Peso neto Kg.	Valor	Peso neto Kg.
1998	20,745	40,589,963	1,730	4,019,809	19,015	36,840,154
1999	12,639	29,610,609	3,045	7,632,253	9,595	21,978,356
2000	9,992	25,292,356	3,987	9,743,379	6,005	15,548,977
2001	15,339	39,650,356	6,438	13,745,910	8,902	25,904,676

Fuente: UNSD, Base Datos COMTRADE

Elaboración del autor, noviembre de 2004

Cuadro 4: Duración total estimada procedimiento arbitral conforme a anexo A WAIWER A Artículo I.1 GATT	
Plazo	Acción
(10) días después de conclusión negociaciones artículo XXVIII:	Para informar a partes interesadas intención de las CE con relación la reconsolidación arancel aplicable a banano.
(60) días después anuncio de intenciones de las CE sobre reconsolidación arancel:	Cualquier parte interesada puede solicitar arbitraje.
(10) días siguientes a solicitud de arbitraje:	Para designación del árbitro si hay acuerdo entre las dos partes.
Si no hay acuerdo: (30) días después de la solicitud de arbitraje:	Para designación del árbitro por Director General de la OMC.
(90) días desde el nombramiento del árbitro:	Para que el árbitro determine si reconsolidación de arancel da como resultado mantenimiento, al menos, del acceso total al mercado de la UE
[14] Plazo no previsto para notificación, traducción primer laudo y reunión Consejo General:	Se asumen 14 días
(10) días siguientes a la notificación del laudo arbitral al Consejo General:	Para inicio consultas por parte las CE con partes interesadas solicitaron arbitraje
[14] Plazo no previsto para celebración consultas:	Se asumen 14 días
Si no se alcanzare una solución satisfactoria procede el pedido de segundo y último arbitraje: 30 días siguientes a nueva solicitud de arbitraje:	Para determinación por parte mismo árbitro si las CE han rectificado la situación, previo pedido de partes interesadas.

Plazo	Acción
14] Plazo no previsto para notificación, traducción y reunión Consejo General:	Se asumen 14 días. Si CE no rectifican situación la Exención al artículo I:1 del GATT de trato preferencial para el banano ACP deja de ser aplicable a la entrada en vigor del <i>tariff only</i> .
TOTAL: 282 DÍAS (90) días, al menos, antes de fecha entrada en vigor <i>Tariff Only</i> (1-1-2006):	Deben finalizar consultas del procedimiento entre las partes Acuerdo Cotonou y proveedores NMF (partes interesadas).

Conclusión

El procedimiento arbitral debería ser interpuesto durante el mes de marzo de 2005 como máximo. La duración total es estimada porque hay algunos plazos no previstos que se han estimado.

Elaboración del autor, noviembre de 2004

Cuadro 5: Cronograma estimado de pasos procesales arbitraje sobre banano (Anexo al Waiwer al artículo I.1 del GATT, comunidades europeas- Acuerdo de Asociación ACP-CE)	
Pasos procesales	Fechas estimadas
Conclusión de las negociaciones del artículo XXVIII	22 de enero 2005
Anuncio de las intenciones de la UE sobre la reconsolidación del arancel de la UE aplicable a banano (dentro de 10 días después de la conclusión de las negociaciones del artículo XXVIII)	1 de febrero de 2005
Solicitud de arbitraje (dentro de 60 días siguientes al anuncio de las intenciones de la UE sobre la reconsolidación del arancel aplicable al banano)	3 de abril de 2005
Designación del árbitro (dentro de 10 días siguientes a la solicitud de arbitraje si hay acuerdo entre las partes, o dentro de 30 días por decisión del Director General de la OMC)	13 de abril de 2005 3 de mayo de 2005

Pasos procesales	Fechas estimadas
Notificación del primer laudo arbitral al Consejo General (sin especificación de plazo; se asume que, conforme a la práctica usual, se necesitarían dos semanas para traducción)	15 de agosto de 2005
Inicio de consultas entre las “CE con las partes interesadas que solicitaron el arbitraje” (dentro de los 10 días siguientes a la notificación del laudo arbitral al Consejo General)	25 de agosto de 2005
Celebración de las consultas a que hay lugar después de la emisión del primer laudo arbitral (como no hay especificación de plazo de duración, se asume que se podrían necesitar 14 días)	8 de septiembre de 2005
Nueva solicitud de arbitraje para que se determine si las CE han rectificado el arancel propuesto	8 de septiembre de 2005
Emisión del segundo laudo arbitral (dentro de 30 días a la nueva solicitud de arbitraje)	7 de octubre de 2005
Notificación del segundo laudo arbitral al Consejo General (sin especificación de plazo; se asume que, conforme a la práctica usual, se necesitarán dos semanas para traducción)	21 de octubre de 2005
Introducción del <i>tariff only</i>	1 de enero 2006

Elaboración del autor, noviembre de 2004

Bibliografía

- Borrell, Brent y Marcia Bauer (2004). *EU Banana Drama: Not Over Yet*. Canberra, CEL.
- Desta Melaku, Geboye (2003). *The Law of International Trade in Agricultural Products*, Kluwer Law International. Londres.
- Falconí, David (2004). *Cálculo del Arancel Equivalente al Régimen de Comercialización de Banano de la UE y Efectos del Establecimiento de Tarifas más Altas*. Quito.
- Guyomard y Mouel (s/f). *The New Banana Regime in the European Union: A Quantitative Assessment* Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Vol 4, No 2, pp. 141-161.
- Hellin, J. y S. Higman (2002). "Smallholders and Niche Markets: Lessons from the Andes, Overseas Development Institute, Agricultural Research and Extension Network", Paper No 18, Londres.
- Mc Corrison, S. (2000). *Market Structure Issues and Evaluation of the Reform of the EU Banana Regime*. London, Blackwell Publishers.
- Messerlin, Patrick (2001). "Measuring the Cost of Protection in Europe". Washington DC, Institute of International Economics (September).
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Asuntos del Consumidor de Suecia (2004). "A Tariff Only Regime for Bananas-Why the tariff rate should be set at a low level". Estocolmo (September).
- NERA (2004), *Addressing the Impact of Preference Erosion in Bananas on Caribbean Countries, Report for the Department of International Development of the UK*. London.
- Raboy, David (2004). *Calculating the Tariff Equivalent of the Current EU Banana Regime*.
- Roessler, Frieder, Leo Palma y Fernando Piérola (2003). *Opinión Consultiva*. Ginebra, Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (ACWL) (3 de octubre).
- _____. (2004). *Establishing a Flat Tariff on Bananas*.
- Vanzetti, David, Santiago Fernández de Córdova y Verónica Chau (2004). *Banana Split: How EU Policies Divide Global Producers* UNCTAD, Ginebra (octubre).

Documentos varios

Acuerdo Marco para la Comercialización de Banano suscrito por la CE con Colombia y Costa Rica, 1995.

Anexo V y sus Protocolos del Acuerdo de Asociación ACP-CE, documentos OMC G/C/W/187, G/C/W/2004, G/C/W/254 y G/C/W/269.

Bases de Datos de EUROSTAT, OMC, FAO, MAG (proyecto SICA).

Comisión Europea. “Propuesta Marco relativa la Ampliación”. (11 de febrero de 2004).

Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión sobre la Modificación del Régimen de Importación de Banano de las Comunidades Europeas, No COM (2004) 399 final, 2-6-2004.

Comisión Europea, “Impact of the Tariff Level in the EC after 2006 on Quantities and Prices”, noviembre de 2003.

Comité sobre Manejo de Banano de la UE, *Circular 04/2004*, de 11 de febrero de 2004.

Comunidades Europeas, documento OMC G/SECRET/22, 2-10-2004, Negociaciones del Artículo XXXIV.

Comunidades Europeas, “Régimen para la Importación, Venta y Distribución de Bananos, Notificación de una Solución Mutuamente Convenida, Apéndice1: Entendimiento sobre el Banano entre las CE y los Estados Unidos”, 11 de abril de 2001, documento OMC No WT/DS27/57.

Comunidades Europeas, Régimen para la Importación, Venta y Distribución de Bananos, Notificación de una Solución Mutuamente Convenida, Apéndice1: “Entendimiento sobre el Banano entre las CE y el Ecuador”, 11 de abril de 2001, documento OMC No WT/DS27/58.

Comunidades Europeas, “Notificación de las sobre Ampliación de la UE”, documento OMC G/SECRET/20, 30 de enero de 2004

Consejo Europeo, “Decisión relativa a la Adhesión de los 10 nuevos Estados Miembros”, 14 de abril de 2003 .

Reglamento de la CEE No 404/93, 1993.

Reglamentos del Consejo de la UE 216/2001 y 2587/2001, de 29 de enero y 19 de diciembre de 2001.

Reglamento CE 414/2004, Diario Oficial de la UE No L68/6, 6-3-2004; Reglamento CE 689/2004, Diario Oficial de la UE No L 106/17, 15-

4-2004; y, Reglamento CE No 838/2004, Diario Oficial de la UE No L127/52, 29-4-2004.

Tratado de Adhesión, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea L236, de 23 de septiembre de 2003.

Ecuador y la apertura económica en la región: (in)compatibilidad de las negociaciones simultáneas ALCA-TLC

José Eduardo Proaño

Introducción

Ecuador se encuentra negociando, en estos momentos, un Tratado de Libre Comercio -TLC- con Estados Unidos. Se trata, pues, de una situación histórica especial, pues por primera vez el país se enfrenta a la posibilidad de alcanzar un acuerdo que le permitiría introducir sus productos, sin excepciones, a uno de los mercados más fuertes e importantes del planeta y, que es a su vez, su mercado más relevante.

Esta situación se torna aún más sui géneris dada la coyuntura actual, en la cual existen otros procesos paralelos de negociación comercial, que no solamente inciden en el TLC, sino que, desde una perspectiva de alcance y cronología, mantienen preeminencia sobre éste. Se hace referencia, principalmente, al Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA- y a las negociaciones dentro del marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio -OMC-.

Dada esta perspectiva, se debe afirmar que para Ecuador existen, al momento, tres niveles de negociación comercial internacional: el multilateral o global, el regional y el bilateral. El presente trabajo tratará de definir los vínculos que existen entre estos tres niveles, y en esa medida, las compatibilidades e incompatibilidades entre ellos.

El nivel multilateral o global de las negociaciones comerciales

Ecuador ingresó a la OMC en febrero de 1996. Esta membresía implicó para el país, inmediatamente, su adhesión voluntaria y soberana a las decisiones que emanen desde el órgano rector del comercio en el ámbito mundial. En septiembre de 2001 se lanzó la Novena Ronda de Negociaciones Multilaterales, denominada Ronda Doha para el Desarrollo, en donde Ecuador ha cumplido un rol activo, en calidad de miembro de la OMC. Estas negociaciones tenían como objetivo central, la búsqueda de soluciones a los problemas de los países en vías de desarrollo en el ámbito comercial¹.

Los resultados de la última Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, celebrada en Cancún del 10 al 14 de septiembre de 2003, fueron decepcionantes, pues no hubo acuerdo en prácticamente ninguno de los temas de interés para los países en vías de desarrollo. En este sentido, para Ecuador, así como para la gran mayoría de países latinoamericanos, asuntos considerados clave para sus economías como el comercio de bienes agrícolas y no agrícolas o el trato preferencial y diferenciado a las naciones en vías de desarrollo, no pudieron resolverse en su favor, propósito que consta en el mandato de las partes expresado en la Declaración Ministerial de Doha del año 2001².

- 1 Declaración Ministerial de Doha, párrafo 2, noviembre 20 de 2001, tomado del siguiente sitio web : <http://www.wto.org/spanish/thewto/s/minist/s/min01/s/mindecl.s.htm#top>
Aquí se afirma lo siguiente -: « La mayoría de los Miembros de la OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado en la presente Declaración. »
- 2 Ibid. párrafo 13; lo anterior se manifiesta de la siguiente manera: “Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha y sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.”

En adición, tales negociaciones generaron una confrontación entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados en lo relativo a las reformas en materia de agricultura, especialmente alrededor de las ayudas internas a la agricultura y los subsidios a las exportaciones otorgados por Estados Unidos y las naciones europeas a sus agricultores, las cuales distorsionan el mercado de bienes primarios y causan, de esta manera, un enorme perjuicio a los primeros, cuyas economías dependen en alta proporción de la comercialización de estos productos.

Dentro de ese contexto, Ecuador formó parte un grupo de negociación denominado G22 que estuvo liderado principalmente por Brasil, India y China, del cual se separó posteriormente. Todos estos países propugnaban principalmente que los temas mencionados en el párrafo anterior fuesen revisados. Ante la negativa de Estados Unidos y la UE, el G22 adoptó una posición firme alrededor de la tesis de que “el éxito de la Conferencia de Cancún dependería del trato que se le diera a su propuesta sobre los objetivos generales en agricultura...”.³ Esta decisión implicaba que solamente el tratamiento de este punto permitiría proseguir con las conversaciones en el resto de los asuntos de interés para los países desarrollados como los denominados “Temas de Singapur”.⁴

Ante la negativa de los países desarrollados de presentar una propuesta de mayor beneficio para el resto de naciones, la conferencia colapsó y se redactó una Declaración Final en la cual se instruía al Director General y al Consejo General de la OMC para que mancomunadamente tomaran las disposiciones necesarias para avanzar hacia una conclusión exitosa y oportuna de las negociaciones.⁵

Esta situación de estancamiento de las negociaciones al interior de la OMC conduce a una serie de especulaciones con relación al desarrollo fu-

3 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Mensaje Electrónico No. 518/SM/DGCM/2003, de 19 de septiembre de 2003, p 1.

4 Los temas de Singapur deben su nombre a que fueron definidos en la Conferencia Ministerial celebrada en esa ciudad en 1996, y se refieren a inversión, competencia, transparencia en la contratación pública y la facilitación al comercio. Su mención original puede ser consultada en la Declaración Ministerial de Singapur del 13 de noviembre de 1996, en la siguiente dirección electrónica: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.htm

5 Véase la Comunicación Ministerial de la Conferencia Ministerial de Cancún en el siguiente sitio web :

http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_14sept_s.htm#statement

turo de las negociaciones comerciales en el ámbito mundial en todos los países, incluido Ecuador.

La primera es la sensación general de que la OMC carece de los atributos esenciales que le permitan procesar los distintos intereses comerciales en juego de todos los miembros. Esa falta de efectividad podría conducir, en un futuro no muy lejano, a su deslegitimación, no solamente como foro de discusión, sino, peor aún, como órgano rector del comercio mundial.

Ello también implica, irremediablemente, una pérdida para los países en desarrollo, pues si bien el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT- (por sus siglas en inglés) permitía a los países desarrollados imponer con facilidad sus puntos de vista, la OMC resulta ser un foro en el cual las asimetrías entre grandes y pequeños, indudablemente, se estrechan -Cancún es un ejemplo de ello, más allá del análisis positivo o negativo de sus resultados-. Al interior de la OMC, aspectos como el de la toma de decisiones por consenso implican que ricos y pobres posean facultades equiparables, al margen de sus condiciones económicas y poder político⁶. Sin la existencia de un foro semejante para el tratamiento de las políticas comerciales internacionales en el ámbito mundial, las perspectivas de los países menos desarrollados se complican, pues la ausencia de un régimen que las regule los deja al amparo de los intereses económicos y políticos unilaterales de los países más desarrollados (Keohane 1993:296)⁷.

El fracaso de las negociaciones en la Conferencia de Cancún significaba, en sí mismo, una pérdida de oportunidades para los países en desarrollo, pues se trataba de la Ronda Doha para el Desarrollo, en donde los clamores de éstos debían ser atendidos y resueltos, de tal manera que sus sociedades pudiesen también ser partícipes de los beneficios que promulgan los defensores del libre comercio⁸.

6 Por ejemplo, Ecuador pudo imponer su punto de vista en el asunto relativo a la comercialización del banano en la Unión Europea -UE- gracias a la existencia de un foro como el de la OMC, que garantizó un trato imparcial y equitativo al proceso considerando el peso, poder económico e influencia política de la UE.

7 Es pionero de las teorías de la interdependencia y el neoinstitucionalismo en las relaciones internacionales, sostiene que tanto regímenes como instituciones - la OMC es una de ellas- crean patrones claros de conducta entre los actores internacionales, lo cual favorece indudablemente, a los más débiles, pues la opción de adopción de medidas unilaterales por parte de los más fuertes, asentada sobre la base de su poder, se reduce ante la aceptación de un cierto grupo de miembros de regirse por un marco determinado de normas y reglas de conducta y procedimientos equitativo para todos.

Si bien se demostró, quizás por vez primera, que los estados considerados pequeños pudieron enfrentar a las grandes economías del planeta, sin embargo, el producto final fue nulo. La sensación triunfalista causada por el hecho de que las naciones ricas no pudieran someter a las pobres, encierra el peligro de que el proceso actual de negociaciones comerciales se encuentre abocado a caer en un punto muerto, lo que significaría el fracaso definitivo de la OMC y la pérdida de una oportunidad histórica para los países en vías de desarrollo, como Ecuador, de alcanzar a establecer procedimientos equitativos para el comercio de sus bienes y servicios en el ámbito internacional. Visto de esta manera, los países en vías de desarrollo eran los llamados a obtener mayores beneficios de las negociaciones realizadas durante esta Conferencia, pues el ingreso de los bienes que ellos producen y exportan es el que mayores obstáculos internacionales presenta.

La falta de resultados en Cancún ha obligado a las naciones a buscar otros marcos distintos del provisto por la OMC para discutir acerca de sus interrelaciones comerciales. Y ante esa inmensa realidad, Estados Unidos, en calidad de “autoabanderado” de la libre competencia, acuñó el concepto de “liberalización competitiva”, el cual resume su estrategia de alcanzar acceso libre para sus productos optando por la mejor opción de los tres ámbitos de negociación que son el global, el regional y el bilateral (Zoellick 2004)⁹.

Sin embargo, como se verá más adelante en este mismo análisis, el segundo frente de negociación aquí en cuestión, el regional, a través de la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-, se encuentra estancado básicamente por las razones surgidas en Cancún: la confrontación de los mismos intereses económicos y políticos de Brasil y Estados

-
- 8 Véase, “The WTO under fire”, en *The Economist*, septiembre 18 de 2003. En este artículo se menciona que el éxito de la Ronda Doha en la consecución de sus objetivos hubiera podido elevar el ingreso global en más de 500 mil millones de dólares por año hacia el 2015, de los cuales el 60% se hubiese canalizado hacia los países pobres. Adicionalmente, se sostiene que los beneficios para los países en desarrollo del establecimiento de un régimen comercial libre provendrían, en mayor proporción, del comercio que se generaría al nivel sur – sur que de la reducción de los subsidios a las exportaciones y las ayudas internas a la agricultura por parte de los países industrializados.
- 9 El Representante Comercial de Estados Unidos sostiene que el comentario sobre la política comercial norteamericana ha cambiado y el debate ya no gira en torno a si ese país está avanzando en materia de libre comercio, sino a cómo lo está haciendo. En ese sentido, el Sr. Zoellick afirma que las intenciones americanas claramente planteadas consisten en ubicar al libre comercio en posición de ofensiva y promocionarlo tanto global como regional y bilateralmente, forjándose de esta manera una nueva competencia en la liberalización.

Unidos trasladada a esta esfera. Un ALCA sin Brasil o Estados Unidos simplemente deja de tener sentido. Es por ello que éste no progresará sin que antes ambas partes logren un consenso mínimo respecto de sus diferencias. Hasta tanto, Estados Unidos generó una tercera alternativa de negociación de carácter bilateral que excluye este enfrentamiento y que le permitirá negociar acuerdos comerciales con el resto de países de la región, tal como está sucediendo con los andinos y los centroamericanos, sin dejar de lado los que ya tiene con Canadá, México y Chile.

Retomando el asunto de las negociaciones globales, el 31 de julio de 2004 el Consejo General de la OMC adoptó una Decisión sobre el Marco de Negociaciones del Programa de Trabajo de Doha que permite reiniciar las negociaciones comerciales después del fracaso de Cancún¹⁰. Esta decisión se basa en un acuerdo que hace un enfoque macro de las concesiones mutuas entre los grupos antagonistas identificados, y que incluye, por primera vez, el compromiso de eliminar en un plazo, que aún no se define, las subvenciones a las exportaciones agrícolas; el establecimiento de modalidades detalladas que aseguren la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a la exportación; la ratificación al mandato de Doha para lograr reducciones substanciales a la ayuda interna; y, la aceptación de un trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo, entre otros.

La esperanza para el reinicio de las negociaciones se abre nuevamente, y con ello la trascendencia de esta instancia que se convierte en la última alternativa de plasmar esa predisponibilidad histórica de los estados para la adopción de resoluciones que permitirán a las economías de los países en vías de desarrollo disponer de la posibilidad de acceder a los beneficios del libre comercio en el ámbito internacional¹¹. Solamente en esa medida se dota de fondo y sentido a las negociaciones regionales y bilaterales, pues la discusión de los temas trascendentales ha sido reservada por las propias partes involucradas para ser negociada única y exclusivamente al seno de la OMC y su Ronda Doha para el Desarrollo.

10 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Dirección General de Comercio Mundial, Circular No. 456/DGCM/2004 del 24 de agosto de 2004.

11 Inclusive se ha prorrogado el límite de la clausura de las negociaciones a diciembre de 2005, tal como consta en la Decisión del Consejo de la OMC sobre el Programa de Trabajo de Doha, emitida bajo la siguiente codificación, WT/L/579, y fechada el 2 de agosto de 2004.

El nivel regional de las negociaciones comerciales.

El Tratado de Libre Comercio de las Américas -ALCA-

El Tratado de Libre Comercio de las Américas -ALCA- nace de la Cumbre de las Américas que se celebró en Miami en diciembre de 1994. Esta reunión de presidentes estableció cuatro principios que debían regir el nuevo esquema de interrelación intraamericana¹²:

- Preservación y fortalecimiento de la democracia
- Integración económica y libre comercio
- Erradicación de la pobreza y la discriminación
- Desarrollo sostenible y conservación ambiental

Bajo la premisa de que “el libre comercio y la integración económica son factores clave para el desarrollo sostenible” y reafirmando el “compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales”, los 34 presidentes lanzaron el ALCA con el propósito de crear en la región hemisférica un mercado único y sin barreras¹³.

En términos generales, los principales temas de negociación fueron el acceso de los productos agrícolas, industriales y de los servicios, así como las adquisiciones gubernamentales y las inversiones. Por otro lado, se trataron asuntos relativos a medidas *antidumping*, subvenciones y medidas compensatorias, política de competencia, propiedad intelectual, trato especial y diferenciado a economías más pequeñas, entre otros.

Una situación semejante enfrenta a los países a un “simple” dilema: ingresar o no hacerlo, a una zona de libre comercio. Aquí no existen matices, razón que dificulta aún más la adopción de la decisión final, puesto que se trata de dos opciones que pueden encerrar consecuencias opuestas entre sí y adquirir un cariz definitivo para el futuro de sus respectivas sociedades.

12 Declaración de Principios de la Primera Cumbre de las Américas, Miami – Florida, 9 – 11 de diciembre de 1994, su texto puede ser consultado en el siguiente sitio web : <http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm>

13 Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas, Miami – Florida, 9 – 11 de diciembre de 1994, su texto puede ser consultado en el siguiente sitio web : <http://www.summit-americas.org/miamiplan-spanish.htm>

En el caso que nos ocupa, el dilema es el mismo. Sin embargo, ¿ha habido, en Ecuador discusión y análisis en torno a los efectos que cada una de las opciones presentes encierra? ¿Quiénes han participado en ello? ¿Acaso todos los sectores de la sociedad ecuatoriana, o solamente los sectores beneficiados? ¿Existe ya un diagnóstico consensuado sobre tales consecuencias que sirva como base de sustentación de la posición del Ecuador ante las negociaciones para su ingreso al ALCA?

La primera alternativa, con la posibilidad de que el acceso de los productos ecuatorianos hacia otros mercados aumente, y con ello, la generación de divisas para el país por un lado, y, por otro, la generación de empleo para la creciente producción que el incremento de las exportaciones demanda, constituyen un panorama para nada deleznable en cualquier economía, y hacen muy atractiva la idea de negociar la disminución de las barreras al comercio con miras al ingreso a una zona de libre comercio. Sin embargo, se debe partir del hecho de que nadie va a conceder preferencias sin obtener algo a cambio. Y al final, la diferencia entre lo que se otorga y se recibe establece la conveniencia para una nación de firmar acuerdos internacionales de esta naturaleza. El ALCA puede ser muy beneficioso para algunas ramas del sector exportador, pero permanece latente la pregunta sobre las consecuencias para el resto de sectores económicos y sociales del país.

Los actores son muy diversos y los intereses distintos. Es por ello que los procesos de negociación comercial son tan complejos. “El ALCA no es un esquema ganadores-ganadores necesariamente; hay sectores que ganarán y otros que perderán o serán afectados”¹⁴. Y si unos ganan y otros pierden, se hace necesario determinar cuál va a ser el beneficio total para el conjunto de la sociedad. En ese sentido, resulta muy peligroso acometer tales empresas desconociendo sus connotaciones y consecuencias. Dicha tarea requiere de la participación de todos los sectores del país, pues, de una u otra manera, todos serán afectados.

Desde una perspectiva económica, es necesario definir quiénes son los principales socios comerciales del Ecuador en el ámbito internacional y en qué medida la entrada en vigor del ALCA podría afectar los términos de intercambio con cada uno de ellos. Internamente se debe determinar el im-

14 Betancourt, Roberto; « El ALCA y los países en desarrollo de América Latina : oportunidades y desafíos » ; Seminario / Taller Regional sobre las negociaciones del ALCA ; Lima 10 y 11 de diciembre de 2003; www.comunidadandina.org

pacto en los sectores económicos y sociales, y en qué medida dicho impacto repercute en el bienestar común de los ciudadanos.

Los principales importadores de productos del Ecuador en el continente son Estados Unidos, Perú, Colombia, Panamá, El Salvador, Chile y Venezuela. Por parte del primero, los países de la Comunidad Andina de Naciones -CAN-, con excepción de Venezuela, son objeto de un trato preferencial (ATPDEA)¹⁵ que les permite introducir sus productos con arancel más bajo que al resto. Con los segundos, añadiendo a Bolivia y exceptuando a Panamá y El Salvador, Ecuador tiene un acceso libre justamente a través de los acuerdos que dan soporte a la CAN. En otras palabras, los compradores más importantes del Ecuador son esos países con los que, sea mediante decisiones unilaterales como en el caso del ATPDEA o convenidas, a través de la CAN o del Acuerdo de Complementación Económica con Chile de 1994, ya posee un trato preferencial para sus bienes exportados¹⁶.

Bajo esa premisa, la reducción de los niveles de aranceles y subsidios a lo largo de toda América Latina implicará, automáticamente, la anulación de esa ventaja competitiva que Ecuador poseía con respecto al resto de países del continente, justamente en sus principales mercados, puesto que las otras naciones obtendrán también los mismos beneficios. Si bien se estaría asegurando el acceso comercial para Ecuador en la región, la adhesión al ALCA encierra el peligro de que, al no existir ya mayores beneficios adicionales significativos, el país se encuentre ante una situación con un resultado global negativo -es decir que las pérdidas sean mayores que los beneficios, considerando también el hecho de que el mercado interno estará bastante presionado con la entrada libre de bienes, incluyendo los agrícolas, cuya producción se encuentran fuertemente subsidiada en Estados Unidos.

Sin embargo, la segunda alternativa para Ecuador, que se refiere a una autoexclusión del ALCA, contiene de entrada connotaciones negativas, afirmación que se sustenta en los siguientes argumentos: en primer lugar, ello tendería a perpetuar la dependencia comercial del Ecuador hacia decisiones políticas de carácter unilateral de Estados Unidos dentro de su programa conocido como ATPDEA, el cual se convertiría mientras exista -es decir, mientras el país continúe siendo considerado de importancia política y

15 Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act

16 Véase ANEXO I

geoestratégica para los intereses americanos en el conflicto colombiano y el combate a la producción de sustancias estupefacientes y psicotrópicas- en su único medio de acceso a un mercado americano que, al mismo tiempo, estaría ofreciendo ya las mismas ventajas del ATPDEA al resto de países a través de los acuerdos del ALCA. Bajo este punto de vista, las ventajas brindadas por el ATPDEA pierden sentido al lado de una zona de libre comercio continental, a la vez que se estaría hablando todavía de un acceso políticamente condicionado para Ecuador al mercado norteamericano, lo cual ya no sería el caso para las demás naciones andinas y del resto del continente. En adición, se dejarían de aprovechar los posibles beneficios de otra índole, derivados del acceso al resto de mercados de bienes y servicios, del incremento en la fluidez de las inversiones, del desarrollo de nuevos patrones de productividad y de la implementación de nuevas tecnologías inherentes a todo proceso de apertura y libre competencia.

En segundo lugar, el país perdería los beneficios comerciales provenientes de su pertenencia a una Comunidad Andina excluyente, pues el funcionamiento del ALCA implicaría para los países de la CAN concesiones similares al resto de naciones del continente. De este modo, la entrada en vigor del ALCA inhibe automáticamente, en los niveles subregionales, las ventajas adquiridas a través de los distintos acuerdos de libre comercio entre las naciones americanas, lo cual perjudicará inevitablemente a aquellas que se queden fuera del nuevo sistema¹⁷.

Desde una óptica de política internacional, el ALCA presenta enormes desafíos para todas las naciones que se encuentran en el proceso. Si bien las negociaciones han sido constantes, no se puede afirmar todavía que existan resultados prometedores, especialmente para los estados en vías de desarrollo del continente, pues básicamente los temas de divergencia que se han generado en el ámbito multilateral, también han sido trasladados al plano regional.

Este nivel regional de negociaciones incluye países de condición económica y social muy diversa. Se habla pues de algunos de los más pequeños y

17 Como ya se verá más adelante en este trabajo, en el contexto internacional actual se vive los efectos de la política impulsada por Estados Unidos que se resume en el concepto de "liberalización competitiva", proceso mediante el cual, a través de un intencionado desencadenamiento de negociaciones comerciales en el plano bilateral, Estados Unidos intenta alcanzar acuerdos con varias naciones o grupos de naciones, provocando ello una verdadera competencia entre los demás países por obtenerlos y, de esta manera, neutralizar la oposición presentada por el conjunto de estas naciones en los ámbitos regional y multilateral.

pobres del planeta como Bolivia, Haití o varias islas del Caribe que, en la mesa, se enfrentan a algunas de las economías más grandes del mundo como Estados Unidos, Canadá o el propio Brasil.

En este contexto, Brasil se encuentra ejerciendo una fuerte oposición política sobre Estados Unidos, básicamente motivada en los mismos argumentos que generaron su resistencia en la Conferencia de Cancún: el tema agrícola y las subvenciones y ayudas internas que el país del Norte concede a sus agricultores. Ampliando la perspectiva, se trata de la extensión de las diferencias registradas en Cancún que esta vez enfrenta a escala más reducida, por tratarse del nivel regional, a sus dos principales protagonistas quienes, precisamente por serlo, comparten la presidencia del proceso de negociaciones que deberá converger hacia el nacimiento del ALCA para el año 2005.

En un plano más directo, al igual que Estados Unidos ha relegado cualquier tipo de negociación en torno a las ayudas internas a la agricultura o a las medidas *antidumping*, Brasil ha procedido de igual manera con respecto a asuntos de interés para los norteamericanos como la apertura de servicios y adquisiciones gubernamentales o el endurecimiento de las reglas de protección de las inversiones y la propiedad intelectual¹⁸.

Esta situación, sin duda, compromete mucho cualquier avance significativo en el proceso de negociaciones en el ámbito regional. Para Ecuador, al igual que lo es para Brasil, es de enorme relevancia que la ayuda interna brindada a los agricultores norteamericanos se reduzca a expresiones tales que no distorsionen la comercialización de sus productos en dichos mercados ni en los propios. Sin embargo, la posición norteamericana sostiene que ese tema debe ser resuelto en el plano multilateral, pues es dentro de este marco donde se han originado y, en esa medida, sus implicaciones adquieren un alcance global, por lo que, en estos momentos, cualquier concesión que satisfaga las demandas de los países latinoamericanos, en este aspecto, está prácticamente descartada. Ello deja prever un futuro gris, al menos en el corto y mediano plazo, para un avance sustancial en las negociaciones del ALCA, pues ellas estarían sujetas a las decisiones derivadas de la Ronda Doha. Desde esa perspectiva, solamente la continuación de las discusiones sobre la base de los resultados de ésta, podrá conferir luz y sentido al ALCA.

18 Véase "Much wind and little light", *The Economist*, octubre 16 de 2003.

Dentro de este marco, subyace el problema que al existir fuera del continente otras regiones en donde también se despliegan políticas de ayudas internas y subsidios a las exportaciones, al adoptarse una resolución que reduzca tales subsidios y ayudas internas en el plano regional, terceros países ajenos al tratado también se beneficiarían de ello, produciéndose una situación de total desventaja para los países de la región, pues sus bienes tendrían problemas para competir con los de esas terceras naciones, que sí se encuentren subsidiados. A la vez, sus mercados se volverían más accesibles para los productos subsidiados, perjudicando ello a los bienes nacionales y a los de sus asociados¹⁹. Una apertura regional en este sentido implica abrirse también hacia los demás países del planeta, sin que ello genere obligaciones de reciprocidad por su parte. Esa es la preocupación adicional de Estados Unidos, más allá de que tradicionalmente hubiera mantenido políticas de protección a la producción dentro de sus fronteras y pregonado el libre comercio fuera de ellas.

Brasil, por su parte, ha realizado intensos cabildeos en el ámbito sudamericano con la intención de alcanzar previamente a la integración panamericana, una unión sudamericana que permita defender con mayor solvencia los intereses de la región ante el inobjetable poder de negociación de la mayor economía del mundo. Esta idea de un bloque sudamericano unido se remonta a la I Cumbre de Jefes de Estado de Sudamérica del 2000, cuyo artífice fue el presidente Cardoso de Brasil. En la Declaración Conjunta de los presidentes del Ecuador y Brasil, realizada durante la última visita del presidente Lula al país, se volvió a mencionar la prioridad que ambos gobiernos otorgan al tema²⁰. En ese contexto, en octubre de 2004, Colombia, Ecuador y Venezuela por parte de la CAN y Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay por el Mercado Común del Sur -MERCOSUR-, firmaron un Acuerdo de Complementación Económica cuyo objetivo central fue la formación de un Área de Libre Comercio entre ambos bloques, a través de un Programa de Liberación Comercial, lo que daría paso a una futura Unión Sudamericana²¹.

19 Betancourt, Roberto Ibid., www.comunidadandina.org

20 Véase Ministerio de Relaciones Exteriores; Boletín de Prensa No. 479, de agosto 25 de 2004. Allí se publica la Declaración Conjunta de los Presidentes Gutiérrez del Ecuador y Lula de Brasil, cuyo tercer párrafo hace mención a la prioridad que ambos gobiernos atribuyen a la integración sudamericana bajo parámetros de crecimiento económico, justicia social y dignidad para todos los ciudadanos.

21 Véase el "Acuerdo de Complementación Económica" No. 59 suscrito entre los gobiernos de la República de Argentina, Federativa del Brasil, del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, estados partes del MERCOSUR y los gobiernos de la República de Colombia, de la República del

El nivel bilateral.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos

El impulso definitivo para la decisión norteamericana de comenzar negociaciones para el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio con Ecuador, obedece a las dificultades encontradas, tanto en las negociaciones para la creación del ALCA como en la Ronda Doha en Cancún. El representante comercial estadounidense, Robert B. Zoellick, mediante una notificación dirigida al Congreso norteamericano el 18 de noviembre de 2004, lo exhortó a iniciar las negociaciones con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, definiendo, de esta manera, la agenda de comercio de su gobierno de fomentar el libre comercio en los ámbitos global, regional y bilateral, simultáneamente²².

Visto de otra manera, el TLC que actualmente negocia Ecuador es el resultado de una estrategia de “liberalización competitiva”, a la cual el gobierno norteamericano ha apelado como último recurso para abrir mercados a sus productos, tras el fracaso de las conversaciones en el ámbito global en Cancún y el escaso avance obtenido en el plano regional en la Octava Reunión Ministerial de Miami dentro del marco de negociaciones del ALCA²³.

Se trata, pues, de una coyuntura sui géneris, que ha impulsado, de manera definitiva, el anhelo de un sector muy representativo de la economía nacional, como es el sector exportador, la posibilidad de acceder “libremente” al mercado norteamericano. No obstante, es necesario hacer un breve análisis acerca del significado de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos para Ecuador.

El TLC puede ser una oportunidad histórica para Ecuador de establecer definitivamente el acceso de los productos ecuatorianos al mercado estadounidense, ya no como contrapartida al combate al cultivo y comercialización de la droga, sino como parte de un acuerdo comercial bilateral. Ello implica que las preferencias arancelarias concedidas al Ecuador ya no dependan de una decisión política de carácter unilateral por parte de Estados Uni-

Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina”, octubre 18 de 2004. La “Unión Sudamericana” estaría complementada con los Acuerdos de Complementación Económica suscritos por los países del MERCOSUR con Bolivia y Perú en 1996 y 2003, respectivamente.

22 “Bras, bolts and Brazil”, *The Economist*, noviembre 20 de 2003.

23 “Failing on Trade”, *The Economist*, noviembre 27 de 2003.

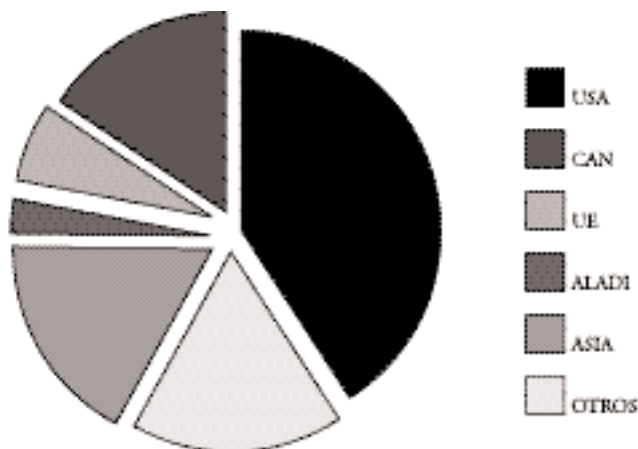
dos, sino de un convenio que contiene consideraciones de tipo comercial y en el cual ambos países practican concesiones mutuas. En otras palabras, el acceso preferencial debería adquirir un carácter permanente.

Dicho Tratado representaría el despertar definitivo del Ecuador ante la nueva era de las relaciones comerciales internacionales, en donde el Estado pase a cumplir un papel menor en la protección e incentivo a la industria nacional, cuya subsistencia dependería única y exclusivamente de su capacidad de adaptación al contexto y exigencias internacionales.

Tabla 1:
Principales destinos de las exportaciones ecuatorianas en el 2003

USA	CAN	UE	ALADI	ASIA	otros
40,84%	17,23%	17,13%	2,76%	6,38%	15,66%

Gráfico 1
División de exportaciones por región de destino



Fuente: Banco Central / Elaborado por el autor

Un estudio publicado por el Banco Central -BCE- sostiene, desde una perspectiva comercial, que la firma del TLC no necesariamente conduciría hacia un beneficio mayor al que ya posee el país a través del APTDEA (Carate y

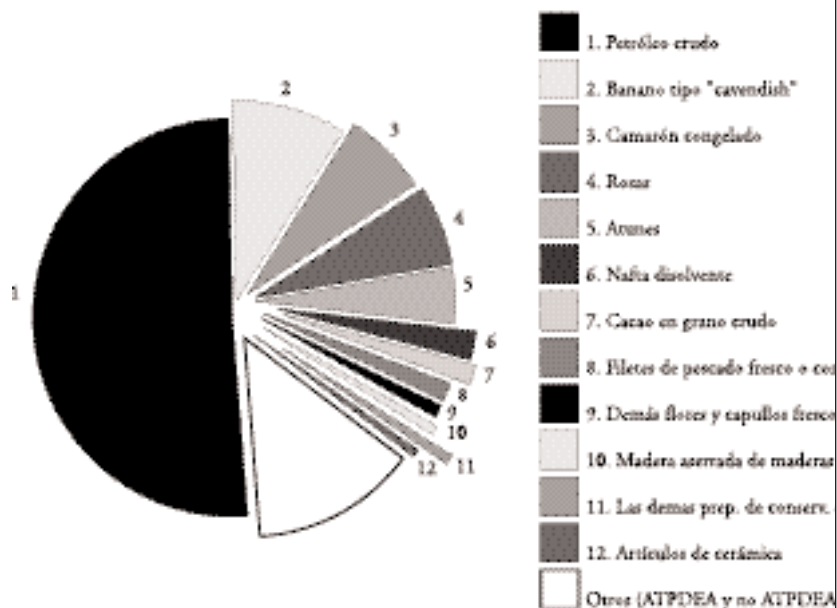
Fernández 2004)²⁴. Las razones son varias. En primer lugar, durante los más de 10 años de vigencia del sistema norteamericano de preferencias para los países andinos conocido como ATPA, no se ha podido desarrollar una diversificación de la oferta exportable ecuatoriana hacia ese mercado. Como se puede apreciar en el Gráfico I, el 40% de las exportaciones del Ecuador se dirige a Estados Unidos, lo cual, si bien lo convierte en su principal mercado, a la vez lo vuelve dependiente de aquel. En segundo lugar, las exportaciones del Ecuador hacia dicho mercado están concentradas en muy pocos productos, tal como se aprecia en la Tabla y el Gráfico II. Los doce productos más exportados a Estados Unidos corresponden al 86,6% del total exportado a ese país, más de la mitad constituyen tan solo el petróleo y sus derivados.

Tabla 2		
Producto	Total	
	FOB	%
PETRÓLEO CRUDO	1.214.466,70	50,878%
BANANO TIPO "CAVENDISH"	220.593,76	9,241%
CAMARÓN CONGELADO	163.263,09	6,840%
ROSAS	154.903,47	6,489%
ATUNES	108.099,04	4,529%
NAFTA DISOLVENTE	54.172,76	2,269%
CACAO EN GRANO CRUDO	39.129,38	1,639%
FILETES DE PESCADO FRESCOS		
O REFRIGERADOS	36.697,41	1,537%
DEMÁS FLORES Y CAPULLOS FRESCOS	24.058,47	1,008%
MADERA ASERRADA DE		
MADERAS TROPICALES	18.250,83	0,765%
DEMÁS PREP. Y CONS. DE PESCADO	18.164,81	0,761%
ARTÍCULOS DE CERÁMICA	15.244,91	0,639%
otros (ATPDEA y no ATPDEA)	319.955,37	13,404%
TOTAL APTDEA		
TOTAL Exportado	2.387.000,00	100,000%
Fuente: Banco Central del Ecuador (2004). Elaborado sobre esta base.		

24 El análisis que prosigue está sustentado en las ideas de los autores del documento citado.

Gráfico 2

12 productos más exportados a EE.UU



Fuente: Banco Central del Ecuador (2004). Elaborado por el autor

Al sustraerse al petróleo y sus derivados, se observa aún una elevada concentración de las exportaciones en unos pocos bienes, en donde el 71, 39% corresponde a 10 partidas de las 997 que introduce Ecuador al mercado norteamericano (Ibid.).

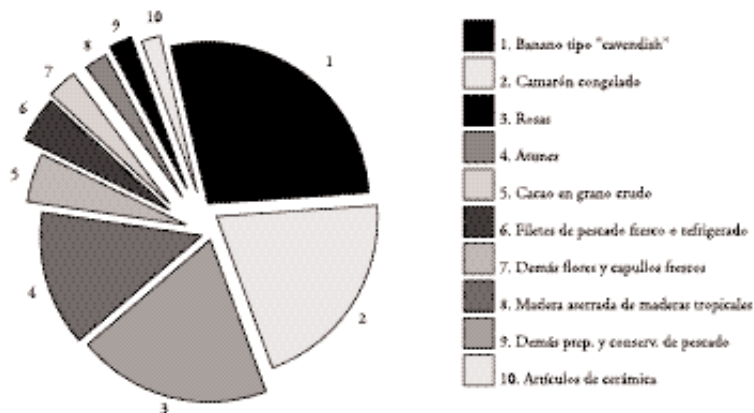
Tabla 3

Producto	Total no petrolero	
	FOB	%
BANANO TIPO "CAVENDISH"	220.593,76	9,24%
CAMARÓN CONGELADO	163.263,09	6,84%
ROSAS	154.903,47	6,49%
ATUNES	108.099,04	4,53%
CACAO EN GRANO CRUDO	39.129,38	1,64%
FILETES DE PESCADO FRESCOS O REFRIGERADOS	36.697,41	1,54%
DEMÁS FLORES Y CAPULLOS FRESCOS	24.058,47	1,01%
MADERA ASERRADA DE MADERAS TROPICALES	18.250,83	0,76%
DEMÁS PREP. Y CONSERV. DE PESCADO	18.164,81	0,76%
ARTÍCULOS DE CERÁMICA	15.244,91	0,64%
TOTAL	798.405,17	33,45%
OTROS	304.594,83	12,76%
Total no petrolero	1.103.000,00	46,21%
TOTAL Exportado	2.387.000,00	

Fuente: Banco Central del Ecuador (2004). Elaborado sobre esta base.

Gráfico 3

10 productos no petroleros más exportados a EE.UU



Fuente: Banco Central del Ecuador (2004). Elaborado por el autor

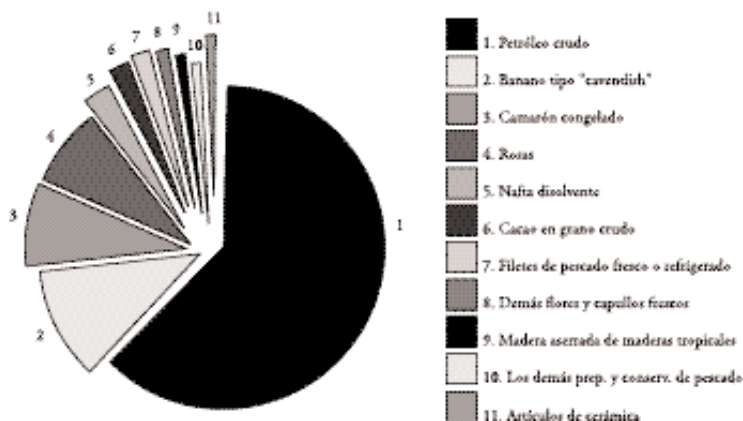
Como demuestra la ilustración, de los 10 productos no petroleros que el país exporta en mayor medida hacia Estados Unidos, el 57,84% corresponde a banano, camarón, flores y atún únicamente, lo cual refleja también una marcada concentración dentro del ámbito de las exportaciones ecuatorianas no petroleras.

En esa misma línea de ideas, este fenómeno de la concentración de productos se aprecia también al considerarse aquellos que ingresan al mercado norteamericano bajo el régimen del APTDEA, tal como consta en las Tabla y el Gráfico IV. El 95% del valor exportado a Estados Unidos ingresa al amparo del sistema indicado, lo cual refleja que la gran mayoría de las exportaciones ecuatorianas a ese mercado goza de preferencias arancelarias (Ibid.: 15). De igual manera, se puede ver cómo el factor de la concentración es permanente, pues el 87% de las exportaciones corresponde a los 11 productos más vendidos del Ecuador.

Tabla 4		
Producto	ATPDEA	
	FOB	%
PETRÓLEO CRUDO	1.214.466,70	50,88%
BANANO TIPO "CAVENDISH"	220.593,76	9,24%
CAMARÓN CONGELADO	163.263,09	6,84%
ROSAS	154.903,47	6,49%
ATUNES		
NAFTA DISOLVENTE	54.172,76	2,27%
CACAO EN GRANO CRUDO	39.129,38	1,64%
FILETES DE PESCADO FRESCOS		
O REFRIGERADOS	36.697,41	1,54%
DEMÁS FLORES Y CAPULLOS FRESCOS	24.058,47	1,01%
MADERA ASERRADA DE		
MADERAS TROPICALES	18.250,83	0,76%
DEMÁS PREP. Y CONSERV. DE PESCADO	18.164,81	0,76%
ARTÍCULOS DE CERÁMICA	15.244,91	0,64%
OTROS	299.254,41	12,54%
TOTAL APTDEA	2.258.200,00	94,604%
TOTAL Exportado	2.387.000,00	
Fuente: Banco Central del Ecuador (2004). Elaborado sobre esta base.		

Gráfico 4

Productos más exportados a EE.UU con ATPDEA



Fuente: Banco Central del Ecuador (2004). Elaborado por el autor

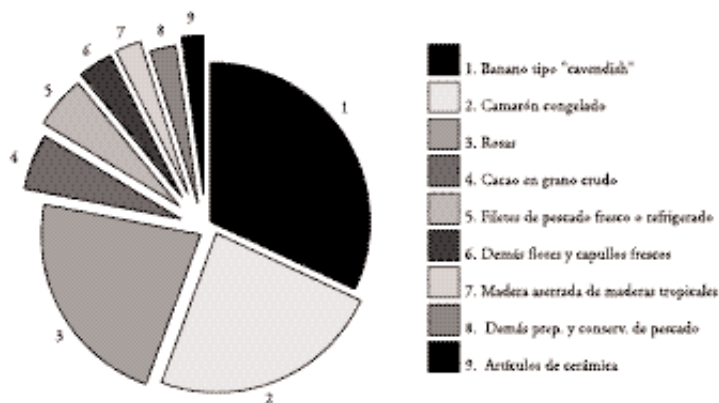
Tabla 5

Producto	ATPDEA no petrolero	
	FOB	%
BANANO TIPO "CAVENDISH"	220.593,76	9,24%
CAMARÓN CONGELADO	163.263,09	6,84%
ROSAS	154.903,47	6,49%
CACAO EN GRANO CRUDO	39.129,38	1,64%
FILETES DE PESCADO FRESCOS O REFRIGERADOS	36.697,41	1,54%
DEMÁS FLORES Y CAPULLOS FRESCOS	24.058,47	1,01%
MADERA ASERRADA DE MADERAS TROPICALES	18.250,83	0,76%
DEMÁS PREP. Y CONSERV. DE PESCADO	18.164,81	0,76%
ARTÍCULOS DE CERÁMICA	15.244,91	0,64%
TOTAL 9 PRIMEROS PRODUCTOS		
APTDEA NO PETROLERO	690.306,13	28,919%
TOTAL PRODUCTOS APTDEA		
NO PETROLERO	971.026,00	43,00%
TOTAL APTDEA	2.258.200,00	94,6041%

Fuente: Banco Central del Ecuador (2004). Elaborado sobre esta base.

Gráfico 5

Productos no petroleros más exportados a EE.UU con ATPDEA



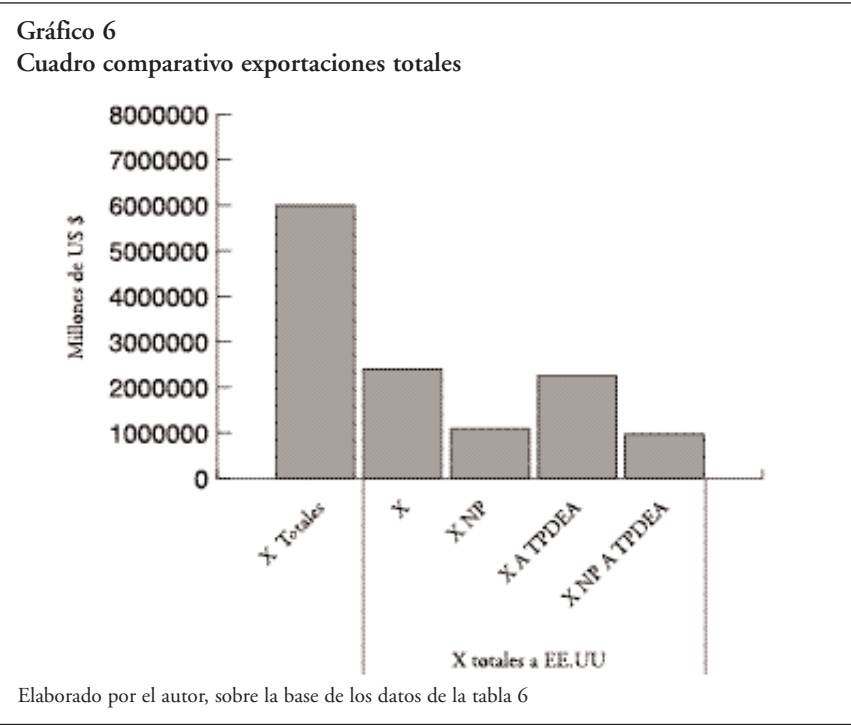
Fuente: Banco Central del Ecuador (2004). Elaborado por el autor

Repitiendo el ejercicio anterior de extraer los productos petroleros, se obtiene que un 43% del total exportado hacia Estados Unidos bajo el régimen ATPDEA corresponde a mercaderías que no provienen de la industria petrolera, de las cuales los tres primeros rubros, el banano, el camarón y las rosas abarcan casi los dos tercios del valor total. Estos tres, a su vez, representan más de las tres cuartas partes del total no petrolero exportado por Ecuador a Estados Unidos.

Todo el análisis anterior conduce a varias reflexiones en torno a los efectos del TLC para la economía ecuatoriana, pues por un lado, el ATPDEA no ha promovido la diversificación de las exportaciones ecuatorianas, ya que ellas se concentran en muy pocos productos del universo total de partidas - 5861- que gozan de un tratamiento diferencial por parte de la economía norteamericana. Ecuador en el 2003, exportó 870 productos bajo régimen preferencial, de los cuales 50 corresponden al 96% del total exportado, situación que demuestra el alto grado de concentración y, por ende, de dependencia de la economía ecuatoriana hacia unos pocos productos-. ¿Podrá el TLC fomentar la ampliación de la oferta exportable del Ecuador, si el ATPDEA no lo ha conseguido? Por otro lado, casi el 95% del total exportado por Ecuador a Estados Unidos está amparado por ese sistema, motivo

que induce a cuestionar si el beneficio comercial puede verdaderamente ser mucho mayor, más aún si se tratan, en su gran mayoría, de productos agrícolas y primarios con escaso valor agregado (Ibid.: 10)²⁵.

Tabla 6				
X Totales	X totales a EE.UU			
	X	X NP	X ATPDEA	X NP ATPDEA
6.004.000,00	2.387.000,00	1.103.000,00	2.258.200,00	971.026,00
Fuente: Banco Central / Elaborada por el autor.				



25 La situación es tan compleja, que apenas diez productos equivalen al 85% del total exportado.

La Tabla VI nos permite observar la proporción de las exportaciones ecuatorianas a Estados Unidos (X TOTALES A EEUU), con respecto al valor total exportado (X TOTALES) por Ecuador durante el año de 2003. Haciendo las respectivas relaciones, se obtiene que el 39,76% del total representa el mercado norteamericano (X), del cual, el 18,37% corresponde a exportaciones no petroleras (X NP), el 37,61% (X ATPDEA) al total de las exportaciones bajo tratamiento preferencial y, 16,17% (XNP ATPDEA) a las exportaciones no petroleras que ingresan al amparo del mismo régimen.

Más allá de lo expuesto hasta aquí, hay otros argumentos que sustentan una negociación para obtener un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. En primer lugar, que más de la mitad del flujo total de comercio de hoy día se lo lleva a cabo al amparo de acuerdos preferenciales. Esta tendencia se encuentra en constante ascenso, con lo cual los países se ven obligados a introducirse en esquemas a fin de volverse competitivos a través de tratados preferenciales con respecto a los demás²⁶.

El TLC podría ayudar a reducir el riesgo país, lo que le permitiría ser más atractivo a las inversiones extranjeras, aspecto muy importante dentro de un esquema que contempla negociaciones también dentro de esta área, lo que se sustenta en la estabilidad que imprime una relación comercial, no solamente con el principal destino de los productos ecuatorianos, sino con la primera economía mundial. Desde otra perspectiva, esta coyuntura podría atraer a otras regiones que carecen de acceso preferencial al territorio norteamericano a invertir en Ecuador y, de esta manera, poder ingresar con sus productos, como es el caso de empresas europeas y asiáticas (Borja citado por Arroba 2004: 8). Sin embargo, no hay que dejar de lado la estabilidad política y la seguridad jurídica para las inversiones como dos factores indispensables para la generación de confianza en el inversionista. Si no se logra su asentamiento definitivo, un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos no representa una garantía suficiente.

Desde un punto de vista productivo e industrial, el TLC impulsaría el desarrollo de la competitividad, la eficiencia administrativa, la productividad y la diversificación de la oferta exportable, pues las nuevas circunstancias del entorno así lo exigirán. El desarrollo de los aspectos mencionados permitirá mejorar la capacidad de adaptación y posicionamiento de la in-

26 Liberación competitiva.

dustria ecuatoriana a las exigencias y requerimientos de otros mercados muy importantes por su tamaño y capacidad adquisitiva como Europa y Asia²⁷.

Las negociaciones de preferencias comerciales en el TLC abarcan temas como el acceso a los mercados de bienes de los sectores agropecuario, industrial y de servicios. De igual manera, se establecerán reglas para asuntos relativos al sector de servicios financieros, las inversiones, la propiedad intelectual, los subsidios y medidas *antidumping* así como las medidas compensatorias correspondientes, políticas de competencia, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, solución de controversias, temas laborales, temas ambientales, reglas de origen, aduanas y cooperación técnica²⁸.

Tal como se puede apreciar, el universo de negociación comprende toda la gama de productos así como una serie de temas de carácter transversal que atañen a las distintas esferas involucradas en este proceso. Por lo tanto, todos los sectores productivos involucrados en él se encuentran afectados y, en esa medida, tal como ya se mencionó en el acápite correspondiente al ALCA, unos ganarán más que otros. Ello determina, naturalmente, el interés de los distintos grupos sociales en fomentar o no un acuerdo. Sin embargo, se debe procurar obtener el mejor resultado posible desde la perspectiva global, de tal forma que los beneficios generales permitan el reacomodo de los sectores afectados dentro del nuevo esquema de oportunidades que se presente.

Por las razones expuestas, se debe tener cuidado con las inequidades subyacentes que este Tratado pudiera contener²⁹. Estados Unidos persigue una apertura de mercados para sus productos agrícolas, sin existir todavía una resolución sobre las ayudas internas hacia éstos. Ello distorsiona la comercialización justa de estos bienes en perjuicio de los exportadores ecuatorianos y de los comercializadores de éstos al nivel interno, pues tendrían que competir con los norteamericanos “subvencionados”. Estados Unidos también desea acceso para su producción industrial, que sin duda se verá bene-

27 No hay que olvidar el interés ecuatoriano y del resto de países andinos de lograr un Acuerdo de Asociación con la UE, en donde se obtenga un acceso comercial consensuado y permanente, sin ninguna dependencia de decisiones unilaterales por parte de la UE como actualmente sucede, a través del Sistema Generalizado de Preferencias para los países andinos - SGP Andino-. A su vez, el país persigue también un incremento del relacionamiento comercial con respecto al Asia, a través de sus gestiones para ser incluido dentro del APEC.

28 Información adicional puede ser consultada en el siguiente sitio web: <http://www.tlcecusa.gov.ec/>

29 Washington Herrera. “TLC: inequidad previsible”, *El Comercio*, martes 24 de agosto de 2004.

ficiada con la apertura. Asimismo busca un trato preferencial para el sector servicios, lo cual crea presiones en el mercado interno para su provisión que, a partir del TLC, podrían provenir desde Norteamérica. ¿Está Ecuador capacitado para competir en esta área?

El tema de la propiedad intelectual es uno de los más sensibles dentro de las negociaciones. Si se parte de la simple premisa de que los dueños de las patentes se encuentran en el primer mundo, entonces con el TLC Estados Unidos pretenderá, indudablemente, defender y hacer aún más rentable sus activos en esta área, con probables costos sociales para la comunidad ecuatoriana. Este aspecto será muy controversial, pues se enfrenta con la normativa andina, la cual establece en la Decisión 391 de 1996, relativa al “Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos”, que los países miembros ejercen soberanía sobre los recursos genéticos y sus productos derivados de los cuales ellos son países de origen, y se convierten, de esta forma, en patrimonio del Estado. Adicionalmente, se estipula que dichos recursos “son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sin perjuicio de los regímenes de propiedad aplicables sobre los recursos biológicos que los contienen, el predio en que se encuentran, o el componente intangible asociado.”³⁰.

Por otro lado, es imperativo determinar los beneficios para Ecuador como receptor de tecnología al abrir su mercado de bienes industriales y de servicios, privatizar sus sectores energéticos y de telecomunicaciones y endurecer su legislación en materia de propiedad intelectual³¹.

El TLC se convierte en un instrumento parcial si no se resuelven dichos temas. Como ya se ha manifestado, el asunto de las ayudas internas para la agricultura no será discutido en esta instancia, sino en el plano multilateral. Es por ello que este acuerdo resulta incompleto, desde una perspectiva integral para los intereses ecuatorianos, y adquirirá sentido únicamente tras las resoluciones de la Ronda Doha. Allí también entrará en negociación el prin-

30 Decisión 391 de julio 2 de 1996 de “Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos”; Artículos 3, 5 y 6

31 Uno de los principales factores que determina el poder de las naciones es el uso y posesión de la tecnología. Simplemente la disposición o carencia de este factor resulta definitoria al momento de determinar las diferencias entre países desarrollados y no desarrollados. Visto desde esa mirada, los estados más poderosos difícilmente otorgarán concesiones de cualquier índole en un aspecto que ofrece réditos económicos y políticos incomparables, y donde tienen garantizado un dominio que desean perpetuar.

cipio del trato especial y diferenciado para las economías más pequeñas como una forma de viabilizar una integración equitativa al sistema internacional de comercio.

La propuesta del Representante Comercial norteamericano presentada al Congreso de su país para iniciar negociaciones que conduzcan a la firma del TLC, contiene una serie de implicaciones que influyen en lo económico, lo político, lo social y lo comercial, y que orienta el sentido último de dichas negociaciones para Estado Unidos³². De esta manera, el interés comercial norteamericano estriba también en la eliminación del trato discriminatorio a las inversiones extranjeras, del inadecuado sistema de protección de la propiedad intelectual y de las limitaciones al acceso de proveedores de servicios.

El interés político norteamericano radica en la difusión de los valores fundamentales del pensamiento capitalista o liberal, con la democracia y el libre comercio como sus soportes. Desde esta perspectiva, la apertura comercial en la región se vuelve un complemento para la vigencia de la democracia. No obstante, detrás de esta idea yacen una serie de aspectos sutiles que persiguen otros objetivos como son la eliminación del trabajo infantil, el desarrollo sustentable, el buen gobierno, etc. El tratamiento de temas como el trabajo infantil y el desarrollo sustentable podría enfrentarse con diferencias de orden cultural por un lado, y, por otro, generar enorme presión política y social en Ecuador, al momento de buscarse una conciliación entre los parámetros teóricos a este respecto y la realidad económica, social y cultural del país.

Desde una óptica geopolítica, el negociador norteamericano Robert Zoellick afirma que el TLC pretende ser un “complemento natural” al Plan Colombia, promoviendo alternativas económicas al comercio ilegal de drogas³³. Sin embargo, habría que considerar los resultados del ATPA y del ATPDEA. Para el caso de que los objetivos de los mencionados programas no se hubieran alcanzado, vale la pena preguntarse si el TLC mejorará esa

32 Para acceder a una descripción de los objetivos norteamericanos en estas negociaciones, consúltese la comunicación referida ya del Representante Comercial Robert Zoellick al Congreso estadounidense, mediante la cual lo exhorta a que se inicie las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con todos los países andinos, a excepción de Venezuela.

33 Robert Zoellick, comunicación ya citada, dirigida al Congreso norteamericano proponiendo la iniciación de negociaciones comerciales con los países andinos.

situación, considerando la carga que para el conjunto de la economía ecuatoriana también representarán las concesiones implícitas en el referido acuerdo. En adición, en función de los datos disponibles, es necesario cuestionar de qué manera se manifiesta la prioridad norteamericana respecto al Plan Colombia, especialmente comparando las asignaciones a gastos militares en este conflicto con desembolsos destinados exclusivamente al desarrollo económico de la zona, a fin de poder determinar si lo dicho no reviste un cariz meramente retórico. No hay que dejar de lado la actual consigna norteamericana de combate al terrorismo, el narcotráfico y cualquier otra forma de crimen internacional en la región y el planeta. Desde la perspectiva norteamericana, el TLC pretende la integración de las naciones y su reactivación económica mediante el incremento de los flujos comerciales y brindar la posibilidad de avanzar en la construcción del ALCA.

Las asimetrías entre Ecuador y Estados Unidos jugarán un papel muy importante en estas negociaciones, ya que la brecha entre ambas naciones y el poder e influencia que podría ejercer Estados Unidos -sustentado en la dependencia económica y comercial del Ecuador frente a los norteamericanos-, es enorme. En adición, la importancia para los norteamericanos del mercado ecuatoriano no se compara con el significado que para Ecuador representa Estados Unidos. Ecuador no es China. Por ello, además de las concesiones comerciales, entran en juego otros temas de carácter político que interesan mucho a Estados Unidos, y que se relacionan, por ejemplo, con la defensa a sus inversiones en el país.

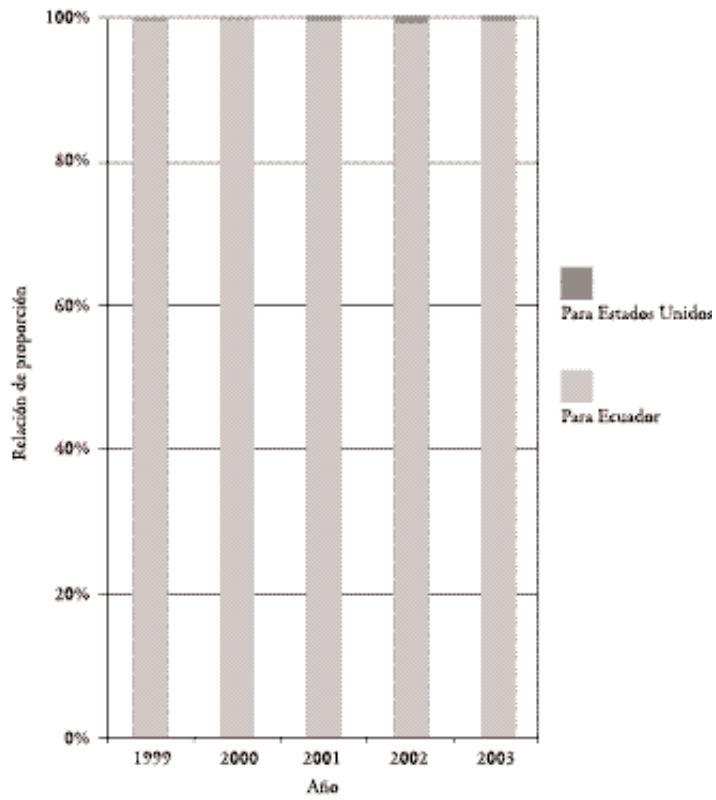
Tabla 7

EE.UU						
	Exportaciones			Importaciones		
	Total X	X a Ecuador	Proporción	Total M	M desde Ec	Proporción
1999	692.821	919	0,13%	1.024.766	1.708	0,17%
2000	780.419	932	0,12%	1.216.888	1.875	0,15%
2001	731.026	1.326	0,18%	1.141.959	1.790	0,16%
2002	693.257	1.481	0,21%	1.163.549	2.087	0,18%
2003	720.667	1.401	0,19%	1.254.403	2.452	0,20%

Ecuador						
	Exportaciones			Importaciones		
	Total X	X a EEUU	Proporción	Total M	M desde E.U.	Proporción
1999	4.451	1.708	38.37%	3.017	919	30.46%
2000	4.927	1.875	38.06%	3.721	932	25.05%
2001	4.678	1.790	38.26%	5.363	1.326	24.72%
2002	5.036	2.087	41.44%	6.431	1.481	23.03%
2003	6.004	2.452	40.84%	6.534	1.401	21.44%

El gráfico VII permite apreciar, de manera ilustrada, lo aseverado en el párrafo anterior. Como las tablas lo indican, tomando como ejemplo el año 2003, el mercado ecuatoriano representó solamente el 0,19% del mercado total de Estados Unidos, lo cual se puede observar como una leve capa en la parte superior de las columnas. La realidad se refleja contundente - y con ello la asimetría- al contrastarse la importancia del mercado norteamericano para Ecuador, la cual asciende al 40% del total de sus exportaciones.

Gráfico 7
Relación de importaciones de mercados de exportación
Ecuador-EE.UU



Elaborado por el autor, sobre la base de los datos de la tabla 6

Conclusiones - propuestas

Los tres frentes simultáneos de negociación comercial en los cuales Ecuador se halla inmerso, deben su origen a la estrategia norteamericana de trasladar su enfoque del nivel macro - OMC y ALCA- al nivel micro -negociaciones bilaterales-, en donde su capacidad negociadora resulta fortalecida por el hecho de que sus contrapartes están divididas y actúan por separado. De esa manera, Estados Unidos logra neutralizar la fuerza de resistencia que al momento está encontrando en las esferas multilaterales. Por el otro lado, la capacidad de negociación e influencia política que esa nación pudiera tener es ostensiblemente mayor dentro del ámbito de la bilateralidad, especialmente en el continente, en donde la dependencia comercial de los países de la región hacia Estados Unidos es definitiva. Bajo la premisa ya planteada anteriormente, de que los foros, organismos y regímenes internacionales permiten una reducción de las asimetrías entre estados grandes y pequeños, esta situación genera justamente el efecto contrario; es decir, debilita las posiciones de los más pequeños para aumentar la capacidad de negociación de los norteamericanos.

Aunque al momento existen tres niveles de negociación para Ecuador, cada uno con su propio alcance geográfico y amplitud temática, la coyuntura actual es el resultado de un proceso de desagregación, en la medida en que el alcance y amplitud en cada una de esas instancias se reduce hasta el punto de enfrentar al país directamente con la primera economía del planeta en asuntos, si bien relevantes, que no abarcan todo el espectro comercial de su interés, como lo es el relacionado con las ayudas internas a la agricultura como uno de los principales factores de distorsión comercial, por ejemplo.

Este proceso de desagregación en las negociaciones comerciales permite al Ecuador acceder a la posibilidad de asegurar definitivamente el ingreso de sus productos a su mercado principal, Estados Unidos, a través del TLC. Ello lo faculta a resolver aspectos puntuales de la relación que, en niveles superiores de este proceso, se vuelven más difíciles de tratar y solucionar, dada la existencia de otros actores y temas adicionales.

El ATPDEA (como ya se vio en el título “El nivel bilateral.- El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos” de este trabajo), no fomentó ni la diversificación de la oferta exportable hacia el mercado norteamericano, que se concentra en unos pocos productos de origen primario, ni esquemas

de producción con mayor valor agregado. De los principales productos exportados a dicho mercado, las rosas constituyen el único no tradicional. Ello provoca la siguiente reflexión: por un lado, se puede afirmar que el potencial del mercado norteamericano es enorme, si se considera el número total de partidas que se rigen por el sistema APTDEA y el total de aquellas que Ecuador exporta a Estados Unidos, que es de 1.000 (Carate y Fernández: 15), aproximadamente. Pero por otro, ¿cuáles son las razones para ello y qué iniciativas se han llevado a cabo desde los ámbitos público y privado para aprovechar dicho potencial? El gobierno y sus instituciones, paralelamente al proceso de negociación para el acceso al TLC, deben liderar también programas que conduzcan hacia la elaboración de políticas encaminadas justamente a identificar nuevos nichos.

Dado que Ecuador ya gozaba de un trato preferencial con Estados Unidos a través del ATPDEA, y que la gran proporción de sus productos cuenta con un trato preferencial, probablemente el TLC no resulte beneficioso, bajo un criterio económico y comercial, pues, a cambio, el país debe realizar concesiones en escala parecida, que no existen bajo el régimen actual de preferencias. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia de política internacional, este proceso de desagregación lo conduce a la oportunidad histórica de asegurar definitivamente su mercado más importante y al que pugnan por ingresar todas las naciones. De esta manera, la no dependencia de decisiones políticas de carácter unilateral por parte de Estados Unidos permite la eliminación de lo que siempre ha sido un factor permanente de incertidumbre que se renueva periódicamente al momento de tomarse la decisión de proseguir o interrumpir el proceso.

La estructura económica del país, con su sistema monetario a la cabeza, lo hace más dependiente que nunca de sus exportaciones, realidad que obliga a las autoridades del gobierno central a reflexionar constantemente sobre alternativas que favorezcan tal estructura. En el proceso de determinación de la conveniencia de adoptar un determinado patrón económico o un cierto modelo de relacionamiento comercial, debe considerarse siempre que la dolarización es un sistema muy delicado que requiere de políticas claras, firmes y seguras. El análisis acerca del ingreso del Ecuador a una zona de libre comercio determinada no debe dejar de lado esta variable.

El modelo de liberación competitiva emprendido por Estados Unidos obliga a analizar la situación actual desde otra perspectiva. Más allá de que

la economía ecuatoriana dependa, en gran medida, de sus exportaciones y que ello, sin duda, favorezca principalmente al sector externo, el resto de países ha emprendido también una carrera orientada a la conclusión de acuerdos comerciales que le permita mejorar condiciones actuales de acceso a los mercados en todo el mundo. En esa medida, Ecuador no puede renunciar a este tipo de negociaciones si quiere estar en capacidad de competir con los demás, pues ellos se vuelven más competitivos, también, a través de la firma de acuerdos comerciales. Se trata, en definitiva, de una carrera entre naciones por adquirir competitividad a través de dichos tratados de carácter bilateral o multilateral. No existe, entonces, otra alternativa real aparente, sino la de negociar, pues, de lo contrario, con la sola autoexclusión de este tipo de procesos se está cediendo terreno en favor de las naciones que decidan hacerlo. No está por demás referirse al hecho de que la negociación debe incorporar todo el espectro de actores y temas relacionados, no solo para otorgarle legitimidad, sino también un panorama más amplio que permita adoptar las decisiones más adecuadas para los intereses del país.

Esta nueva realidad obliga a los estamentos de decisión a redefinir la importancia de los distintos sectores de la economía y fijar prioridades sobre esa base. Asimismo, se deben identificar actividades nuevas en donde el país es competitivo internacionalmente, a fin de apoyarlas y procurar reubicar en ellas a los sectores que podrían ser desplazados con esta nueva situación. En este diseño deben participar las distintas esferas del gobierno, pues se trata de un gran contingente de industrias y personas que se verían obligadas a padecer un “desplazamiento laboral”, ante lo cual el gobierno central está llamado a liderar una alternativa.

Por su parte, el TLC se presenta, al momento, como el camino más directo y rápido para definir el destino del 40% de las actuales exportaciones ecuatorianas, pues se estima contar con un acuerdo hasta finales del presente año e inicios del siguiente. En esa medida, el TLC lograría este propósito de manera más efectiva que el ALCA. Adicionalmente, el TLC debe tener un carácter exclusivamente bilateral, lo que implica que las concesiones mutuas que resulten de estas negociaciones con Estados Unidos, no se apliquen con las otras naciones que participan en el proceso, pues ello desbalancearía los actuales procedimientos que rigen al interior de la CAN y que deben su origen a parámetros distintos a los considerados en el TLC.

La situación antes mencionada otorga un margen de tiempo al sector

productivo ecuatoriano para prepararse todavía para la entrada en vigor del ALCA. El ALCA no solamente implica el acceso de productos ecuatorianos a los demás mercados del continente y la apertura del ecuatoriano en reciprocidad, sino que el resto de estados podrán también introducir sus productos libremente en los mercados principales del Ecuador como lo constituyen Colombia, Perú, Venezuela y Estados Unidos. Si bien antes del ALCA, Ecuador se beneficiaba de acceso preferencial en el ámbito interno de la CAN y, a través del ATPDEA, hacia Estados Unidos, la entrada en vigor del ALCA abole tales privilegios y los convierte en regla general para todos. Por un lado, Ecuador podrá vender más a sus nuevos socios comerciales, pero, por el otro, tendrá que competir más duro con ellos mismos en los mercados que antes lo preferían. Ante esta situación, puede resultar de beneficio la demora del proceso ALCA y a la vez la firma del TLC, pues este último resulta ser todavía un acuerdo que se basa en privilegios excluyentes a otros países o regiones como el MERCOSUR. No obstante, la tardanza en el proceso ALCA y el principio de la liberación competitiva han generado que Estados Unidos proceda de manera similar con otros países o regiones, dentro y fuera del continente, como Centroamérica, Chile o Marruecos. Desde esa perspectiva, la carrera ha comenzado ya y la delantera la alcanzará el país que logre impulsar sus ventajas competitivas sobre la base, entre otros aspectos, de la determinación del grado de complementación de las economías a las cuales quiere llegar y con las cuales compite. En otras palabras, se debe producir aquello en lo que se es competitivo en el mercado meta, tanto con la producción propia del lugar como con la importada desde terceros países.

El análisis relativo al ALCA ha conducido a concluir que una autoexclusión del proceso encierra graves peligros. Su ingreso tampoco arroja beneficios mayores. Partiendo del hecho que el ALCA constituye un proceso inexorable, aunque por el momento se encuentre paralizado, la política debe concentrarse en cómo aprovechar y sobreponerse a esa realidad para obtener beneficios a largo plazo. Desde un punto de vista más amplio, el ALCA contiene también otras esferas de negociación que indudablemente influirán al momento de realizar la evaluación final acerca de resultados, como son el mercado de servicios y la inversión. Por lo tanto, el análisis anterior debe complementarse considerando los efectos que el ALCA podría causar más allá de la esfera comercial. En ese sentido, se debe tomar en cuenta de qué manera este Acuerdo repercutirá en aspectos tales como la

competitividad y productividad, la innovación y transferencia de tecnología, el desarrollo de nuevas industrias o la atracción de nuevas inversiones. De la medida cómo el país sepa aprovechar las oportunidades que el ALCA abre en torno a estos temas, puede depender el beneficio o perjuicio global de su adhesión a dicho sistema.

El proceso de negociaciones para la conformación del ALCA, sin embargo, se encuentra estancado. La divergencia de criterios y principios entre países como Brasil y Venezuela con Estados Unidos es tal, que su resolución trasciende al ámbito más externo, es decir a la OMC. Ello significa que muy probablemente no habrá acuerdo a este nivel hasta que los temas como el subsidio a las exportaciones agrícolas, la ayuda interna a la agricultura, el trato especial y diferenciado a las economías menos desarrolladas o la comercialización de medicamentos genéricos, dentro de un marco más rígido y estricto de protección intelectual, no sean dilucidados. En esa medida, únicamente las negociaciones dentro del marco de la OMC confieren forma y sentido al ALCA y también al TLC. Por ende, las resoluciones que surjan de la Ronda Doha y su última reunión -cuya celebración se ha planificado para diciembre de 2005 en Hong Kong, China-, cerrará el círculo alrededor de las esferas regional y bilateral de negociación, pues serán revisados los principales aspectos de orden estructural que conforman el actual sistema internacional de comercio agrícola, sustancial para el país.

En ese sentido, se debe analizar nuevamente la posibilidad del Ecuador de reingresar al G20 en calidad de observador, a fin de reforzar su posición en lo referente a su objetivo de alcanzar concesiones favorables en temas como subsidios a las exportaciones agrícolas, ayuda interna a la agricultura, trato especial y diferenciado y acceso más favorable a productos patentados de primera necesidad como medicinas, etc. El resultado de la discusión sobre estos temas es fundamental para las aspiraciones comerciales del Ecuador, y complementan, de manera sustancial, cualquier resultado dentro del marco del ALCA y el TLC. Resulta necesario que se disponga del auditorio adecuado para el planteamiento de las tesis propias y, en esta forma, el G20 podría representar la mejor plataforma para dicho propósito³⁴.

34 Comunicaciones de la Dirección General de Comercio Mundial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador; agosto de 2004; esta postura es recomendada por la diplomacia ecuatoriana en vista de la reducción de espacio y capacidad de negociación que la exclusión del G20 ha producido al Ecuador en las actuales negociaciones dentro del marco de la Ronda Doha para el Desarrollo.

Es relevante analizar el factor Brasil en este esquema. Tal como ya se dijo, Brasil se encuentra trabajando en pos de conseguir que los países sudamericanos alcancen una unión comercial previa al ALCA para, solo entonces, negociar conjuntamente frente a Estados Unidos. Bajo el criterio de que los intereses brasileños son los mismos del Ecuador³⁵, esta situación sería comprensible. Sin embargo, el país debe considerar también otras perspectivas que incluyan el costo de oportunidad que una “Unión Sudamericana” conlleva con respecto al ALCA y al TLC. Es vital tomar en cuenta dentro de este análisis, cuál es el significado comercial del MERCOSUR para Ecuador y, en esa medida, si una unión en el ámbito sudamericano va a conllevar similares repercusiones económicas que el ALCA y el TLC, instrumentos a los cuales Brasil se opone totalmente, por el momento.

Visto desde una perspectiva más detallada, la unión sudamericana CAN – MERCOSUR que se acaba de instaurar a través del Acuerdo de Complementación Económica No. 59, puede trastornar el panorama. Visto en perspectiva hacia el ALCA, ello no va a coadyuvar en absoluto a resolver los temas fundamentales de subsidios y ayudas internas a la agricultura en la esfera regional, pues, tal como ya se explicó, ello será tratado por Estados Unidos exclusivamente en la esfera global, a través de negociaciones que involucren a todos los países que también las practican. De esa manera, dicha integración sudamericana debe responder a análisis prácticos basados en hechos reales, que sopesen sus necesidades actuales y futuras -las cuales responden a debilidades, como su dependencia económica de las exportaciones, su dependencia fiscal y monetaria de divisas y su dependencia comercial de Estados Unidos- con las oportunidades que el entorno actual ofrece para contrarrestarlas -como sería el aseguramiento definitivo de acceso al mercado norteamericano-. Dentro de este balance es necesario determinar, tal como se ha planteado para los tres niveles analizados en el presente trabajo, en qué forma un mercado común sudamericano beneficiará económica y comercialmente al Ecuador, considerando la compatibilidad de sus economías y la complementariedad de sus mercados. La firma de un acuerdo comercial de-

35 Y que los unió con varios otros países alrededor del denominado G22, para defender los principios de un trato justo y equilibrado a las naciones más pobres y, sobre todo, de acceso equitativo al mercado de productos agrícolas con la eliminación de los subsidios a la exportación y de ayudas internas a la agricultura en las naciones ricas, ya que ello genera una coyuntura de desigualdad e injusticia al momento de competir dentro de este mercado.

be sustentarse sobre la base de ese análisis, pues puede resultar un grave error hacerlo con un mercado que en vez de ser complementario, sea competitivo -es decir que produzca y venda lo mismo que Ecuador-, pues no existe la certeza de hasta qué punto la industria ecuatoriana estaría en capacidad de resistir los embates de otras regiones, muy probablemente con mayores tasas de eficiencia productiva y capacidad competitiva.

Dentro de este contexto, el escenario de una “Unión Sudamericana”, únicamente en los términos establecidos en el citado Acuerdo de Complementación, resulta muy perjudicial para Ecuador, pues el costo de oportunidad que envuelve la profundización de las relaciones comerciales con Estados Unidos no se compensa con aquellas que ofrece la región sudamericana hoy en día y en el futuro cercano³⁶. Si se desea obtener el mayor rédito posible, es imperativo tomar las precauciones políticas del caso para que ambos procesos no se confronten ni estropeen mutuamente.

El referido escenario, pero como un proceso paralelo al TLC y como proceso alternativo al ALCA, resulta comprensible dadas las actuales circunstancias de confrontación política entre Brasil y Estados Unidos. Sin embargo, tal como se manifestó en una de las conclusiones enunciadas, es vital desarrollar una noción acerca de la naturaleza de dicho mercado, a fin de no cometer errores que pudieran dañar todo lo conseguido hasta el momento por falta de detenimiento al llevarse a cabo los respectivos análisis.

36 Ver ANEXO II.- De acuerdo a las cifras que se muestran en la tabla del ANEXO I, el 58% (A) de las exportaciones ecuatorianas al mundo se reparten entre Estados Unidos (1) y la CAN -sin Bolivia (2), las cuales ya se benefician de sistemas de acceso preferencial. Por otro lado, los principales socios comerciales del Ecuador fuera del continente y referidos en esta tabla, representan el 26,79% del total (3). Al sumarse estos porcentajes, se obtiene que de entrada el 85% del total de las exportaciones ecuatorianas (B) no se beneficiarían de las negociaciones del ALCA, sea porque ya existe trato preferencial para el 58% de ellas (A) a través del ATPDEA o de la CAN, o porque el 27% (3) restante tiene un destino extra continental. En esa medida, hoy por hoy se trata de una proporción pequeña del total exportado por la que realmente se negocia un acceso preferente y que indudablemente verá mejorar sus cifras, ya ese 58% (A) tendría muy poco espacio adicional para beneficiarse dentro de los esquemas de preferencias comerciales de los cuales es objeto Ecuador en el continente. En ese sentido, al igual que en el TLC, los réditos del ALCA se reflejarían, más que en las cifras puramente comerciales, a través de beneficios como la despolitización del acceso a su principal mercado como es el americano, y de ese modo, reducir el riesgo que implica su excesiva dependencia frente a éste.

Anexos

Anexo 1 Principales países importadores de productos ecuatorianos		
PAÍS	Mill. USD	PROPORCIÓN
USA	2451,6	40,60%
PERÚ	632,9	10,48%
ITALIA	377,4	6,25%
COLOMBIA	362,2	6,00%
RUSIA	260,8	4,32%
PANAMÁ	244,1	4,04%
COREA DEL SUR	241,9	4,01%
ALEMANIA	206,9	3,43%
ESPAÑA	145,8	2,41%
HOLANDA	113,9	1,89%
EL SALVADOR	112,7	1,87%
JAPÓN	86,1	1,43%
BÉLGICA / LUXEMBURGO	73,9	1,22%
CHILE	66,6	1,10%
GRAN BRETAÑA	56,5	0,94%
FRANCIA	54,7	0,91%
VENEZUELA	54,6	0,90%
GUATEMALA	53,9	0,89%
OTROS	442	7,32%
TOTAL	6038,5	100,00%

Fuente: Banco Central

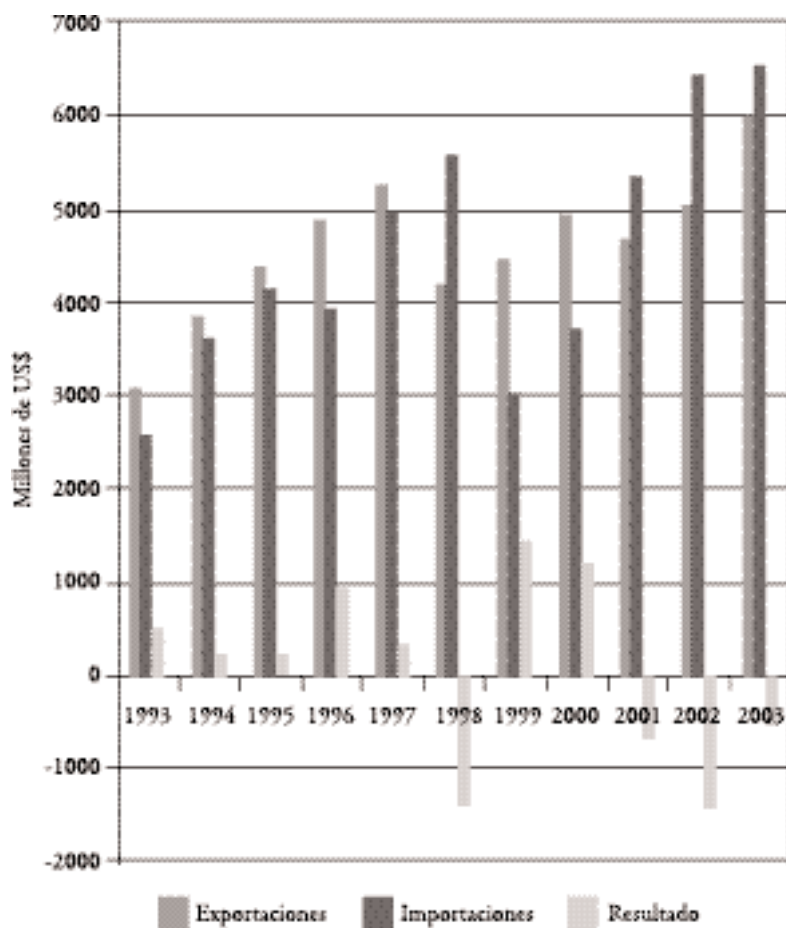
Anexo 2 Proporciones de las exportaciones por destinos de socios principales			
		T. ACUM.	
TOTAL USA	40,60%		1
TOTAL CAN	17,38%		2
		57,98%	A
TOTAL RESTO MUNDO	26,79%		3
		84,78%	B
TOTAL RESTO AMÉRICA	7,90%		
OTROS	7,32%		
TOTAL	100,00%		

Fuente: BCE (estos valores hacen referencia únicamente a los que aparecen en la tabla del ANEXO I)
Elaborado por el autor.

Anexo 3 Balanza comercial Ecuador (en millones de dólares)			
	Exportaciones	Importaciones	Resultado
1993	3066	2562	504
1994	3843	3622	221
1995	4381	4153	228
1996	4873	3932	941
1997	5264	4955	309
1998	4203	5576	-1373
1999	4451	3017	1434
2000	4927	3721	1206
2001	4678	5363	-685
2002	5036	6431	-1395
2003	6004	6534	-530

Fuente: Cámara de Industriales de Pichincha / Elaborado por el autor.

Balanza Comercial histórica



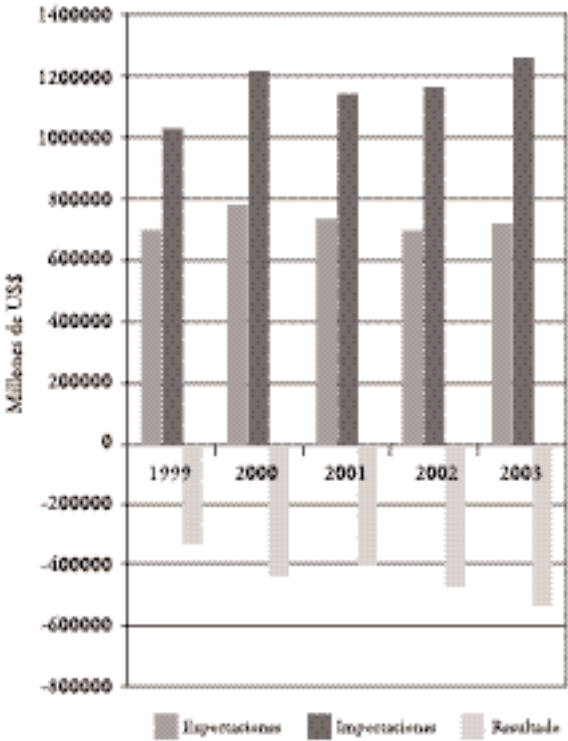
Fuente: Cámara de Industriales de Pichincha. Elaborado por el autor.

Anexo 4
Balanza Comercial EE.UU (en millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Resultado
1999	692.821	1.024.766	- 331.945
2000	780.419	1.216.888	- 436.469
2001	731.026	1.141.959	- 410.933
2002	693.257	1.163.549	- 470.292
2003	720.667	1.254.403	- 533.736

Fuente: Cámara de Industriales de Pichincha. Elaborado por el autor.

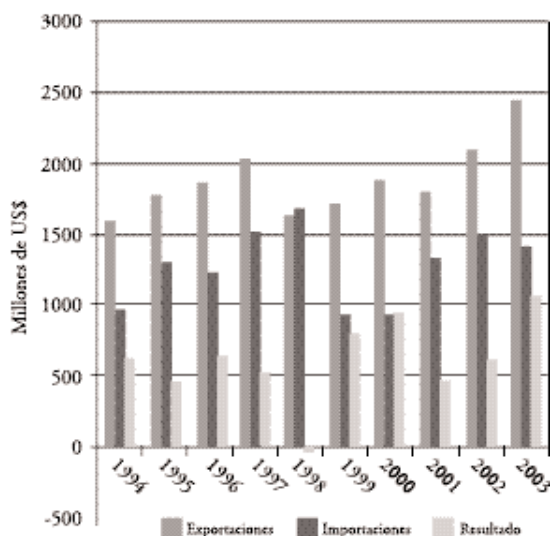
Balanza Comercial EE.UU



Anexo 5**Balanza Comercial Ecuador - USA (en millones de dólares)**

	Exportaciones	Importaciones	Resultado
1994	1594	964	630
1995	1759	1302	457
1996	1859	1222	637
1997	2032	1516	516
1998	1637	1680	-43
1999	1708	919	789
2000	1875	932	943
2001	1790	1326	464
2002	2087	1481	606
2003	2452	1401	1051

Fuente: Cámara de Industriales de Pichincha / Elaborado por el autor.

Balanza Comercial Ecuador - EE.UU

Bibliografía

Acuerdo de Complementación Económica No. 59 suscrito entre los gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, estados partes del MERCOSUR y los gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina, octubre 18 de 2004; www.comunidadandina.org

América Economía (2004). “Brasil vuelve a atacar a Estados Unidos por ALCA”. Marzo 19.

_____. (2004). “ALCA enfrenta dificultades pese a impulso OMC en Ginebra”. Agosto 5.

Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act.

Archivos de la Dirección General de Comercio Mundial en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores

Arroba, Milton (2004). “El TLC: oportunidad histórica para el Ecuador”. *Revista Criterios*, febrero.

Baldwin, David (1993). “Neoliberalism, Neorealism, and World Politics”. En: D. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*. The Columbia University Press.

Banco Central del Ecuador (2004). *Apuntes de Economía*, N. 43. Quito.

Beck, Ulrich (1997). *¿Qué es la Globalización?*. PAIDOS.

Betancourt, Roberto. “El ALCA y los países en desarrollo de América Latina: oportunidades y desafíos”. Seminario / Taller Regional sobre las negociaciones del ALCA. Lima 10 y 11 de diciembre de 2003

_____. « El ALCA y los países en desarrollo de América Latina: oportunidades y desafíos » ; Seminario / Taller Regional sobre las negociaciones del ALCA. Lima 10 y 11 de diciembre de 2003. www.comunidadandina.org

Burton, Daniel (1997). “The Brave New Wired World”. *Foreign Policy*.

Cámara de Industrias de Pichincha. “Comercio Exterior del Ecuador” <http://www.tlcecusa.gov.ec/docsFrame.php?doc=../Docs/MICIP/ComExtEcUsa.pdf>

Carate, Edison y Gabriela Fernández (2004). “Exportaciones del Ecuador a

- Estados Unidos. Algunos Elementos para las Negociaciones del TLC". *Apuntes de Economía* No. 43, marzo. Quito, Dirección General de Estudios del Banco Central del Ecuador. <http://www.tlcecusa.gov.ec/>
- Comunicación Ministerial de la Conferencia Ministerial de Cancún.
- Decisión del Consejo de la OMC sobre el Programa de Trabajo de Doha, código WT/L/579, 2 de agosto de 2004.
- Decisión 391 DE LA CAN de "Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos"; 2 de julio de 1996; www.comunidadandina.org
- Declaración Ministerial de Doha, 2001.
- Declaración Ministerial de Singapur del 13 de noviembre de 1996.
- Declaración Ministerial de Miami. Octava Reunión Ministerial de Comercio. Área de Libre Comercio de las Américas. Miami - EUA, 20 de noviembre de 2003.
- Declaración de Principios de la Primera Cumbre de las Américas. Miami - Florida, 9 - 11 de diciembre de 1994.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton.
- Herrera, Washington. "TLC: inequidad previsible". *El Comercio*, martes 24 de agosto de 2004.
- Hoffmann, Stanley (1991). "Liberalismo y asuntos internacionales". En: *Jano y Minerva - Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert (1993). "Institutionalist Theory and The Realist Challenge after The Cold War". En: Baldwin, David, ed., *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*. The Columbia University Press.
- _____ y Joseph Nye (1998). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. GEL.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Dirección General de Comercio Mundial. Circular No. 456/DGCM/2004 del 24 de agosto de 2004.
- _____ Mensaje Electrónico No. 518/SM/DGCM/2003, de 19 de septiembre de 2003.
- _____ Boletín de Prensa No. 479, de agosto 25 de 2004.
- Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas. Miami - Florida, 9 - 11 de diciembre de 1994.

Stiglitz, Joseph. "New Trade Pacts Betray the Poorest Partners". *New York Times*. Julio 10 de 2004.

Suhr, Michael. "Robert O. Keohane, a contemporary classic". En: Iver Neumann & Ole.

The Economist (2003). "Bras, bolts and Brazil". *The Economist*, noviembre 20.

_____ (2003). "Failing on Trade". *The Economist*, noviembre 27.

_____ (2003). "Much wind and little light". *The Economist*, octubre 16.

_____ (2003). "The WTO under fire". *The Economist*, septiembre 18.

_____ (2004). "Unleashing the Trade Winds". *The Economist*, 5 de diciembre.

Torres Armas, William; "Los procesos de integración Andino y Regional frente al ALCA". 10 y 11 de diciembre de 2002

Zoellick, Robert. "Carta al Congreso estadounidense", noviembre 18 de 2003.

La integración comercial sudamericana: ¿es realmente posible?

César Montaña Huerta

Introducción

Resulta problemático sintetizar en pocas líneas una relación completa de la evolución histórica que ha tenido el proceso de intercambio comercial en nuestro subcontinente. Ya desde los primeros años de nuestra historia prehispánica, se configuró una especie de intercambio comercial de productos entre los pueblos que ocupaban Sudamérica, en cuyo desarrollo, por sus técnicas de navegación e intercambio terrestre a través de verdaderas redes de caminos, como aquellos desarrollados por los incas, destacaban los pueblos de la zona andina. Durante la época de la conquista, y consolidado el imperio español en esta región americana, el intercambio comercial entre las colonias y de éstas con la metrópoli se intensificó y, obviamente, respondía a la nueva realidad implantada por los conquistadores con la introducción de productos desde Europa y la explotación masiva, principalmente minera, que sufrió el continente.

Ya desde aquellas épocas remotas, se empezó a configurar la teoría que más tarde sería enunciada por David Ricardo, sobre las “ventajas comparativas”. Ricardo mencionaba en sus teorías, sintetizadas en su obra cumbre “Principios de Economía Política y Tributación”, que las ganancias del comercio son beneficiosas para ambas partes a pesar de que un país no tenga una ventaja absoluta en ese intercambio. Explicaba que en la medida que los costos difieran entre países, ante la ausencia de comercio, cada país tendría una ventaja comparativa, la habilidad para encontrar un bien que pueda producir a menor costo que otro. Decía que ese producto podrá ser inter-

cambiado por otros, por lo que el comercio es preferible a la autarquía. Por cierto, al hablar del comercio en estos términos, Ricardo se refería al libre comercio, que para él era algo así como el faro que ilumina el camino del progreso.

Esta teoría sería perfeccionada, más tarde, por Eli Heckscher y Bertil Ohlin al introducir el concepto de la abundancia de factores de la producción en un país o región para la especialización en la producción y exportación de productos en forma más eficiente.

Un ejemplo de lo anterior se produjo en la Real Audiencia de Quito,

La riqueza de la Audiencia, a falta de minas, se concentró en la producción de textiles que tenían como mercado la ciudad de Lima y sobre todo la ciudad minera de Potosí. La Audiencia de Quito tuvo ventajas comparativas para este tipo de producción: la dificultad para el acceso de los textiles europeos a los territorios del Virreinato, la abundancia de mano de obra con habilidad y destreza en la práctica textil y la necesidad de ocupar productivamente a la mano de obra indígena para poder recabar el tributo (Jácome 1988: 159).

Pero fue el pensamiento del Libertador Simón Bolívar el que configuró definitivamente la necesidad de que las nacientes repúblicas americanas independientes se unieran y buscaran un destino común, más allá del intercambio comercial, a través de la integración de sus pueblos. Esas ideas, que en su momento no prosperaron, pero que junto a desarrollos posteriores y teorías que elaboraron el moderno derecho de integración, empezaron a configurar la necesidad de integrar naciones, primeramente a través del intercambio comercial para buscar luego formas de integración más profundas en lo monetario, político y social. La integración en Sudamérica, y principalmente en la región andina, basó su desarrollo en los avances que al respecto habían realizado Europa y sus principales inspiradores como Jean Monnet y Robert Shuman.

El trabajo que se pretende desarrollar a continuación, busca dar una idea somera de los principales avances que se dieron en esta parte del continente y que buscaron, desde sus inicios, la integración comercial, para saltar, a continuación, a formas de integración más profundas. En la búsqueda de ese marco ideal, que desde percepciones cerradas y proteccionistas ini-

ciales se catapultó a la de un regionalismo abierto, la voluntad política de los gobernantes y el empeño de grandes impulsores de la integración fueron los motores que posibilitaron llegar a modelos de integración, que si bien siguen siendo insuficientes, y por lo tanto deben ser perfectibles, han podido alcanzar un grado de desarrollo que nos permitirá contestar la pregunta materia de este ensayo, en torno a la posibilidad o no de integrar comercialmente a Sudamérica.

Evolución histórica

Para poder ubicarnos en el marco presente de las negociaciones comerciales en Sudamérica, es necesario realizar una breve descripción de su desarrollo histórico y, particularmente, de las organizaciones regionales que las impulsaron, ya sea a través de la creación del marco jurídico para su desenvolvimiento como de la conceptualización del modelo económico que permitió impulsarlas en el tiempo.

Comisión Económica para América Latina -CEPAL-

La CEPAL fue establecida por la Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas -ONU- del 25 de febrero de 1948 y comenzó a funcionar ese mismo año. En su Resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La CEPAL se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

Transcurrido medio siglo desde su fundación, la CEPAL ha realizado aportes importantes para el desarrollo regional y sus teorías y visiones han sido escuchadas en muchos lugares del mundo. La CEPAL ya es hoy referencia obligada para quienes estudian la historia económica de la región en el último tiempo. La Comisión constituyó una escuela de pensamiento es-

pecializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países.

Los historiadores identifican cinco etapas en la obra de la CEPAL:

- Orígenes y años cincuenta: industrialización por sustitución de importaciones.
- Años sesenta: reformas para desobstruir la industrialización.
- Años setenta: reorientación de los “estilos” de desarrollo hacia la homogeneización social y hacia la diversificación proexportadora.
- Años ochenta: superación del problema del endeudamiento externo mediante el “ajuste con crecimiento”.
- Años noventa: transformación productiva con equidad.

La influencia del pensamiento keynesiano y de las escuelas historicistas e institucionalistas centroeuropeas fue decisiva en los primeros años. Al contrario, durante los últimos años han influido la renovación del pensamiento keynesiano, las nuevas teorías del comercio internacional y de la organización industrial, las teorías evolutivas de la firma o el nuevo institucionalismo, teorías que, por razones de extensión del trabajo, no podremos analizar con la profundidad que hubiese sido necesaria.

El método Cepalino reside en la interacción entre el método inductivo y la abstracción teórica formulada originalmente por el economista Raúl Prebisch. La construcción del método se basó en la oposición entre ‘periferia’ y ‘centro’, que desempeñó un doble papel analítico: primero, sirvió para afirmar que la estructura mencionada determinaba un patrón específico de inserción en la economía mundial como ‘periferia’, productora de bienes y servicios con una demanda internacional poco dinámica, importadora de bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para el centro pero con frecuencia inadecuadas para la disponibilidad de recursos y el nivel de ingreso de la periferia. Segundo, derivó en la idea de que la estructura socioeconómica periférica determina un modo singular de industrializar, introducir el progreso técnico y crecer, así como un modo peculiar de absorber la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso (www.cepal.org).

Bajo la influencia de intelectuales como Celso Furtado, Aníbal Pinto y Aldo Ferrer, a la dimensión estructuralista se añadió la perspectiva de la formación histórica de los países de la región, que dio como resultado un método de investigación y análisis conocido como “histórico-estructuralista”. Sobre la base de esa perspectiva, la CEPAL se desarrolló como una escuela de pensamiento especializada en el examen de las transformaciones económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos y del Caribe.

Las ideas de la CEPAL se convirtieron en una referencia casi obligatoria que se seguiría durante los primeros años del proceso de integración andina de la década de los setenta y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC-, en 1960. La concepción de la necesidad de crear una base industrial a través de la protección de aranceles altos que permitieran especializar, a su vez, a los países andinos en producciones específicas para impulsar el intercambio comercial de esas producciones a través de la vigencia de una zona de libre comercio cerrada, fue una teoría recogida del pensamiento cepalino.

Ello dio lugar a que se impulsaran, en el Grupo Andino, los programas metalmecánico, petroquímico y automotor y la famosa Decisión 24 sobre Inversión Extranjera. La vigencia de esta última, entre otras razones, traería como consecuencia, el retiro de Chile del Grupo Andino en 1976. Más tarde, por la misma influencia del pensamiento de esa organización y de los avances de la liberalización comercial en el ámbito multilateral en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT- (por sus siglas en inglés), de la apertura y del regionalismo abierto, se dejaron de lado los programas industriales para dar paso a una nueva concepción que guiaría las siguientes décadas del proceso de integración comercial andino y, posteriormente, del Mercado Común del Sur -MERCOSUR-.

Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-

La ALADI es un organismo intergubernamental que continúa el proceso iniciado por la ALALC en el año 1960, que busca promover la expansión de la integración de la región a fin de asegurar su desarrollo económico y social. Su objetivo final es el establecimiento de un mercado común latinoamericano.

La historia de la organización se remonta a 1960, cuando se firmó el primer Tratado de Montevideo por el que se estableció la ALALC. En aquel entonces, los países latinoamericanos comerciaban principalmente con Europa y Estados Unidos de América. Como lo describe la propia Secretaría General de la ALADI en su página *web*, la Segunda Guerra Mundial y los años seguidos de la posguerra habrían marcado cambios favorables en la economía de los países de América Latina, por cuanto sus bienes primarios (carne, cacao, azúcar, etc.) encontraron mercados en esas naciones devastadas. Poco tiempo después, los países europeos comenzarían a reordenar sus economías y a impulsar la recuperación de sus sectores agrícola e industrial. Esta nueva realidad habría incidido negativamente en las exportaciones latinoamericanas.

Entre los antecedentes que cita la Secretaría General de la ALADI, sobre el avance de la integración comercial en América Latina, expresa que los gobiernos, en su propósito de encontrar medidas de corrección e impulsados por las exigencias de crear fuentes alternativas de empleo para una población con una de las tasas más altas de crecimiento (2,6%), iniciaron planes de industrialización para atender las necesidades de abastecimiento de bienes de consumo duradero y bienes de capital. Este objetivo, unido al interés de captar mayores inversiones destinadas al desarrollo del parque industrial, obligaría a que los pequeños mercados se ampliaran de manera que la producción masiva bajara costos y elevara el rendimiento, permitiendo mejores posibilidades de competencia.

Así, en 1960 se logró un acuerdo inicial entre siete países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, que perseguía alcanzar una mayor integración económica, a través de la ampliación del tamaño de sus mercados y la expansión de su comercio recíproco. Con posterioridad, Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela se unirían a esta iniciativa.

El Tratado de Montevideo de 1980, que instituyó a la ALADI, sustituyó al Tratado suscrito el 18 de febrero de 1960 por el cual se había creado la ALALC. Con esta sustitución se estableció un nuevo ordenamiento jurídico operativo para la prosecución del proceso de integración, que se complementó con las resoluciones adoptadas en la misma fecha por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC. Ambos tratados coincidían en sus objetivos y perseguían, como meta final a largo plazo, el establecimiento de un mercado común latinoamericano. Al respecto, se adop-

taron dos importantes decisiones por parte del Consejo de Ministros. La primera de ellas hacía referencia a la revisión de las concesiones otorgadas en los distintos mecanismos de desgravación arancelaria del Tratado de Montevideo de 1960, con el objeto de incorporarlas al nuevo esquema; y la segunda, a la revisión y adecuación de las normas vigentes en la estructura jurídica de la ALALC.

Los doce países miembros de la actual ALADI son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, que representan, en conjunto, 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 430 millones de habitantes.

El Tratado de Montevideo de 1980 introdujo cambios en la orientación del proceso y en la concepción de su operación. En primer lugar, el programa de liberación comercial multilateral y sus mecanismos auxiliares, tendientes a perfeccionar una zona de libre comercio, fueron sustituidos por un área de preferencias económicas integrada por un conjunto de mecanismos que comprende una preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial. Dichos instrumentos ofrecen opciones operativas a los países miembros, a través de cuya convergencia se espera avanzar hacia etapas superiores de integración económica.

En segundo lugar, el carácter básicamente comercial del Tratado de Montevideo de 1960 fue reemplazado por la coexistencia de las tres funciones básicas de la nueva Asociación: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados.

En tercer lugar, si bien el Tratado de Montevideo de 1960 reconocía un estatuto especial para los países de menor desarrollo económico relativo, el nuevo esquema incorporó, como uno de los ejes fundamentales de acción de la ALADI, un sistema integral de apoyo en su favor y reconoció expresamente una categoría de países de desarrollo intermedio, a fin de determinar tratamientos diferenciales en los distintos mecanismos y normas.

Por otra parte, en relación con la ALALC, la ALADI aparece como una institución más abierta, en la medida en que, además de posibilitar la adhesión al Tratado que la instituye, prevé la participación de países no miembros en acciones parciales con los países miembros, así como la participación de la Asociación como institución en los movimientos de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo.

Sistema Económico Latinoamericano -SELA-

El SELA es un organismo regional intergubernamental, con sede en Caracas (Venezuela), integrado por 27 países de América Latina y el Caribe. Fue creado el 17 de octubre de 1975, mediante el Convenio Constitutivo de Panamá.

El SELA es el único organismo que agrupa exclusivamente a los países de América Latina y el Caribe, y esa es la gran virtud de su existencia. Sus fines son: promover la coordinación regional, ante terceros países o en foros internacionales, sobre temas económicos de interés común; impulsar la cooperación entre sus países miembros para apoyar su desarrollo económico y social, y propiciar la articulación y convergencia internacional, como las negociaciones agrícolas y sobre comercio de servicios, en preparación en la Organización Mundial de Comercio -OMC-, y el financiamiento del desarrollo y la deuda externa de la región.

Pese a sus recurrentes crisis financieras y de credibilidad, el SELA debe ser preservado porque constituye el único organismo de diálogo y concertación entre los países latinoamericanos y del Caribe. Muchos ciudadanos ilustres han integrado su plana administrativa y sus aportes en materia de reflexión sobre el proceso de integración del continente y sobre la agenda del desarrollo, han sido de gran relevancia.

Mercado Común del Sur -MERCOSUR-

La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscribieron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción, para la creación del MERCOSUR. Se integrarían más tarde, como países observadores, Chile y Bolivia y más recientemente Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

El objetivo primordial del Tratado de Asunción es la integración de los cuatro estados partes, a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, de diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción - el Protocolo de Ouro Preto - por el que se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personalidad jurídica internacional. En Ouro Preto se puso fin al período de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que rigen la zona de libre comercio y la unión aduanera que caracterizan hoy al MERCOSUR, encabezados por el Arancel Externo Común.

Se espera que esta nueva etapa —de consolidación y profundización— lleve a las partes a la consolidación de la zona de libre comercio y la unión aduanera como pasos intermedios para alcanzar un mercado único que busca generar un mayor crecimiento de sus economías, aprovechando el efecto multiplicador de la especialización, las economías de escala y el mayor poder negociador del bloque.

Comunidad Andina -CAN-

La CAN es una organización subregional con personería jurídica internacional, constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Los principales objetivos de la CAN son: promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros en condiciones de equidad, acelerar el crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social, impulsar la participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano y procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de sus habitantes.

Los antecedentes de la CAN se remontan al 26 de mayo de 1969, cuando un grupo de países sudamericanos del área andina suscribieron el Acuerdo de Cartagena, también conocido como Pacto Andino, con el propósito de establecer una unión aduanera en un plazo de diez años. A lo largo de tres décadas, el proceso de integración andino atravesó por distintas etapas. De una concepción básicamente cerrada de integración hacia adentro, acorde con el modelo de sustitución de importaciones, se reorientó hacia un esquema de regionalismo abierto.

La intervención directa de los presidentes en la conducción del proceso dentro del nuevo modelo, impulsó la integración y permitió alcanzar los principales objetivos fijados por el Acuerdo de Cartagena, como la liberación del comercio de bienes en la subregión, la adopción parcial de un arancel externo común, la armonización de instrumentos y políticas de comercio exterior y de política económica, entre otros.

El grado de avance alcanzado por la integración y los nuevos retos derivados de los cambios registrados en la economía mundial, plantearon la necesidad de introducir reformas de carácter tanto institucional como programático en el Acuerdo de Cartagena, lo que se hizo por medio del Protocolo de Trujillo y el Protocolo de Sucre, respectivamente.

Finalmente, es importante hacer una breve mención al desarrollo que ha tenido la integración en Europa, hoy formada por 25 países, pues en ella se ha basado, en gran medida, el proyecto comunitario andino y, en menor grado, el del MERCOSUR. La construcción de las instituciones y órganos de la CAN ha seguido el camino de la UE, con las diferencias y realidades propias de cada bloque y ha tenido en cuenta la mayor voluntad política que ha tenido el proyecto europeo hasta alcanzar, en nuestros días, una verdadera unión política que estará regida, en el futuro, por una Constitución común, recientemente suscrita y pendiente de ratificación en sus estados partes. La construcción de una futura integración sudamericana debería seguir el modelo acogido por Europa, adaptado a nuestras particularidades. Para ello, es indispensable que las buenas voluntades concretadas en varias declaraciones presidenciales se hagan realidad.

Las negociaciones comerciales en Sudamérica

El rumbo de las negociaciones comerciales en Sudamérica se estructuró a partir de los compromisos alcanzados en la década de los años setenta en el marco del Grupo Andino y de la ALALC. Hay que recordar que para el caso andino, sus países miembros hacia esa época (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela) demostraron, durante los primeros años, una verdadera voluntad de avanzar en la integración comercial y de crear un mercado ampliado que permitiera diversificar sus exportaciones. Ese cometido, que nació con gran fuerza a través de la puesta en marcha de los pro-

gramas sectoriales, y a pesar de los críticos del modelo seguido en la época, permitió, a mi entender, crear una base industrial pequeña, hay que reconocer, y quizás sobreprotegida, pero que ha logrado sobrevivir hasta nuestros días, pese a todo, y enfocar gran parte de su producción hacia la exportación al mercado intracomunitario. Ello, por el contrario, no ha sido posible alcanzar en la tendencia de las exportaciones andinas hacia el resto del mundo, que mantienen su tradicional composición de bienes primarios y materias primas de poco o ningún valor agregado. Que casi el 90% de las exportaciones intracomunitarias andinas tengan un alto valor agregado le da un punto a favor en el proceso de integración comercial.

El modelo inicial de integración andina, que recordamos, estuvo marcado por las teorías predominantes en la época, principalmente de la CEPAL, de la planificación del desarrollo industrial y la sustitución de importaciones, así como del establecimiento de una zona de libre comercio y de la adopción de un arancel externo común, no se cumplió en los plazos pactados, lo que llevó a que el proceso prácticamente se estancara en la década de los años ochenta. A ello se sumó la crisis de la deuda externa que afectó a todos los países latinoamericanos.

Hay que tomar en cuenta, además, que la salida de Chile del proceso de integración andina del año 1976, supuso un duro golpe para el proyecto comunitario. El rumbo de ese país a partir de ese momento, se orientaría hacia la liberalización económica, la apertura comercial y el desmantelamiento de las trabas a la inversión extranjera, entre otros aspectos. El modelo chileno alcanzaría, durante la década de los noventa, altas tasas de crecimiento económico y de sus exportaciones al mundo. Su política de comercio exterior se enfocaría en la negociación bilateral de Acuerdos de Libre Comercio con la UE, MERCOSUR, Estados Unidos y Canadá, entre otros.

Retomando el estudio del proceso andino de integración comercial, el final de la década de los 80 encuentra al Grupo Andino en un momento de grave crisis institucional causado por las discrepancias de los países miembros, principalmente en materia comercial, lo que motivó que los presidentes, finalmente, retomasen la dirección del proyecto común y se reunieran en Galápagos, en 1989, para aprobar un nuevo diseño estratégico de la integración andina y adelantasen los plazos par formar la zona de libre comercio. En ese camino, en 1991 los jefes de Estado aprobaron el Acta de Bara-

hona por medio de la cual dispusieron la adopción de un AEC con base en 4 niveles (5, 10, 15 y 20).

Lamentablemente Perú, bajo el gobierno del presidente Alberto Fujimori, que buscaba adoptar un nuevo modelo de apertura económica, se excluyó de la adopción del AEC y, ese mismo año, suspendió sus obligaciones respecto al Programa de Liberalización. Ello volvía a producir un cisma en el proceso de integración pues ese país amenazó con abandonar el Grupo Andino lo que finalmente no se produjo gracias a las intensas negociaciones que dieron como resultado que ese país se mantuviera alejado de los principales instrumentos de la integración comercial.

Así, a través de la Decisión 370 de la Comisión, del año de 1994, se aprobó el AEC para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela con los niveles acordados por los presidentes que contemplaba tratamientos preferentes a favor de Bolivia y Ecuador; este instrumento entró en vigencia el año 1995. A este primer país, en razón de su mediterraneidad, se le permitió aplicar aranceles planos en dos niveles (5 y 10).

Como producto de las intensas negociaciones que dieron como resultado la permanencia del Perú en el proceso de integración andina, se aprobó la Decisión 414 de 30 de julio de 1997, que en forma paulatina incorporaba a ese país a la zona de libre comercio andina hasta diciembre del año 2005.

Un hito importante en la consolidación de la integración andina en lo institucional, fue la suscripción del Protocolo de Trujillo del año de 1997, mediante el cual se reformó el Acuerdo de Cartagena y se creó el Sistema Andino de Integración que agrupaba a los órganos e instituciones andinas que dieron nacimiento a la CAN.

Siguiendo con el análisis de los avances de integración comercial andina, el año 2001, los ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y Hacienda, Comercio Exterior y Agricultura de la CAN, acordaron un nuevo AEC para el 62% del universo arancelario y fijaron criterios para la negociación del 38% restante. EL AEC fue adoptado por medio de la Decisión 535 de 14 de octubre de 2002.

Penosamente, y una vez más por la prevalencia de criterios de política interna antes que de voluntad política, los ministros de Comercio Exterior decidieron suspender la aplicación de dicha Decisión hasta mayo del año 2005, fecha en la que deberán determinar su vigencia y consolidación futura. Mientras ello ocurra, hay que reconocer con pesar, que el perfecciona-

miento de la Unión Aduanera Andina sigue pendiente y los aranceles que aplican Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú son los determinados por la Decisión 370 y sus modificaciones. Perú aplicará, hasta esa fecha, su arancel nacional. La futura consolidación o fracaso de la Unión Aduanera Andina dependerá, en gran medida, de los resultados de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos de América que prosiguen Colombia, Ecuador y Perú.

Como se ha podido apreciar, la integración comercial en la CAN no ha estado exenta de dificultades e incumplimientos por parte de sus miembros. Ello se ha debido, principalmente, a las presiones internas provenientes de determinados sectores privados, particularmente de los industriales, que en el caso particular del Ecuador, han provenido mayormente de los gremios de la Costa que consideran que la adopción de un AEC le quita poder de negociación externa al Ecuador, así como por el malestar que siempre ha existido entre ellos frente a las exclusiones que se le han autorizado al Perú en materia de AEC y zona de libre comercio, entre otras. Igualmente, los modelos económicos de apertura comercial seguidos por cada país miembro, encaminados principalmente a la reducción de aranceles y las negociaciones comerciales con terceros, han motivado, en gran parte, la falta de acuerdo y de una visión conjunta sobre el futuro del bloque como Unión Aduanera, paso esencial para avanzar al Mercado Común.

La agenda pendiente de la CAN en esta materia y como paso esencial para consolidar la Unión Aduanera sin las distorsiones que actualmente la afectan, tiene que ver con la adopción de definiciones claras sobre la eliminación de regímenes aduaneros especiales y armonización de otros regímenes especiales, adopción de la Política Agrícola Común Andina y sus varios mecanismos, desarrollo de convenios de complementación en cadenas agroindustriales, puesta en vigencia de un régimen común en materia de contratación pública, armonización de registros sanitarios, continuación del programa de liberalización del comercio de los servicios, implementación de acciones en cadenas productivas a través de medidas compensatorias, adopción de nuevos requisitos específicos de origen o revisión del régimen de origen vigente, entre otros.

Por otro lado, el desarrollo de la integración comercial del MERCOSUR ha sido distinto al de la CAN. Quizás la gran diferencia entre ambos bloques ha sido la relación directa que han tenido los jefes de Estado de ese

bloque en las principales decisiones adoptadas. Ello ha posibilitado que las dificultades encontradas en el perfeccionamiento de la Unión Aduanera sean resueltas por lo propios presidentes en forma directa. El objetivo primordial del Tratado de Asunción de la integración comercial de los cuatro estados partes, se da a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un AEC y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. En el Protocolo de Ouro Preto de 1994, se puso fin al período de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que rigen la zona de libre comercio y la unión aduanera que caracterizan hoy al MERCOSUR, encabezados por el AEC.

La zona de libre comercio debió perfeccionarse hasta el 31 de diciembre de 1994 y, para los casos de Paraguay y Uruguay, hasta el 31 de diciembre de 2005. El AEC entró en vigencia el 1 de enero de 2005 y estableció aranceles del 0 al 20% pero se mantuvieron algunas excepciones a su aplicación hasta el 1 de enero de 2006; es decir, el perfeccionamiento total de la Unión Aduanera sigue siendo una tarea pendiente del MERCOSUR lo cual le crea dificultades en sus negociaciones con terceros, particularmente en las que actualmente prosigue con la UE.

En cuanto al desarrollo institucional de ese bloque, éste no ha tenido la magnitud del alcanzado por la CAN. Apenas el año 2002, a través del Protocolo de Olivos, se puso en vigencia el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, con sede en la ciudad de Asunción, como nuevo sistema de solución de controversias del bloque. Por el contrario, la CAN ha podido desarrollar un importante órgano ejecutivo, la Secretaría General, que al igual que la Comisión Europea tiene iniciativa de propuesta y se constituye en la columna vertebral de impulso del proceso de integración y de apoyo técnico a los países miembros.

Igual se podría expresar de las instituciones financieras de la CAN, con la Corporación Andina de Fomento -CAF- y el Fondo Latinoamericano de Reservas, antes Fondo Andino de Reservas. Su crecimiento e importancia en el campo subregional han traspasado las fronteras andinas para proyectarse en el ámbito latinoamericano. De igual manera, el derecho comunitario andino, adoptado a través de sus dos órganos legislativos, la Comisión, inte-

grada por los ministros de Comercio Exterior y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, es de aplicación inmediata y obligatoria en sus países miembros sin que deba ser ratificado por los congresos u órgano alguno.

Más adelante, veremos cómo esta confluencia de legislaciones comunes, convergencia comercial y desarrollo institucional se convierte en una fortaleza importante a favor de una afinidad entre ambos bloques con la importante participación de Chile.

En cuanto al desarrollo comercial en el marco de la ALADI, como lo expresara anteriormente en forma resumida, éste se ha desarrollado a través de los siguientes instrumentos:

- Una Preferencia Arancelaria Regional que se aplica a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países.
- Acuerdos de Alcance Regional (comunes a la totalidad de los países miembros). Por ejemplo: nóminas de apertura de los mercados a favor de los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay); acuerdos de cooperación científica y tecnológica, y acuerdos de intercambio de bienes en las áreas educacional, cultural y científica.
- Acuerdos de Alcance Parcial, con la participación de dos o más países del área. Hay casi 100 acuerdos de este tipo y de naturaleza muy diversa: promoción del comercio; complementación económica e industrial.

Asimismo, y de conformidad con la información de la propia Secretaría de la ALADI, dentro de estos últimos, constan los Acuerdos de Complementación Económica. Éstos persiguen, entre otros objetivos, promover el máximo aprovechamiento de los factores de producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.

Actualmente, además de los esquemas de integración subregional (CAN y MERCOSUR), existen varios acuerdos de complementación económica que prevén el establecimiento de zonas de libre comercio entre sus signatarios. En estos acuerdos participan Chile-Venezuela (ACE 23), Chile-Colom-

bia (ACE 24), Bolivia-México (ACE 31), Chile-Ecuador (ACE 32) Colombia-México-Venezuela (ACE 33), MERCOSUR-Chile (ACE 35), MERCOSUR-Bolivia (ACE 36), Chile-Perú (ACE 38) y Chile-México (ACE 41).

Existen, igualmente, otros acuerdos de renegociación del patrimonio histórico. Estos acuerdos recogen los resultados de la renegociación de las concesiones otorgadas en las listas nacionales y en las listas de ventajas no extensivas de la ALALC, que se encontraban vigentes al término del año 1980. De 40 acuerdos de renegociación, suscritos originalmente, permanecen en vigor solamente 9 de ellos en virtud de que los restantes han sido absorbidos por nuevos acuerdos de complementación económica suscritos posteriormente entre los países miembros.

Los llamados “acuerdos comerciales”, como su nombre los describe, tienen objetivos estrictamente comerciales y su ámbito de aplicación está delimitado a determinados sectores productivos. Asimismo, actualmente se mantienen vigentes 2 acuerdos comerciales de un total de 27 suscritos en el transcurso de la primera década de funcionamiento del Tratado de Montevideo de 1980. Finalmente, y en cumplimiento de los artículos 12, 13, 14 y 25 del Tratado de Montevideo, existen otros tipos de acuerdos que regulan materias específicas y de vinculación de los países miembros de la ALADI con otros esquemas de integración o países de América Latina.

Hay que especificar que algunos de los Acuerdos de Alcance Parcial – Complementación Económica negociados en el marco de la ALADI, no establecen verdaderas zonas de libre comercio al mantener listas de excepciones al programa de liberación comercial o contemplar únicamente la renegociación del patrimonio histórico. Para el caso de los Acuerdos de Complementación Económica negociados y suscritos por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela en forma individual o en bloque con el MERCOSUR, éstos constituyen verdaderos acuerdos de libre comercio en materia de mercancías en Sudamérica.

Hay que recordar que algunos países de la CAN no han concluido, o no han iniciado aun, las negociaciones de acuerdos de libre comercio con Chile. Esta es una tarea pendiente que requiere de mayores análisis técnicos al interior y de una renovada voluntad política de parte de los países involucrados, aunque muchas de esas decisiones respondan a consideraciones políticas más que de política comercial pura. En todo caso, Ecuador y Chile han anunciado su voluntad de negociar un acuerdo de libre comercio, has-

ta finales del año 2005, que contemplaría disciplinas en materia de servicios e inversiones, con un mecanismo mejorado de solución de diferencias.

El acuerdo de complementación económica: Colombia, Ecuador y Venezuela con el Mercosur

Antecedentes

Las negociaciones CAN – MERCOSUR para crear una zona de libre comercio, se iniciaron en 1995. Bolivia ya tenía avanzadas sus conversaciones con MERCOSUR y suscribió un acuerdo de libre comercio el 17 de diciembre de 1996. Por tanto, las negociaciones entre los dos bloques continuaron en el formato 4 + 4.

Con ocasión de la Cumbre Presidencial del MERCOSUR, efectuada el 6 de diciembre de 2002, se suscribió un Acuerdo Marco (Acuerdo de Complementación Económica) por los representantes de ambas partes, el cual establecía las bases de la futura negociación de textos normativos y listas de desgravación.

Asimismo, el XIV Consejo Presidencial Andino, reunido en Colombia el 28 de junio del presente año, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Marco antes referido, encargó a la Comisión de la CAN que, con el apoyo de la Secretaría General, coordinase el establecimiento de un plan de trabajo y un cronograma que sirviese como hoja de ruta para las negociaciones entre los países miembros de ambos grupos, con miras a concluir el Acuerdo de Libre Comercio CAN – MERCOSUR, a más tardar el 31 de diciembre de 2003. La Cumbre Presidencial Andina contó como invitado especial al presidente del Brasil, José Ignacio Lula Da Silva.

Continuando con el avance de las negociaciones, el 4 de agosto de 2003 se reunieron en la ciudad de Montevideo, Uruguay, los Cancilleres del MERCOSUR y de la CAN para evaluar el estado de las negociaciones entre ambas agrupaciones con el fin de alcanzar un acuerdo de libre comercio en los términos del Acuerdo de Complementación Económica N° 56, suscrito en diciembre de 2002.

Los cancilleres renovaron la determinación política de sus gobiernos de

avanzar con sentido de urgencia en las negociaciones comerciales, que representen el elemento indispensable para tornar realidad el anhelo común de un espacio sudamericano efectivamente integrado.

Marcha de las negociaciones y resultados

La CAN hizo entrega, durante la cita ministerial antes referida, de una propuesta de trabajo de avance de las negociaciones. Dicho documento propuso unas pautas para guiar la negociación del Acuerdo de Libre Comercio; un programa de trabajo con un cronograma de reuniones de negociación, agendas de las reuniones, y un programa de cooperación que contemplaría el aprovechamiento de los mecanismos existentes sobre financiamiento del comercio y la inversión, así como para impulsar la integración física, en especial las acciones en el marco de la Iniciativa de Infraestructura Regional de Sudamérica -IIRSA-.

En efecto, las negociaciones para conformar una zona de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR se reanudaron el año 2003, en cumplimiento del compromiso presidencial andino de Colombia y los acuerdos alcanzados con el Presidente del Brasil. Pese a ello, Perú decidió negociar bilateralmente y suscribió un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica el 25 de agosto de 2003.

Las negociaciones contemplaron cinco rondas de encuentros técnicos y dos reuniones ministeriales. El Acuerdo de Complementación Económica No. 59 fue finalmente suscrito el 16 de diciembre de 2003 en la ciudad de Montevideo, con la presencia de los cancilleres y ministros de Comercio Exterior de la CAN.

Pese a ello, y particularmente por desavenencias en el tratamiento de ciertos productos agrícolas, las negociaciones de los anexos del Acuerdo continuaron hasta octubre de 2004, fecha en la cual durante la XIII Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI, en Montevideo, se concluyó con la negociación de los puntos pendientes y se procedió a la protocolización del Acuerdo de Complementación Económica No. 59. Los trámites legislativos internos para la entrada en vigencia del Acuerdo deberán concluir hasta el 31 de marzo del 2005.

Análisis del Acuerdo

El Acuerdo se compone de un texto general y siete anexos. El Acuerdo General tiene primeramente unos considerandos que, entre otros factores, resaltan la necesidad de fortalecer el proceso de integración de América Latina; que la vigencia de las instituciones democráticas es un elemento esencial para el desarrollo del proceso de integración regional; que se reconoce a la OMC como el marco jurídico de los compromisos del Acuerdo y, finalmente, que las partes promueven la libre competencia, así como la necesidad de que el proceso de integración abarque aspectos relativos al desarrollo y a la plena utilización de la infraestructura física.

Igualmente, el Acuerdo tiene unos objetivos y alcances: establecer un espacio económico ampliado para la libre circulación de bienes y servicios; eliminar las restricciones arancelarias y no arancelarias; alcanzar un desarrollo armónico en la región y considerar la asimetrías existentes en ella; desarrollo de la infraestructura física de Sudamérica; impulso de las inversiones, promoción y complementación de la cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

El Programa de Liberación establece que éste se aplicará a los productos originarios de las partes signatarias a través de desgravaciones progresivas y automáticas aplicables sobre los aranceles totales, incluidos los derechos aduaneros adicionales. De ello se exceptúan una lista de productos agrícolas, establecida en el Anexo I del Acuerdo que en el caso de la CAN están incluidos en el Sistema Andino de Franja de Precios, para los cuales la desgravación se aplicará únicamente para los aranceles fijos y no para los variables.

Esto último es un logro de los países andinos al excluirse de la desgravación los aranceles variables al que están sujetos algunos productos agrícolas sensibles, incluidos en el Sistema Andino de Franja de Precios.

El Acuerdo incorpora las preferencias arancelarias negociadas con anterioridad en los Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de la ALADI, así como las preferencias negociadas y demás condiciones de acceso al amparo de los acuerdos regionales de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y la Nómina de Apertura de Mercados (NAM) en la medida que dichas preferencias y condiciones de acceso sean más favorables que las que se establecen en el Acuerdo, manteniéndose las disposiciones de esos acuerdos cuando no estén cubiertas por el ACE No. 59.

Asimismo, en el Anexo II del mismo Acuerdo constan los cronogramas de desgravación del Programa de Desgravación Comercial, negociados en forma bilateral. En éstos, Ecuador consiguió cronogramas de desgravación más lentos que los obtenidos por Colombia y Venezuela; períodos de gracia para ciertas desgravaciones de productos más sensibles con y sin patrimonio histórico; congelación de las preferencias para productos sensibles, con y sin patrimonio histórico, hasta que los alcance el cronograma de desgravación; listas especiales no recíprocas otorgadas por Brasil y Argentina al Ecuador en materia de desgravación inmediata para un importante número de productos de nuestra oferta exportable, así como un reconocimiento de asimetría por parte de Uruguay al Ecuador en los cronogramas, entre otros logros conseguidos.

Igualmente, se acordó una lista por cada país en las que se enumeran los gravámenes y cargas de efectos equivalentes distintos de los derechos aduaneros ya existentes, que podrán ser mantenidos y no estarán sujetos al programa de liberación, que pueden ser modificados pero sin aumentar su incidencia. No se incluyen aquí tasas y recargos análogos cuando sean equivalentes al costo de los servicios prestados ni los derechos *antidumping* o compensatorios, que son aquellos derechos que se imponen como consecuencia de la realización de una investigación *antidumping* o por una investigación de subvenciones prohibidas, respectivamente. Las mencionadas Notas Complementarias figuran en el Anexo III del Acuerdo.

Se convinieron disposiciones en materia de transparencia sobre la no introducción de nuevas restricciones no arancelarias a su comercio recíproco, en materia de licencias de importación, normas, reglamentos técnicos y evaluación de conformidad y medidas sanitarias y fitosanitarias. Asimismo, se acordó que las mercaderías usadas no se beneficiarán del programa de liberación comercial.

En cuanto al régimen de origen, éste está contemplado en el Anexo IV del Acuerdo y en el cual Ecuador consiguió se le acepte una asimetría para partir del 40% del contenido regional para llegar al 50% en un período de 10 años. Sobre las medidas *antidumping* y derechos compensatorios, se acordó que cada parte aplique su legislación nacional conforme con la normativa de la OMC y además se incluyeron algunas disposiciones en materia de transparencia sobre notificaciones por aplicación de medidas y modificación de legislación interna o derogatoria de ésta.

En materia de subvenciones, las partes condenan toda práctica restrictiva desleal de comercio y se comprometen a eliminar las medidas que distorsionen el comercio. Acordaron no aplicar al comercio recíproco industrial subvenciones contrarias a la OMC y al comercio agrícola toda subvención a la exportación. En materia de apoyos internos a productores agrícolas, se adoptaron ciertos criterios que, de no cumplirse, darían lugar a la exclusión de esos productos del programa de liberación comercial.

En el Anexo V del Acuerdo, se adoptó, asimismo, un Régimen de Salvaguardias que la CAN consiguió sea permanente durante todo el proceso de desgravación comercial y cuatro años adicionales, al final del cual se procederá a su revisión para considerar su vigencia futura o no. Finalmente, los socios andinos en esta negociación, logramos se acepte que de decidirse eliminar la salvaguardia en el proceso de evaluación antes mencionado, la Comisión Administradora adoptará, antes de esa eliminación, los criterios necesarios para la aplicación de mecanismos o medidas que permitan contrarrestar las oscilaciones bruscas en las tasas de cambio de las partes signatarias.

En materia de Solución de Controversias, las partes acordaron un Protocolo que contempla el régimen definitivo en esta materia que entrará en vigencia a partir de la última ratificación de una parte signataria. Hasta que eso se produzca, se aceptó un mecanismo transitorio que está basado en la misma fórmula contemplada en los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) suscritos por los países andinos con Argentina y Brasil.

Por otro lado, el Anexo VII del Acuerdo establece el Régimen de Normas, Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad y el Anexo VIII el Régimen de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Un resultado importante de la negociación para los andinos fue la aceptación por parte de Brasil y Argentina del Anexo IX del Acuerdo, que contempla la aplicación de Medidas Especiales o Salvaguardia Agrícola. Paraguay y Uruguay no aceptaron su aplicación por parte de Colombia y Venezuela y con Ecuador se continuará evaluando la posible aplicación del régimen. Entre tanto, los productos que Ecuador incluyó en ese anexo y que serían los sujetos a esas Medidas Especiales, mantendrán sus preferencias actuales, pero no se beneficiarán del programa de liberación comercial establecido en los cronogramas del Anexo II del Acuerdo. Éste ha sido un gran logro para la posición negociadora del Ecuador, pues aunque se mantendrán algunas de las preferencias negociadas en los Acuerdos de Complementación Económica

(ACE) con esos países, éstas no se incrementarán hasta que no se acepte la aplicación de las Medidas Especiales, lo que, en definitiva, mantiene el *status quo* vigente, con importantes modificaciones conseguidas por Ecuador en materia de contingentes para leche, cárnicos y oleaginosas, que responden en forma positiva a las preocupaciones que con esta negociación mantenían sectores nacionales agrícolas sensibles, como el lechero y el cárnico.

Aunque no se acordó una liberalización del sector servicios, se aceptó que éste quede para el estudio de la Comisión Administradora que establecerá los mecanismos adecuados para la liberalización, expansión y diversificación progresiva de su comercio, de conformidad con lo establecido en la OMC y otros foros regionales y hemisféricos.

Hay además, disposiciones de incentivo a las inversiones recíprocas y suscripción de nuevos acuerdos para evitar la doble tributación. En materia de propiedad intelectual, rige lo prescrito para las partes en la OMC y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992. Se hacen otras referencias a la promoción de los servicios de transporte en todas sus formas: de infraestructura, de complementación científica y tecnológica, de cooperación en materia de integración productiva, entre otras. Se mantiene abierta la discusión sobre el tratamiento de las zonas francas y áreas aduaneras especiales.

La administración del Acuerdo estará a cargo de una Comisión Administradora integrada por los países signatarios que dispone de atribuciones específicas reconocidas en el Acuerdo. Finalmente, se incluyen las disposiciones generales de rigor en materia de vigencia, denuncia, enmiendas y adiciones. La Secretaría General de la ALADI será la depositaria del Acuerdo.

Beneficios del Acuerdo

El ACE que establece un espacio de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR, suscrito el 16 de diciembre del 2003 entre Colombia, Ecuador y Venezuela con los países miembros de ese bloque, tiene como propósito estrechar los lazos económicos, comerciales y de inversiones entre ambas partes. Ecuador tendrá, con este acuerdo, la oportunidad de ingresar sus productos de exportación con menores aranceles a un mercado compuesto por 222 millones de consumidores de los países del Cono Sur, lo cual contribuye a diversificar los mercados para las exportaciones ecuatorianas, por un la-

do, y a depender en menor medida de las importaciones de bienes de capital y de materias primas importadas de las subregión andina y necesarias para nuestro aparato industrial y productivo, en general.

Igualmente, el Acuerdo incentiva las inversiones recíprocas y, sobre todo, propicia el desarrollo y competitividad del sector productivo nacional que estará sujeto a una competencia progresiva, cuya desgravación final para los productos más sensibles convergerá con los plazos más largos que Ecuador se ha propuesto presentar en las futuras negociaciones comerciales con Estados Unidos de América, la UE y en el marco del ALCA.

De igual manera, este ejercicio de negociación ha sido de indudable importancia para preparar al país y su equipo negociador para asumir compromisos de mayor dimensión como son el TLC con Estados Unidos de América, el futuro Acuerdo de Asociación con la UE, así como los compromisos que se negocian actualmente en el ALCA.

Hay que resaltar el impulso y profesionalismo con que la presidencia ecuatoriana de la CAN manejó estas negociaciones y la coherencia y unidad con la que el equipo negociador nacional, presidido por el subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior, Cristian Espinosa, y compuesto además, por funcionarios de esa Cartera de Estado, de la Cancillería y de los ministerios de Agricultura y Economía, posibilitó concluir con éxito, y con un saldo positivo para Ecuador, las conversaciones en la fecha pactada. Las posiciones que mantuvo el país fueron, casi en su totalidad, recogidas en el resultado final de la negociación.

¿Es realmente posible la integración comercial sudamericana?

Estadísticas

Antes de abordar la conclusión final de este trabajo, materia de la investigación, es importante analizar cuál ha sido el desempeño del Ecuador en su intercambio comercial con el MERCOSUR durante el período 1994 – 2003¹. Como correctamente lo determina la Secretaría General de la CAN, las exportaciones de Ecuador hacia el MERCOSUR han presentado un

1 Documento Estadístico “Intercambio Comercial entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR 1994-2003” SG/de 086 de 27 de mayo de 2004.

comportamiento cíclico decreciente a lo largo del período 1994 – 2003. Éstas han decrecido a una tasa promedio anual de - 4,8%, pasaron de registrar 77 millones de dólares en el año 1994 a 49 millones de dólares en el año 2003. Cabe anotar que el año 1995, se registró el máximo valor de las exportaciones (154 millones de dólares).

Por otra parte, las importaciones de Ecuador provenientes del MERCOSUR han presentado un comportamiento marcadamente ascendente en el período 1999 – 2002, año en el cual alcanza el máximo valor de importaciones (651 millones de dólares). En general, las importaciones han crecido a una tasa promedio anual de 9,2%, pasaron de 273 millones de dólares en el año 1994 a 603 millones de dólares en el año 2003. La balanza comercial ha sido deficitaria entre los años 1994 – 2003. El mayor déficit se registró en el año 2002 (592 millones de dólares).

Por otro lado, si analizamos el intercambio comercial del Ecuador con la CAN, de acuerdo a las cifras proporcionadas por la Secretaría General de la misma entidad (Cuadros 1 y 2), se puede observar un déficit comercial permanente mantenido con los países andinos durante el período 1994 – 2003, con excepción de las exportaciones al Perú. Sin embargo de ello, hay que resaltar el crecimiento que experimentan las exportaciones ecuatorianas al mercado andino, con crecimientos mucho más significativos que a otros destinos mundiales, exportaciones que en un 90% consisten en bienes de alto valor agregado o industrializados.

Si analizamos la marcha del comercio exterior ecuatoriano con Chile, en el período 1995 – 2004 (Cuadro 3), se verifica que éste ha sido deficitario a partir del año 2001. Con la reciente suscripción, en junio de 2004, de un protocolo adicional al ACE 32 entre ambos países, se acordó retirar de la lista de excepciones de dicho Acuerdo los aceites crudos de petróleo lo cual podría nivelar la balanza comercial para Ecuador, en alguna proporción.

Asimismo y de acuerdo a informaciones de la ALADI², el comercio del Ecuador con los países de la ALADI se caracterizó por una moderada reducción de las exportaciones (-8,3%), así como por un fuerte crecimiento de sus importaciones (22,1%). Como resultado, el déficit comercial con la región aumentó, pasando de 617 a 942 millones de dólares en el período enero - junio 2003 – 2004.

2 Ecuador – Comercio Exterior Global: Enero – Junio 2003 – 2004. ALADI.

Cuadro 1
Balanza Comercial

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total mundo	75,4	168,6	968,6	309,7	-1.362,0	1.392,5	1.253,2	-875,2	-1.594,4	-661,3
COMUNIDAD ANDINA	-108,7	-346,9	-224,4	-281,6	-425,2	-132,4	-197,1	-409,4	-635,9	-469,6
Bolivia	2,1	0,8	-1,6	2,8	-9,4	1,2	-1,1	-14,4	-21,5	-40,1
Colombia	-65,3	-148,7	-114,0	-155,6	-317,2	-135,3	-242,9	-473,3	-539,1	-565,3
Perú	103,8	29,4	6,9	158,1	103,1	118,4	213,0	219,3	228,6	465,5
Venezuela	-149,3	-228,5	-115,7	-286,9	-201,6	-116,6	-166,1	-140,9	-303,9	-329,7
MERCOSUR	-195,6	-119,3	-103,8	-152,8	-223,9	-85,1	-106,9	-210,3	-591,6	-552,9
UNIÓN EUROPEA-15	113,4	205,9	243,7	210,5	58,2	395,7	169,4	-58,0	-149,7	168,3
TLC	514,4	405,0	463,9	349,7	-193,3	623,0	775,1	159,4	239,9	848,3
ASEAN	-14,2	-11,3	-12,5	-19,0	-27,1	-9,6	-26,1	-63,8	-107,5	-103,3
MCCA	30,8	24,6	99,6	87,1	56,0	96,6	140,6	62,8	156,4	186,6
CARICOM	-20,1	-8,7	-1,1	8,6	-9,3	8,8	-14,4	0,8	66,5	3,5

Fuente: Comunidad Andina, Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEXT).
Elaboración: Comunidad Andina, Secretaría General; Proyecto 4.37.52 Estadística

Cuadro 3**Balanza Comercial de Ecuador a Chile (en miles de dólares)**

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
1995	194,388	111,499	82,889
1996	220,544	135,163	85,381
1997	238,589	164,660	73,929
1998	139,836	201,310	-61,474
1999	195,109	122,532	72,577
2000	223,577	172,041	51,536
2001	91,026	259,034	-168,008
2002	74,440	276,770	-202,330
2003	66,589	314,747	-248,158
2004	18,401	130,908	-112,507

Fuente Secretaría General de la ALADI.

Conclusión

Si establecemos una comparación de los avances que se han dado en Sudamérica en materia de integración comercial y los que se han dado en Europa, la diferencia puede ser abismal y nos llama a la reflexión acerca de nuestras debilidades. Es cierto que las realidades pueden ser distintas pero las diferencias culturales, idiomáticas y de idiosincrasia de Europa frente a las afinidades de nuestros países nos llevan a las preguntas de siempre: ¿por qué no ha sido posible integrarnos con mayor facilidad? ¿qué nos hace falta? ¿existe o no la suficiente voluntad política?

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, los esfuerzos que se han hecho en materia de integración comercial en el continente han sido valiosos pero han carecido del empuje necesario para consolidar el proyecto común. La CAN ha tenido un largo camino de realizaciones y retrocesos y, al momento, su avance hacia la Unión Aduanera no se presenta para nada promisorio ante posiciones contrarias de ciertos sectores privados nacionales, que al momento priorizan la negociación comercial con Estados Unidos de América. Por su lado, el MERCOSUR sigue inmerso en un mar de dudas e incumplimientos que ponen trabas sobre su integración comercial. Un compromiso reciente de sus principales impulsores, los presidentes Kirchner y Lula da Silva de Argentina y Brasil, respectivamente, ha podido mantener vigente los compromisos acordados como bloque.

Chile, por su lado, desarrolla una intensa agenda de negociación comercial con varios países del mundo y su vinculación al MERCOSUR se despliega con base en el actual acuerdo comercial entre las partes y su participación política en ese bloque como observador. Como vimos, sus lazos con los países miembros de la CAN son menores y se han debilitado los últimos meses por discrepancias territoriales con Bolivia y Perú. Frente a ello, busca vincularse con Ecuador y ha propuesto la negociación de un tratado de libre comercio, que sería el primero de su clase con un país sudamericano. Pese a ello, la reciente incorporación de ese país como miembro observador en la CAN, durante la III Cumbre Presidencial Sudamericana de diciembre de 2004 en la ciudad del Cusco, abre perspectivas de fortalecimiento de las relaciones comunes con la CAN y con sus países miembros.

Esa posible negociación del Ecuador con Chile puede traer voces contrarias al interior del país, que son las mismas que se opusieron en su mo-

mento a la negociación con el MERCOSUR y que incluso cuestionan la pertenencia del Ecuador a la CAN, consideran que el desequilibrio comercial actual y las supuestas pocas posibilidades de aumentar nuestras exportaciones a ese país son argumentos contrarios a la profundización de la relación comercial. Estos argumentos carecen de peso si se considera que Ecuador ya negocia un TLC con la mayor potencia comercial del planeta y busca iniciar la negociación de un acuerdo similar con la UE.

Por otro lado, habría que esperar para verificar cómo se desenvuelve la negociación del TLC con Estados Unidos y sus resultados, asunto que copa la agenda comercial del país. Mientras esta negociación no concluya, previsiblemente durante el primer trimestre del año 2005, es aun difícil determinar la orientación que tomará el proceso de integración comercial andina y su vinculación con el resto de países de Sudamérica, siempre en el ámbito del comercio.

Hay que recordar que se ha iniciado, igualmente, el proceso hacia la negociación de un Acuerdo de Asociación con la UE, el cual podría arrancar formalmente el año 2006. Esa negociación será totalmente distinta a la que se sigue con Estados Unidos, pues a diferencia de la visión de ese país, la UE condiciona su inicio a la consolidación de la Unión Aduanera Andina y no acepta la negociación bilateral sino con todo el bloque de la CAN. Mientras esa consolidación comercial andina no se logre, la CAN y sus países miembros no podrán iniciar negociación alguna con Europa, lo cual es absolutamente justificable pues los europeos no desean repetir el largo camino de dificultades que ha tenido la negociación de un Tratado de Libre Comercio con el MERCOSUR, aún pendiente. Su apuesta es por la negociación con un bloque consolidado en salvaguarda de sus intereses comerciales e inversiones.

Asimismo, la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA- sigue estancada y su reanudación necesariamente va atada a la conclusión de las diferencias existentes entre el MERCOSUR, liderado por el Brasil, con Estados Unidos de América y el grupo de países que lo respaldan, Ecuador, entre ellos. La puesta en marcha de los Tratados de Libre Comercio de Estados Unidos de América con Centroamérica y con Colombia, Ecuador y Perú, tendrá también una influencia decisiva en la reanudación o muerte del proceso de integración comercial en las Américas.

Pese a todas estas circunstancias, el panorama a favor de la integración comercial en Sudamérica se presenta ahora bastante más alentador, a raíz de

la futura marcha del ACE entre la CAN y el MERCOSUR. Los presidentes sudamericanos se han fijado la gran tarea de avanzar hacia una integración política en Sudamérica, como lo establece el compromiso al que llegaron en diciembre de 2004, a través de la Declaración Presidencial del Cusco que dio nacimiento a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Esa voluntad política, reflejada en el documento final de la III Cumbre Presidencial Sudamericana, traza metas de convergencia en materia de integración política, social, económica, ambiental y de infraestructura física.

Ecuador, a lo largo de su participación en los procesos de integración comercial del continente, ha desarrollado una política exterior permanente a favor de la integración y eso no puede cambiar por la coyuntura de la negociación comercial con Estados Unidos de América, que si bien es importante, no puede constituirse en el único referente. Durante el período que ocupó la Presidencia de la Comunidad Andina (2003 – 2004), Ecuador impulsó la necesidad de concretar la integración política en Sudamérica a través de la convergencia entre la CAN, el MERCOSUR y Chile. Su liderazgo en la conclusión de las negociaciones del ACE No. 59 es una prueba de esa voluntad de integración. Hoy, más que nunca, se debe seguir apostando por la integración andina y sudamericana. No nos imaginamos a países como Ecuador compitiendo individualmente en un mundo despiadadamente globalizado, en donde la unión y fortaleza de los bloques es la mejor respuesta hacia el unilateralismo.

Considero que la integración sudamericana tiene oportunidades inmejorables de concretarse en el corto plazo. El gran proyecto de la unión de repúblicas que soñó el Libertador Simón Bolívar debe estar más vigente que nunca. En tal sentido los llamados a concretarla son sus principales líderes, quienes con visión de futuro y madurez deben darle una respuesta, a través de la integración de nuestros pueblos, a los grandes problemas de miseria y exclusión social que azotan a la región.

Bibliografía

- Ayala Mora, Enrique, ed. (1989). "Independencia y Período Colombiano". En: *Nueva Historia del Ecuador*, Volumen 6. Quito, Corporación Editora Nacional, Grijalbo.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), página web (www.cepal.org), 2004, Santiago, Chile.
- Conceiao Tavares, María da y Gerson Gomes (1998). *La CEPAL y la integración económica de América Latina*. Revista de la CEPAL, número extraordinario, octubre, p.213-228, Santiago, Chile.
- Gilpin, Jean M. (1987). *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Jácome, Nicanor (1988). "Economía y Sociedad en el siglo XVI". En: Enrique Ayala Mora ed., *Nueva Historia del Ecuador*, Volumen 3. Quito, Corporación Editora Nacional, Grijalbo.
- Luna Osorio, Luis (1996). *Proyección del Ecuador al Mundo*. Quito, V & O Gráficas.
- Maldonado Lira, Héctor (1999). *Treinta Años de Integración Andina: Balance y Perspectivas*. Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Moncayo Jiménez, Edgard (1999). *Las Relaciones Externas de la Comunidad Andina: entre la globalización y el regionalismo abierto*. Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Muradian, Roldan y Joan Martínez-Alier (2000). *Trade and the environment: from a 'Southern' perspective*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, Departamento d'Economia i d'Història Econòmica.
- Ricardo, David (2003), *Principios de Economía Política y Tributación*, Editorial Pirámide, España.
- Secretaría Permanente del SELA. "Evolución reciente de la integración regional: Ideas para la convergencia", SP/CL/XXIX.O/Di N° 6-03, XXIX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, Venezuela, 24 al 26 de noviembre de 2003.
- Secretaría General de la Comunidad Andina, página web (www.comunidadandina.org), 2004, Lima, Perú.
- Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), página web (www.aladi.org), 2004, Montevideo, Uruguay.
- Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA),

- página web (www.sela.org), 2004, Caracas, Venezuela.
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires, Taurus.
- Sunkel, Oswaldo (1988). "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?". *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre. Santiago, p. 229-224.

Integración en materia comercial: la Comunidad Andina y el estado actual del proceso de integración comercial: ¿conviene su desintegración? Perspectivas del proceso

Santiago Noboa Andrade

Introducción

El proceso de integración andina, luego de más de 30 años, ha alcanzado logros importantes en el aspecto institucional y en temas como medio ambiente, normativa de propiedad intelectual, entre otros, que desbordan los tópicos meramente comerciales y económicos. Sin embargo, la falta de consolidación de la integración económica y comercial ha conducido a un ambiente de incertidumbre sobre el futuro de la Comunidad Andina -CAN-. Algunos sectores y personas, incluso, han llegado a plantear su desintegración. Las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-, el Tratado de Libre Comercio -TLC- con Estados Unidos, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea -UE- y la creación de la Comunidad Sudamericana coadyuvan a esta sensación de incertidumbre.

En este trabajo de investigación se analiza esta situación bajo el siguiente esquema:

El estudio inicia con una reseña histórica del proceso de integración andina, desde sus orígenes hasta la actualidad, para luego señalar cuáles han sido los principales logros de la CAN. Luego se analizan la situación de la CAN frente al mundo, sus negociaciones con terceros países y otros procesos de integración. Posteriormente, se estudia al Ecuador dentro de la CAN, cuál es su situación actual, sus beneficios. Finalmente, se observan los riesgos de desintegración de la Comunidad, para concluir señalando si es pertinente o no su desintegración.

Estructura y objetivos

El Acuerdo de Cartagena se basa en la cooperación económica y social que busca una distribución equitativa de los beneficios que provienen de la integración de los países, a fin de reducir las diferencias entre ellos (Lecaro 1988: 407). Los objetivos principales son: desarrollo equitativo, zona de libre comercio y un arancel externo común (Salgado 1998: 15 a 19).

Es importante advertir que el proceso andino de integración no es solamente de comercio sino que envuelve otros tópicos como liberalización de servicios, armonización de políticas macroeconómicas, desarrollo sustentable y la adopción de políticas culturales y sociales de integración (Alegrett 1999: 7).

Orígenes e historia

Para Germánico Salgado (1998: 22), este proceso de integración ha tenido cuatro períodos: Formación (1971 a 1975-76); crecimiento de las expectativas y pérdida del dinamismo (1976-1982); crisis financiera y estancamiento (1983-1988), y un período de integración y apertura externa (1989-1996). También se puede hablar de un nuevo período: “cambio institucional” (1996-2000); sin embargo, en el siglo XXI la situación se vuelve incierta.

El Grupo Andino fue creado por el Acuerdo de Cartagena, firmado el 26 de mayo de 1969. Sus miembros fundadores fueron: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile¹. En 1973, Venezuela suscribió el Acuerdo y Chile se opuso a algunos de los programas de integración y lo denunció en 1976.

En 1979, los miembros del Acuerdo de Cartagena crearon el Tribunal Andino de Justicia, el Parlamento Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. En ese año se establecieron, además, la Corporación Andina de Fomento -CAF- y el Fondo Latinoamericano de Reservas -FLAR- (Salgado 1998: 26 y 27).

El proceso de integración se aceleró en 1989, gracias al denominado “Regionalismo Abierto”², la introducción de políticas neoliberales y refor-

1 Tiene este nombre recordando el Manifiesto de Cartagena, 1812, cuando Simón Bolívar invocó la unidad de los países Andinos (Lecaro 1988: 407).

mas estructurales al interior de cada uno de los países miembros, al intento de liberalizar el comercio entre los países andinos, donde se observa que los miembros adoptan medidas de liberalización unilateral que facilitan los flujos comerciales (Mujica1997: 27 y Salgado 1998: 49); así mismo, se debe destacar una coyuntura económica externa favorable que allana el retorno de capitales a la región.

En este sentido, en 1992 se estableció una zona de libre comercio, que fue una realidad en 1993; además, en 1994 se adoptó un Arancel Externo Común, y en 1995 nació una Unión Aduanera, todavía imperfecta, entre Venezuela, Colombia y Ecuador; Bolivia participa en ella con algunas excepciones. Finalmente, se estableció un Sistema de Banda de Precios para los productos agrícolas (Salgado 1998: 45)³. Actualmente se negocia un nuevo Arancel Externo Común.

En 1992, Perú se separa momentáneamente del Programa Andino de Integración y en 1994 una Decisión de la Junta decide su retorno gradual, motivo por el cual ha tenido el estatus de observador en el Arancel Externo Común.

En 1996 y 1997 se suscribieron los Protocolos de Trujillo y Sucre que transformaron al Grupo Andino en la Comunidad Andina de Naciones, especialmente su organización administrativa en el denominado Sistema Andino de Integración. En este punto es importante recalcar que el Sistema Andino de Integración tiene una estructura que, en alguna medida, sigue la estructura de la UE.

Posteriormente, se ha avanzado en la configuración de una Política Exterior Común mediante las Decisiones No. 458, 475, 476, 499 y 528, que son los instrumentos para lograr una mayor presencia e influencia internacional de la Comunidad⁴ y en la liberalización del comercio de servicios mediante la Decisión 439 de 11 de junio de 1998 y 510 de 31 de octubre de 2001⁵.

2 La Comisión Económica para América Latina -CEPAL- señaló que el Regionalismo Abierto es un proceso que comienza con la conciliación de la interdependencia entre acuerdos preferenciales específicos y la liberalización del comercio (Mujica 1997).

3 Imperfecto ya que no establece un movimiento interno de bienes con la abolición de las aduanas internas.

4 Página Electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/exterior/pec.htm>

5 Página Electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/servicios.asp>

El nuevo Sistema creado por los Protocolos de Trujillo y Sucre introduce cambios en algunos organismos de la Comunidad: la antigua Junta se transforma en una Secretaría con facultades de iniciativa y sus resoluciones tienen que ser observadas por los miembros; el Consejo Presidencial Andino tiene ahora un Presidente que lo representa; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores ha adquirido nuevos poderes, especialmente legislativos, que los comparte con la Comisión; los miembros del Parlamento serán electos por voto universal, Venezuela y Ecuador ya eligen a sus miembros por voto directo de los ciudadanos, y el Tribunal Andino de Justicia adquiere nuevas facultades (Alegrett 1999: 7; Serrano 1999: 12 a 21) .

Si bien es cierto, se observan logros en el proceso de integración, mucho ha quedado en el papel, esto se aprecia al constatar que la Comisión y el Tribunal Andino de Justicia han iniciado varios procesos de incumplimiento en contra de los países miembros, lo que claramente ha afectado la consecución de las metas propuestas y ha motivado que en muchas ocasiones se presentaran *impasses* entre los miembros, lo que ha coadyuvado a despertar, entre varios sectores, voces que objetan el proceso de integración y que han llegado incluso a plantear su desintegración⁶.

Así, se observa que en el Siglo XXI el proceso de integración no se ha profundizado como se esperaba ya que se ha visto afectado por el incumplimiento de las normas comunitarias y por el interés de los miembros de la CAN de privilegiar las negociaciones del ALCA, el TLC con Estados Unidos y un Acuerdo de Asociación con la UE.

Logros

La CAN en cifras

Para el 2003, la CAN tiene los siguientes indicadores:

- Población: 120 millones
- Población Económicamente Activa (PEA): 49 millones
- Producto Interno Bruto (PIB): 243.780 millones de dólares

6 Sectores productivos de la Costa ecuatoriana.

- PIB por habitante: 2.038 dólares
- Inflación: 9.6%
- Exportaciones: 54.297 millones de dólares
- Importaciones: 37.634 millones de dólares
- Exportaciones intracomunitarias: 4.865 millones de dólares.
- Tasa de Mortalidad Infantil: 31 infantes fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos
- Tasa de Analfabetismo: 9.5%
- Esperanza de Vida al Nacer: 71 años⁷

Estas cifras, en comparación con las que tenían los países de la CAN hace tres décadas, muestran un claro crecimiento económico y una mejora en la calidad de vida de sus habitantes; sin embargo, todavía no son suficientes para alcanzar las cifras de los países desarrollados.

Si se comparan las cifras del intercambio intracomunitario con el total del comercio de la CAN con el mundo representan un 9%, de allí se desprende que todavía no se hubiera consolidado el proceso para ser considerado exitoso. De este análisis se observa que la región todavía es extremadamente vulnerable a factores externos y que es altamente dependiente de su comercio extraregional, por lo cual, sus potencialidades no le permiten negociar con terceros, especialmente con Estados Unidos y la UE, en igualdad de condiciones.

Avances en la integración

Los miembros de la CAN se han propuesto, como meta, el establecimiento de un Mercado Común para el año 2005 y, en este sentido, han adoptado algunas medidas que se analizan a continuación y que se considera son los avances más importantes en la integración subregional.

7 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/estadisticas/34.htm>

Comercio de bienes

Desde 1970 hasta la fecha actual, el comercio intracomunitario ha crecido 50 veces y es posible que lo haga en los próximos años un 50% más, lo cual conjuntamente con el tamaño de su población y de su PIB, consolida, de alguna manera, a la CAN “como un mercado ampliado de importantes proporciones” (Fernández de Soto 2003: 113 a 115).

Esta afirmación del ex Secretario General de la CAN, Guillermo Fernández de Soto, destaca el crecimiento del comercio intracomunitario, el que lamentablemente, como se observó anteriormente, todavía es insuficiente para disminuir sus dependencias externas, a lo que se debe agregar que el bajo nivel de ingreso per cápita de sus habitantes (2.038 dólares) no favorezca los índices de consumo interno.

A partir del año 1993 el Comercio de Bienes, según los acuerdos y decisiones comunitarias, está totalmente liberado entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, existe entre ellos una zona de libre comercio a la cual Perú se integra paulatinamente.

Es importante advertir que en la zona andina de libre comercio no existen, formalmente, listas de excepciones, es decir, todo su universo arancelario se encontraría liberalizado, lo que la diferencia de las demás zonas de libre comercio del hemisferio Occidental. Este esquema de liberalización se encuentra normado especialmente por las decisiones 321 y 324.

En la realidad, no está tan liberado debido a la imposición unilateral de medidas proteccionistas en cada uno de los países, que ha conducido al paulatino y sintomático incumplimiento de las normas comunitarias y a la imposición de sanciones por parte de la Comisión y el Tribunal Andino de Justicia.

Posteriormente, en 1995, cuando entró en vigencia la decisión 370 que adopta un arancel externo común, se configuró una Unión Aduanera, a la que se puede considerar imperfecta por cuanto no fue aplicada por todos los países miembros en la misma forma y se mantuvieron algunas importantes excepciones.

Mediante las Decisiones 535 y 580 de octubre del 2002 y mayo del 2004, respectivamente, se configuró un nuevo arancel externo común conducente al efectivo y pleno funcionamiento de la Unión Aduanera, que trajo claros beneficios al proceso de integración⁸.

Lamentablemente, las autoridades comerciales y de agricultura de los países miembros han postergado la fecha para la plena vigencia de este nuevo arancel externo común, pese al claro mandato de los presidentes andinos, expresado en la III Reunión del Consejo Presidencial Andino, de junio de 2001 y en la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, de 30 de enero de 2002.

Con el objeto de perfeccionar la Unión Aduanera se han adoptado otros acuerdos como la armonización de los regímenes de perfeccionamiento activo y de los regímenes especiales para el comercio intrasubregional. Se espera que los países miembros apliquen en su totalidad estas disposiciones, aunque en la realidad lo más factible es que sigan incumpliendo las normas comunitarias y que, de esta manera, se mantenga una integración exitosa en lo formal y defectuosa en la práctica.

Comercio de servicios

Desde la Ronda Uruguay del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros -GATT- (por sus siglas en inglés) el tema de servicios ha adquirido gran importancia en la agenda comercial internacional (SELA 1997) y la CAN no ha sido la excepción, especialmente con miras a profundizar la integración y la creación del mercado común.

Con el objeto de eliminar gradualmente las medidas que restringen el comercio de servicios, el 30 de octubre de 2001 se adoptó la Decisión 510 "Adopción del Inventario de Medidas Restrictivas del Comercio de Servicios", que permite que los ciudadanos de un país andino presten un servicio en cualesquiera de los otros cuatro miembros de la subregión sin que se le apliquen medidas restrictivas, salvo aquellas contempladas en el inventario, que, a su vez, serán eliminadas gradualmente hasta el 2005⁹. Existe, así mismo, la Decisión 439 que orienta la liberación del comercio de servicios con una serie de principios y normas.

El sector de las telecomunicaciones está normado por la Decisión 462, que se complementa con las Decisiones 395, 429, 479 y 480, que establecen el marco legal para la operación del Satélite Simón Bolívar.

8 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/union/aran-cel.htm>

9 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/servicios.asp>

Por su parte, la liberación de los servicios turísticos y la integración de este sector se promueven mediante la Decisión 463.

En el ámbito de la integración energética se están ejecutando algunos proyectos, relacionados especialmente con la interconexión eléctrica.

Circulación de personas

Los países de la Comunidad han buscado permitir que sus habitantes puedan movilizarse libremente en la subregión, tanto por motivos de turismo, trabajo o cualquier actividad que implique cambio de residencia habitual.

Con este objetivo, en junio de 2001, en la Cumbre celebrada en la ciudad de Valencia, Venezuela, se aprobó la Decisión 503 que reconoce los documentos nacionales de identificación como único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los países miembros puedan viajar por la subregión en calidad de turistas. Venezuela exige visado a los nacionales de los demás socios andinos y debe eliminar este requisito para el 31 de diciembre de 2004. El gobierno venezolano ha declarado que elimina el requisito de visado a los nacionales de los demás países andinos para los viajeros que ingresen a su territorio por vía aérea.

En la agenda de la CAN están previstas otras acciones para regular la circulación de personas en la perspectiva de la creación del Mercado Común y, dentro de este espíritu, se ha aprobado la Decisión 545 que regula aspectos de movilización laboral y la Decisión 583 sobre la Seguridad Social¹⁰.

El establecimiento del Pasaporte Andino, que se enmarca dentro de las políticas migratorias, constituye además, un elemento de identificación de los habitantes con el espacio andino y que se consideren andinos más que venezolanos, colombianos, ecuatorianos, peruanos o bolivianos.

La política migratoria andina ha logrado sus objetivos en los últimos años y es un aliciente observar la eliminación de los visados y controles migratorios entre los países miembros, especialmente en los últimos días, con el mencionado anuncio venezolano.

8 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/union/aran-cel.htm>

9 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/servicios.asp>

10 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/personas.asp>

Parecería que estas políticas no son sostenibles en el tiempo, la situación interna de Colombia presiona para que sus países vecinos impongan medidas que restringen la libre circulación de personas y, de no encontrarse una pronta solución a la crisis colombiana, es muy posible que los avances en política migratoria sean revertidos. Por el momento, los vecinos fronterizos de Colombia, especialmente Ecuador, han realizado esfuerzos para cumplir con los compromisos andinos y adecuar la vigilancia para, de alguna manera, no afectar su seguridad interna y calmar a la opinión pública nacional que se ha visto alarmada debido a varios problemas delictivos, suscitados en los últimos años, que se deberían, en parte, a la falta de control migratorio.

Política exterior común

La CAN, con miras al cumplimiento de su objetivo de tener una mayor presencia e influencia internacionales, adoptó una Política Exterior Común (PEC) que promueve la adopción de posiciones comunes, acciones conjuntas y vocerías únicas, con la coordinación de las misiones diplomáticas y representaciones ante terceros países y organismos internacionales y eventuales participaciones diplomáticas conjuntas.

Las áreas de acción de la PEC son las siguientes:

- a) Política: unidad regional, relaciones extraregionales, democracia y derechos humanos, fortalecimiento del multilateralismo, seguridad y fomento de la confianza, desarrollo sostenible, drogas, corrupción, terrorismo y tráfico ilícito de armas.
- b) Económica: integración regional, promoción del libre comercio, acceso preferencial, cooperación internacional, promoción comercial y de las inversiones, comercio de bienes y servicios, inversión extranjera, financiamiento internacional, propiedad intelectual, agricultura, energía y transportes.
- c) Sociocultural: identidad andina, desarrollo social y patrimonio cultural.

Los logros específicos de la PEC serán analizados en análisis de “La CAN frente al mundo”.

Desarrollo fronterizo

En 1999 se aprobó la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo mediante la Decisión 459 que crea el marco general de esta política que se vio reforzada en el año 2001 con la adopción de la Decisión 501 que establece el marco para la creación de las Zonas de Integración Fronterizas (ZIF) y la Decisión 502 que contiene las normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF).

La Decisión 501 estipula el siguiente concepto de ZIF:

Ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la CAN para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos¹¹.

La Decisión 501 estipula, por su parte, el siguiente concepto de CEBAF:

Conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un país miembro o de dos colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para aplicar el control integrado de personas, equipajes, mercancías y vehículos¹².

Actualmente, se encuentran en marcha varios proyectos con financiación internacional, especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y la Corporación Andina de Fomento -CAF- para el desarrollo e integración de las regiones fronterizas, algunos de los cuales se financian a través del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo -BPIDF-, que se encuentra en fase experimental y cuenta con el apoyo de las mencionada instituciones multilaterales de crédito.

11 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/fronterizo.asp>

12 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/fronterizo.asp>

Este Banco, creado en la Decisión 501, constituye

Un instrumento de la integración andina para promover y apoyar la realización de proyectos de integración y de desarrollo fronterizo. El BPIF cuenta con una unidad de gestión establecida en la Secretaría General de la Comunidad Andina¹³.

Las áreas fronterizas han sido consideradas, tradicionalmente, como las de menor desarrollo, debido, entre otras causas, a que se hallan alejadas de los centros políticos y económicos de los países miembros. El proceso de integración andina se vería fortalecido si las políticas de desarrollo fronterizo condujesen a disminuir la brecha de estas regiones con los polos de desarrollo económico y si las fronteras se convirtieran realmente en elementos de integración, antes que de desintegración.

Agenda social

La CAN no es en sí un acuerdo meramente económico o comercial, sino que tiene varias otras dimensiones, entre las cuales destaca el tema social, y es así que la CAN tiene una Agenda Social que debe constituirse en elemento que apunte los logros en los ámbitos económico y comercial y permita profundizar y avanzar en el proceso integrador, con el objeto de fortalecer el concepto de comunidad.

Los actores políticos de la Comunidad advirtieron, especialmente a partir de los años noventa, la importancia de los temas sociales con el objeto de ampliar la base de apoyo social y político que requiere el proceso de integración (Zuquilanda 2003: 22).

Contribuyó también en la creación de una Agenda Social la percepción de que los logros económicos no se habían trasladado de forma paralela hacia el bienestar general de su población y se apreció la necesidad de que lo alcanzado en el terreno económico coadyuve a potenciar el componente social de manera tal que redunde en una distribución equitativa de sus beneficios (Suárez 2000).

13 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/fronterizo/banco.htm>

Así, en el seno de la Comunidad se ha ido concretando la Agenda Social, la cual desarrolla acciones conjuntas en los siguientes campos: desarrollo laboral, educativo, salud, desarrollo fronterizo y búsqueda de mayor participación social (Montaño 2003).

El año 1999 fue importante para la Agenda Social, ya que los ministros de Educación y Cultura y los responsables de políticas culturales y de ciencia y tecnología de los países miembros de la CAN aprobaron una estrategia y un plan de acción para la región, en el que destaca el proyecto: “Educación para una Cultura de la Integración”¹⁴.

Así mismo, cabe resaltar que existe el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, que desarrolla acciones en los cinco ejes temáticos sociolaboral del Mercado Común Andino: fomento del empleo, formación y capacitación laboral, seguridad y salud en el trabajo, seguridad social y migración laboral.

Este Consejo coordina con los Consejos Consultivos, Empresarial y Laboral Andino, la conformación del Observatorio Laboral Andino, principal instrumento del que dispondrá el Convenio Simón Rodríguez para el análisis y definición de las políticas sociolaborales de la CAN.

El Convenio Simón Rodríguez constituye “el Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la CAN y forma parte del Sistema Andino de Integración”¹⁵.

Por otro lado, vale la pena mencionar que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores creó la Mesa de Trabajo Sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Decisión 524), cuyo propósito es la promoción y vigencia de estos derechos, así como la promoción de la participación de los indígenas en el proceso de toma de decisiones de la integración subregional (Zuquilanda 2003: 25).

Esta Mesa de Diálogo, conjuntamente con los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral, se enmarca dentro del proceso de participación de la sociedad civil promovido por mandato de los presidentes de los países miembros. Esta participación de la sociedad está normada por el artículo 44 del Acuerdo de Cartagena y las Decisiones 441, 442 y 464¹⁶.

14 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/agenda/educacion.htm>

15 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/simonrodriguez.htm>

16 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/agenda/participacion.htm>

La región andina mantiene altos niveles de desigualdad social, con un ingreso per cápita muy inferior al de los países desarrollados. Si esta situación no es revertida en el tiempo, constituye un elemento que no permitirá consolidar el proceso de integración subregional, por cuanto los habitantes no percibirán sus beneficios.

Así mismo, es importante recordar que el proceso de integración europea ha tenido un importante contenido de participación ciudadana, las entidades europeas lo han promovido y han advertido la necesidad de fortalecer un espíritu y una conciencia europeos entre los habitantes (Noboa 2000; Nieto 2000). Esta experiencia debería ser recogida de alguna manera por las entidades andinas nacionales y comunitarias. Sin una conciencia ciudadana de integración andina el proceso no podrá profundizarse ni tener éxito.

Es de esperarse que las Mesas de Diálogo y los Consejos Consultivos desempeñen su labor a cabalidad y no se observen las diferencias irreconciliables que se presentan entre estos sectores al interior de los países miembros.

Desarrollo sostenible

Los países de la CAN concentran el 25% de la biodiversidad del planeta, ésta constituye una riqueza invaluable, que se encuentra asociada a una notable diversidad cultural¹⁷. Cabe mencionar que los recursos biológicos tienen implicaciones transfronterizas y que su conservación y sostenibilidad no pueden manejarse de forma aislada y, en muchos casos, necesita un tratamiento bilateral o multilateral y, en este sentido, se observa que dentro de la agenda internacional los temas ambientales y de desarrollo sostenible han adquirido prioridad.

La necesidad de un tratamiento regional e internacional de los temas ambientales se ve fortalecida al comprobarse que los acuerdos comerciales tienen un impacto sobre el ambiente y la capacidad de gestión ambiental de los países (De Miguel y Núñez 2001: 5).

Debido a su riqueza biológica, su diversidad cultural, la nueva agenda internacional y la necesidad de mejorar la calidad de vida de sus pueblos de manera sostenible y sustentable, los países de la CAN se han visto obligados a armonizar sus políticas en esta materia y han orientado sus acciones en tres

17 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/desarrollo.asp>

áreas: Estrategia Regional de Biodiversidad, Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible y Comercio para el Desarrollo Sostenible.

- Con relación a la Estrategia Regional de Biodiversidad, considerada como la plataforma subregional que canaliza los esfuerzos y financiamiento para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la CAN¹⁸, el 7 de julio de 2002 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó mediante la Decisión 523 la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, con el objeto de contribuir a la generación de alternativas viables para el desarrollo regional sostenible a partir de los recursos naturales de la subregión y a la concertación de posiciones conjuntas ante los diversos foros internacionales de negociación¹⁹.

En este proceso es importante destacar la existencia del Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAM), conformado por las autoridades nacionales responsables del medio ambiente de cada país miembro. El Comité se creó mediante la Decisión 435 el 11 junio de 1998. Dentro de sus responsabilidades se encuentra la formulación de propuestas de estrategias subregionales para el manejo sostenible de los recursos naturales²⁰ y actualmente tiene bajo su responsabilidad elaborar el Plan de Acción y la Cartera de Proyectos que aseguren la aplicación de la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB), bajo cuyo paraguas se desarrollan algunos programas y proyectos que cuentan con el financiamiento y patrocinio de algunas organizaciones ambientales e instituciones multilaterales de crédito.

Así mismo, dentro de este ámbito existen algunos programas, entre ellos cabe mencionar el Programa Andino de Biocomercio, diseñado por la CAF, la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD- (por sus siglas en inglés) y la Secretaría General, con la finalidad de fomentar el uso de la biodiversidad, con criterios de sostenibilidad, para la generación de oportunidades que contribuyan al desarrollo económico y social de los países miembros de la Comunidad Andina y el Progra-

18 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/desarrollo.asp>

19 Página electrónica de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/desarrollo/estrategia_1.htm

20 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/desarrollo/actores.htm>

ma de Apoyo a Negociadores, promovido por la CAF y la Secretaría General con el objetivo de apoyar técnicamente a los negociadores de la región andina en temas relacionados con la biodiversidad y el comercio.

- Los “Lineamientos para la Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible” fueron aprobados por la CAAM en julio de 2001 como un esfuerzo para concertar políticas de comunitarias de gestión ambiental y en la segunda Reunión de los Ministros del Ambiente de mayo del 2003 se aprobó el Plan Andino para el Seguimiento de la cumbre de Johannesburgo que establece acciones específicas en tres temas prioritarios: cambio climático, biodiversidad y agua y saneamiento.

- En relación con el Comercio para el Desarrollo Sostenible la CAN ha advertido que la evolución en las negociaciones comerciales internacionales ha puesto de manifiesto la necesidad de analizar la relación comercio - ambiente con el fin de que la CAN pueda abordar este desafío de manera constructiva y aprovechar los potenciales beneficios de los acuerdos multilaterales e internacionales y enfila acciones con este objetivo.

Luego de destacar la importancia ambiental que tienen los países andinos y de observar los avances que se han logrado de forma comunitaria, que han contribuido a mantener una posición común frente al mundo y a desarrollar proyectos de alcance subregional, es de esperarse que esta política se siga profundizando y que llegue el momento en el cual los cinco miembros de la CAN puedan enfrentar sus desafíos ambientales en forma mancomunada, especialmente al considerar que los desafíos medioambientales son fundamentalmente transfronterizos y que el proceso de integración los maximiza.

Políticas económicas

Desde los primeros años de aplicación del Acuerdo de Cartagena existió la voluntad de armonizar las políticas económicas; así, se establecieron programas sectoriales de desarrollo industrial, un arancel externo común (que fue aplicado por los tres países más grandes) y un régimen común de inversión extranjera; pero, en definitiva, no tuvieron mayores avances y no se pudo cumplir el objetivo de la armonización de las políticas comerciales y ma-

croeconómicas, especialmente por la crisis de la deuda de los años ochenta, y estos planes y programas fueron paulatinamente abandonados (Baumann y otros 2002: 30).

Hacia finales de los ochenta y principios de los noventa se daba impulso al proceso de integración en momentos en que se adoptaban, en los países miembros, modelos económicos de tinte neoliberal.

Desde 1997, los miembros de la CAN se comprometieron a profundizar la armonización de sus políticas macroeconómicas, especialmente en materias cambiaria, financiera y fiscal, al crear el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica, que desarrolla sus labores con este objetivo. Los países se han comprometido a alcanzar esta armonización mediante la reducción de las tasas de inflación a niveles de un dígito y el desarrollo de metas fiscales comunes, como aquella de no exceder de 3% del PIB el déficit del sector público y que el saldo de la deuda pública no sobrepase del 50% del PIB al término de cada ejercicio económico, objetivos que han sido difíciles de alcanzar debido a la coyuntura económica y financiera internacional que ha afectado en los últimos años a la subregión (Sáchica 1990: 33 a 36).

La adopción del Sistema Andino de Franjas de Precios para productos agropecuarios, el Convenio de Complementación en el Sector Automotriz, los regímenes comunitarios para la inversión extranjera y de propiedad intelectual así como la armonización tributaria en materia de impuestos indirectos y la actualización de la normativa comunitaria sobre doble tributación son algunas de las políticas económicas comunes que cabe destacar.

Lamentablemente, como se ha demostrado a lo largo de esta investigación, los países miembros no han cumplido a cabalidad sus compromisos comunitarios, lo han hecho parcialmente y, muchas veces, los han incumplido, situación por la cual la CAN no ha sido exitosa en los ámbitos económico y comercial.

Como se observa, existe una muy variada y enriquecedora normativa comunitaria en los campos económico y comercial, la cual debe aplicarse a cabalidad a fin de consolidar el proceso subregional andino y facilitar su evolución hacia nuevas formas más avanzadas de integración.

Normativa andina

La integración económica trae consigo una fusión de soberanías (Sáchica 1990: 4), que en el caso de la CAN, se hace más evidente y la diferencia de los otros procesos de integración latinoamericana por la supranacionalidad de algunas de sus instituciones y por la existencia de una normativa andina de aplicación directa en los ordenamientos jurídicos internos de los países miembros (Chaderton 2003: 81, 82).

En el Tratado Constitutivo del Tribunal Andino de Justicia y su Protocolo Modificatorio se dispone que “las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por la Comisión” y que “las Decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior...” y en reiteradas jurisprudencias del Tribunal Andino de Justicia se ha señalado la preeminencia de las normas comunitarias frente a las nacionales, por lo cual los países miembros no pueden alegar normas de su derecho interno para dejar de cumplir sus obligaciones adquiridas dentro del proceso de integración²¹.

Se observa que el Derecho Comunitario es un ordenamiento jurídico autónomo e independiente y goza de primacía sobre el Derecho interno de los países miembros, lo cual le otorga la seguridad jurídica, que garantiza el proceso de integración²².

Los órganos legislativos de la CAN (Comisión, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Secretaría General) han sido prolíficos en la creación de normas, que han regulado varios aspectos del proceso de integración, han facilitado la armonización de políticas y han permitido crear una importante legislación común en materia de propiedad intelectual, de política de competencia, de defensa comercial, de política exterior común frente a terceros, de integración física e integración fronteriza, de normas fito y zoosanitarias, de interconexión eléctrica, de liberalización de los servicios, de inversiones, de desarrollo agrícola, de libre movilización de las personas, de

21 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/normativa/doctrina/doctrina03.htm>

22 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/normativa/doctrina/doctrina03.htm>

defensa del patrimonio cultural común, de lineamientos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible, de una estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino, entre las más importantes²³.

Esta normativa ha permitido que en temas como el de la propiedad intelectual, los países andinos tengan normas que conceden una amplia protección, con un régimen considerado como uno de los más desarrollados del hemisferio y que se adecua a la normativa de la OMC e incluso la rebasa (Larrea 2003).

Institucionalidad

La Comunidad Andina de Naciones sigue, en muchos aspectos, la experiencia y el proceso de integración europeos. Estos dos procesos por sus instituciones supranacionales son únicos en el mundo.

Es importante destacar que la CAN ha ido creando, a lo largo de su historia, una importante institucionalidad, que se vio fortalecida a mediados de los años noventa con el Protocolo de Trujillo que instituye el Sistema Andino de Integración, en el que se aprecia una especie de división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Sistema Andino de Integración se compone, en la actualidad, de los siguientes órganos:

- Consejo Presidencial Andino.
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.
- La Comisión de la Comunidad Andina.
- La Secretaría General de la Comunidad Andina.
- El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.
- El Parlamento Andino.
- El Consejo Consultivo Empresarial.
- El Consejo Consultivo Laboral.
- La Corporación Andina de Fomento.
- El Fondo Latinoamericano de reservas.
- El Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscri-

23 Página electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador: http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/multilateral/ecuador_comunidadandina.htm

ban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en este marco.

- El Convenio Hipólito Unanue.
- La Universidad Andina Simón Bolívar.
- Los Consejo Consultivos que establezca la Comisión.
- Los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.

Esta institucionalidad es única dentro del hemisferio Occidental y constituye, conjuntamente con la variada, extensa e importante normativa, el mayor logro de la CAN, que es difícil de desmontar y ha sido asimilada y aceptada por un importante sector de la opinión pública de los diferentes países miembros. El ciudadano común todavía ve a la CAN y a sus instituciones como algo lejano e inaccesible.

La CAN frente al mundo

La región ha incrementado la interdependencia con el resto del mundo. Ello se advierte por el hecho de que la Inversión Extranjera Directa (IED) acumulada, ha aumentado entre 1970 y 2001 en 25 veces, es decir, de 3.400 millones a 84.572 millones de dólares²⁴. Además, todos los países de la CAN son miembros de la OMC. En una era de globalización los países andinos están integrándose paulatinamente a la economía internacional, ello vuelve a la región aún más dependiente de las economías y factores externos, a pesar de los esfuerzos por incrementar los lazos intra subregionales.

América Latina

En esta tendencia, con Panamá se ha negociado un Acuerdo de Libre Comercio y se suscribió, el 4 de abril de 1998, el Marco General para las ne-

24 Página Electrónica de la Comunidad Andina:
<http://www.comunidadandina.org/quienes/logros.htm>

gociaciones de un tratado con este fin²⁵; el Presidente de este país centroamericano fue invitado a participar en las reuniones del Consejo Presidencial Andino, en calidad de observador. Más aún, en mayo de 1999, los presidentes andinos y el Representante de Panamá urgieron para que se acelerasen las negociaciones de acuerdos de Cooperación Aduanera y de Libre Comercio para iniciar el proceso de adhesión de Panamá²⁶. Lamentablemente, no se ha concretado esta iniciativa y en los últimos dos años no se ha visto un avance significativo.

En este punto, es importante señalar que las características de Panamá, de ser un país mayoritariamente comerciante y no productor, lo cual lo convierte en una “bodega” de productos manufacturados en distintos lugares del planeta, constituye un elemento que genera suspicacias en los demás países del hemisferio y, en el caso de la CAN, que no se aceleren las negociaciones para su incorporación.

El MERCOSUR y la CAN han negociado un Acuerdo de Libre Comercio desde 1995 y, en este sentido, en abril de 1998 suscribieron un Acuerdo Marco (Alegrett 1999: 9), cabe señalar que en agosto de 1999 y en junio del 2000, Brasil y Argentina, respectivamente, han suscrito con la CAN Acuerdos de Complementación Económica como un primer paso para la creación de una zona de libre comercio (Salgado 1998: 77- 114, 115)²⁷. El 16 de diciembre de 2003 se suscribió el Acuerdo de Complementación para la Conformación de una Zona de Libre Comercio.

La creación de esta Zona de Libre Comercio formaliza la relación económica ya existente entre estos dos grupos y crea un nuevo bloque económico que cubre casi toda Sudamérica con 6.000 millones de dólares de comercio, una población de 300 millones de habitantes y un PIB que representa el 90% de todo el PIB de América Latina y el Caribe. Nace, de esta manera, la Comunidad Sudamericana de Naciones, lo que ha sido confirmado en la Reunión de Presidentes Sudamericanos que se desarrolló en diciembre en Cuzco, Perú (Morales 2004).

25 Página Electrónica de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/relex/negociacion/nego_panama.htm

26 Página Electrónica de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/relex/negociacion/nego_panama.htm.

27 Página Electrónica de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/relex/negociacion/mercosur/relacion_merco.htm

Así mismo, cabe mencionar que los países andinos han sido admitidos como miembros asociados al MERCOSUR, vinculación que tiene más connotaciones políticas que económicas, según declaraciones del Subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca del Ecuador.

La Comunidad Sudamericana todavía está en una fase muy inicial de su creación, lo que existe es la voluntad política; se deben esperar los desarrollos futuros para observar su conformación real.

La Comunidad Sudamericana ha merecido críticas pues se señala que tanto la CAN como el MERCOSUR no han podido consolidar sus procesos internos; así mismo, se mencionan las profundas diferencias económicas y de desarrollo entre sus miembros por lo cual muy difícilmente se puede hablar de una Comunidad Sudamericana en el corto plazo (SELA 2004).

Si bien es cierto las críticas hacia la Comunidad Sudamericana tienen un importante sustento, el patrimonio de la CAN, del MERCOSUR y el Acuerdo de Libre Comercio entre estos dos grupos es un elemento que, conjuntamente con una importante voluntad política, constituye una fortaleza para este nuevo proceso integrador. La voluntad política expresada por los jefes de gobierno debe ser observada por las autoridades de los países miembros y cumplir con su mandato, de lo contrario sufrirá los mismos contratiempos que ha tenido la integración subregional andina y del MERCOSUR, que todavía, luego de muchos años, no han podido consolidarse.

Cabe recalcar que bajo el marco de la ALADI muchos países del continente han suscrito los llamados Acuerdos de Complementación Económica (ACE), algunos de los cuales involucran a los miembros de la CAN, motivo por el cual América Latina es el segundo socio comercial de los países andinos.

La CAN ha comenzado negociaciones con el Mercado Común Centroamericano -MCCA-, específicamente con los países que conforman el llamado "Triángulo Norte" (Guatemala, El Salvador y Honduras) y la Comunidad del Caribe -CARICOM- (por sus siglas en inglés) para suscribir acuerdos comerciales. Venezuela y Colombia han adelantado su relación con estos grupos²⁸.

28 Página Electrónica de la Comunidad Andina:
http://www.comunidadandina.org/exterior/centro_caribe.htm

Colombia y Venezuela han firmado un Acuerdo con México creando el llamado Grupo de los Tres. Ecuador, en este sentido, también suscribió un Acuerdo con México.

Norteamérica y el ALCA

Canadá ha señalado su interés por intensificar sus relaciones comerciales con los países andinos; así, se suscribe el Entendimiento de Cooperación en materia de Comercio e Inversiones entre la CAN y el gobierno de Canadá, en Ottawa, el 31 de mayo de 1999 y se establece un Grupo Consultivo para Comercio e Inversión²⁹. En agosto de 2002, los países andinos y Canadá han ido aún más lejos y resolvieron iniciar los diálogos para negociar un Tratado de Libre Comercio³⁰. Sin embargo, estas negociaciones se encuentran estancadas, por el tamaño de su economía y su importancia continental se espera que en algún momento se retomen y culminen en la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio.

Estados Unidos ofrece a los países andinos, con excepción de Venezuela, la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga - ATPDEA- (por sus siglas en inglés), antes conocida como Ley de Preferencias Arancelarias Andina (LPAA). Ese país constituye el primer socio comercial de la región (Grisanti 1997) y en el 2004 el 46.4% de las exportaciones de la CAN se destinaron a Estados Unidos; el 28.2% de sus importaciones tuvo origen en ese mercado, el ritmo de crecimiento de las exportaciones andinas a Estados Unidos es superior al de las importaciones³¹.

Desde 1990, con la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush y las Cumbres de las Américas de 1994 en Miami, 1998 en Santiago, Chile, y 2001 en Québec, Canadá, el hemisferio Occidental esta negociando un Acuerdo de Libre Comercio para formar el ALCA, que supuestamente empezaría a funcionar en el año 2005 (Salgado 1998: 77, 114 a 116).

29 Página Electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/exterior/canada.htm>

30 Página Electrónica de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/exterior/canada_1.htm

31 Página Electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/exterior/usa.htm>
<http://www.comunidadandina.org/estadisticas/SGde103.pdf>

Hace algunos meses existió el interés de acelerar el proceso, especialmente luego de que el Congreso de Estados Unidos ha autorizado al presidente Bush negociar por la llamada “vía rápida”.

Casi todo el continente participa, en alguna medida, en una telaraña de libre comercio, que se formalizaría con la constitución del ALCA, aspecto que implica crear un proceso muy complejo de negociación. Lamentablemente, el proceso parece haber llegado a un punto muerto y últimamente no ha habido avances significativos. Es importante señalar que Venezuela ha sido crítico a la conformación del ALCA y todavía no está claro si ese país culminará las negociaciones, adicionalmente Brasil y en cierta medida Argentina mantienen una posición distinta a la de Estados Unidos, especialmente en temas como los subsidios agrícolas³².

Los países andinos tienen una participación conjunta y con vocería única de la CAN en las negociaciones del ALCA³³.

Del mismo modo que lo hicieron algunos países centroamericanos, actualmente Colombia, Ecuador y Perú negocian un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos; Bolivia participa como observador y, en un futuro cercano, espera unirse a las negociaciones. Estas negociaciones bilaterales que adelanta Estados Unidos han desviado el interés de los países del continente y han contribuido a estancar las negociaciones del ALCA.

Estas negociaciones bilaterales de algunos países andinos con Estados Unidos han avanzado y, en la actualidad, faltarían por negociarse pocos aspectos, los cuales son considerados sensibles como el caso de la propiedad intelectual. Si el ritmo continúa igual que hasta ahora es posible que a mediados del 2005 se suscriba el Acuerdo.

Los países andinos buscan un ATPDEA mejorado (en el caso de Ecuador que se incluyan los atunes en conservas), el cual ha tenido sus limitantes, especialmente por la falta de producción para exportar todos los rubros que pueden ingresar al mercado de Estados Unidos, libre de aranceles y aprovechar de la mejor manera posible este esquema; sin embargo, éste ha contribuido a que algunos productos andinos tengan un buen desempeño de exportaciones hacia Estados Unidos, como se señala en un informe publicado por la Secretaría de la CAN (CAN 2004).

32 “Brasil solo acepta ALCA con Reglas sobre subsidios”, Tomado de *El Universal*, Caracas, versión electrónica de 10 de enero de 2004.

33 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/exterior/alca.htm>

Con la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio los productores andinos tendrían certeza sobre la permanencia de las ventajas arancelarias y podrían invertir o atraer inversiones para aprovechar de mejor manera estas ventajas. La interrogante radica en saber si las economías andinas están preparadas para enfrentar la competencia norteamericana.

Europa

La UE y América Latina tienen una larga trayectoria de relaciones que se inicia en la década de los años sesenta y que ha ido evolucionando hasta la actualidad, hasta constituir la UE el principal donante, inversor y segundo socio comercial de la región. La UE ha suscrito Acuerdos Marco de Cooperación, con varios países y con las asociaciones de integración subregional de América Latina que se basan en tres pilares: cooperación económica, diálogo político institucionalizado y el fortalecimiento de las relaciones comerciales. Con el paso de los años, estos Acuerdos han sido actualizados, algunos de ellos se han transformado en Acuerdos de Asociación y otros se encuentran en este proceso³⁴.

La UE ha suscrito Convenios de Asociación con México y Chile, negocia un Acuerdo con el MERCOSUR. En relación con los países andinos, la UE representa el segundo socio comercial y el segundo inversionista extranjero. Marulanda (ex Embajador de Colombia en Bruselas) ha descrito cuatro pilares en las relaciones UE – CAN (Marulanda 1996: 169):

- Diálogo Político.
- Acceso Preferencial de Mercado.
- Acuerdo Marco de Cooperación (1993).
- Diálogo Especializado para el Problema de las Drogas y el Narcotráfico.

En el primer pilar, el diálogo informal fue formalizado en 1996 en la Declaración Política Conjunta de Roma, que creó un mecanismo de diálogo entre el Presidente del Consejo Presidencial Andino, el Presidente del Con-

34 Página Electrónica de la Comisión Europea: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm

sejo de la Unión Europea y el Presidente de la Comisión Europea. Además, formalizó el mecanismo de diálogo existente entre los ministros de Relaciones Exteriores de estos dos grupos y se definió la posibilidad de celebrar otro tipo de reuniones (Marulanda 1996: 168).

En el segundo pilar, desde 1990, la Comunidad Económica Europea - CEE- ofrece el Sistema de Preferencias Generalizado Andino -antes los países andinos se beneficiaban del Sistema de Preferencias Generalizado-, este sistema fue primero ofrecido a Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia, para ayudarlos en la lucha contra la producción de drogas, y en 1994 el esquema fue extendido a Venezuela. La falta de certeza en la continuidad en el tiempo del Sistema y la falta de capacidad productiva en la subregión han impedido que el SPG sea utilizado a cabalidad. Sin embargo, es importante anotar que en determinados productos ha contribuido a generar comercio.

Para el tercer pilar, el instrumento principal es el Acuerdo de 1993 y alrededor del 85% de los recursos externos de la Junta del Acuerdo de Cartagena han provenido de la CEE y más del 60% de la ayuda para el desarrollo que recibe esta región ha tenido su origen en la CEE y sus países miembros (Marín 1996: 49).

El cuarto pilar, Diálogo Especializado para el Problema de las Drogas y el Narcotráfico, tiene su base en la reunión entre los ministros del Interior y Justicia, de la UE y los ministros responsables de la lucha contra las drogas en los países andinos, que se desarrolló en Bruselas en 1995 y que fue seguida por un Acuerdo para el Control del Tráfico Ilícito de Precursores Químicos, suscrito entre la UE y cada uno de los países andinos (Marulanda 1996: 178; McMahon 1998: 162).

Esta relación se consolida y profundiza con la suscripción de los países andinos con la UE de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, en Roma, el 15 de diciembre de 2003, que servirá para preparar el camino para la suscripción de Acuerdo de Asociación que incluya una Zona de Libre Comercio³⁵.

En el transcurso del año 2005 se tiene previsto el inicio de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación, los países andinos han manifestado rei-

35 Página electrónica de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/exterior/ue.htm>
Página electrónica del Banco Central del Ecuador:
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000368>

teradamente este deseo; por su parte, personeros de la UE han señalado también su interés en iniciar las negociaciones; sin embargo, han expresado su deseo de iniciarlas cuando la CAN hubiese consolidado su proceso de integración. Esto se determinará al realizar la “valoración conjunta” (Vilchez 2004).

Un paso que enviaría señales positivas a la UE sería el pleno funcionamiento del arancel externo común, aprobado últimamente, cuya puesta en vigencia ha sido suspendida reiteradamente.

Asia

Los países andinos están interesados en incrementar sus relaciones económicas y comerciales con otros bloques económicos. Perú, por ejemplo, es miembro del Consejo Económico para la Cuenca del Pacífico -PBEC- (por sus siglas en inglés), del Consejo Económico de Cooperación Económica del Pacífico -PECC- (por sus siglas en inglés) y del Foro Económico Asia Pacífico -APEC- (por sus siglas en inglés); Ecuador es miembro del PBEC y del PECC y está intentando adherirse al Foro Económico Asia Pacífico; por su parte, Colombia es miembro del PBEC y del PECC y está tratando de integrarse al APEC.

En este punto, es importante mencionar el importante crecimiento registrado por los países asiáticos en las últimas dos décadas y especialmente de China e India, que se han convertido en el motor del acelerado crecimiento de las exportaciones que se observa en el mundo y que ha beneficiado a algunos países en desarrollo. Podemos señalar algunos efectos de esta situación: falta de frecuencias marítimas para satisfacer su demanda en el Océano Pacífico; aumento de los precios de materias primas como petróleo, minerales, acero, cemento, alimentos, entre muchos otros (Muela 2005).

Ecuador en la Comunidad Andina de Naciones

Ecuador es miembro fundador de la CAN y ha tenido una activa participación en el proceso de integración subregional, ocupó en el período junio 2003-junio 2004 la Presidencia de la Comunidad Andina. El interés demostrado por Ecuador en el proceso de integración andina se debe, entre

otros aspectos, a su ubicación geográfica en el centro del bloque, alejado de otros grupos o procesos de integración.

Durante el año 2003 Estados Unidos constituyó el principal destino de las exportaciones ecuatorianas, con el 40,1%, la UE 17,1% y la CAN el 17,4%, con lo cual las exportaciones intracomunitarias sobrepasan a las dirigidas al bloque europeo.

Por su parte, para el 2003, el 23% de las importaciones procedieron de Estados Unidos y el 22% de la CAN, en las proyecciones del 2003 las importaciones procedentes de la subregión (1498,8) sobrepasan a las originadas en Estados Unidos (1401,1) (Juez de Baki 2003: 109 a 111)³⁶.

El crecimiento de las exportaciones e importaciones hacia y desde la CAN ha sido constante y significativo; así, en el año 1994 Ecuador exportó a la CAN 393.1 millones de dólares y en el 2003 las ventas nacionales ascendieron a 1.055.1 millones de dólares; por su parte, las importaciones desde la CAN representaron, en 1994, 508 millones de dólares y en el 2003 alcanzaron 1.489.8 millones de dólares (Juez de Baki 2003: 109 a 111).

Por el PIB de la subregión y su población, la CAN constituye, a decir de su ex Secretario General, “un mercado ampliado de importantes proporciones” (Fernández de Soto 2003: 114), que le ha dado significativos réditos a sus países miembros, entre los que destaca el crecimiento del comercio intracomunitario, que a más de constituir una fuente importante de generación de riqueza y de empleo, se ha convertido en un importante factor de aprendizaje de los empresarios andinos para el avance hacia mercados más sofisticados (Fernández de Soto 2003).

Es evidente la importancia que reviste para Ecuador la CAN, que no solo se enmarca en aspectos meramente comerciales, sino en otros, como la defensa de los valores democráticos, integración de personas, desarrollo de una importante legislación comunitaria. Así mismo, constituye el elemento natural por el cual Ecuador puede aunar fortalezas que le permitan enfrentar los retos de la globalización, ya que se presenta, no como un mercado de 13 millones de habitantes, sino de 120 millones de habitantes.

34 Página Electrónica de la Comisión Europea: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations36

Página electrónica de la Comunidad Andina:

<http://www.comunidadandina.org/estadisticas/estadistica1.htm>

Página electrónica del Banco Central del Ecuador:

<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000368>

Los logros alcanzado, que fueron analizados previamente, no son de la CAN como un ente aislado, sino de todos sus países miembros y entre ellos, Ecuador.

Sin embargo de este análisis propositivo no se pueden dejar de señalar algunos problemas que presenta el proceso de integración andina, que se han mencionado a lo largo de este trabajo investigativo. Tienen que ver, especialmente, con el constante incumplimiento de las normas, resoluciones y disposiciones comunitarias, que ha provocado que se entablen algunos procesos de incumplimiento en la Secretaría General y en el Tribunal Andino de Justicia; las demoras en negociar y ejecutar el Arancel Externo Común; la extensión de plazos que se otorgan a los países miembros para ejecutar disposiciones comunitarias, como en el caso de temas migratorios y laborales, para Venezuela, y comerciales, para Ecuador y Bolivia, al otorgárseles el criterio de países con menor desarrollo relativo, sin olvidar que Perú se alejó por un tiempo del proceso de integración. Esta situación ha contribuido a generar una percepción que coloca a la Comunidad en un punto muerto y para algunos sectores productivos del Ecuador ésta ha constituido una causa para solicitar la denuncia del convenio. La Comunidad ha tenido importantes logros que lamentablemente se observan en lo formal y que no se ven totalmente reflejados en la práctica.

Perspectivas y riesgos de desintegración

La CAN, como se ha advertido, ha tenido momentos críticos en su historia, en la actualidad, el proceso que tuvo un ritmo muy dinámico en la década de los años noventa, se ha desacelerado. Sin embargo, se observa, así mismo, que en el transcurso de los años se han obtenido logros significativos, con una institucionalidad difícil de desmontar, puesto que constituye parte del ordenamiento jurídico de los países miembros debido a su carácter supranacional.

En la actualidad, el contexto global y regional impone desafíos a la integración andina, está en marcha el proceso de negociaciones en el marco de la OMC, el ALCA, procesos de integración subregional como la propuesta de una Comunidad Sudamericana y las renegociaciones de Colombia, Ecuador y Perú y, en un futuro, Bolivia, de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Estas circunstancias podrían señalar que el interés de los países miembros no está en la integración andina, sino en estos otros procesos de integración y negociación comercial. Sin embargo, considero que estos procesos no son excluyentes de la integración andina, sino que ésta es lo suficientemente flexible dentro del llamado “Regionalismo Abierto”, propuesto por la CEPAL en los años noventa, y el llamado “Nuevo Regionalismo” (Baumann y otros 2002: 11).

Más aún, las negociaciones en estos procesos han llevado a que los países andinos unan sus fortalezas y se presenten con posiciones comunes y vocerías únicas, las negociaciones en el marco del ALCA son un buen ejemplo y, como lo señala un ex Secretario General de la CAN, ha resultado ser decisiva para la profundización de la integración andina.

Esto se debe a que los países andinos han tenido que armonizar políticas y posiciones, acelerando los consensos internos en torno a la construcción de una política comercial frente a terceros, confirmado la vigencia y la fortaleza de la institucionalidad andina, valorizado aún más el patrimonio común construido por los países miembros y ha hecho posible el entrenamiento de un grupo notable de agentes gubernamentales y del sector privado en los países, que constituyen una masa crítica importante para los escenarios que se avecinan (Fernández de Soto 2003: 123 a 126).

En algunos momentos se han escuchado voces de determinados sectores que se han visto afectados por el proceso de integración, criterios que no han observado los beneficios del proceso en su conjunto. Es obvio que deben existir ganadores y perdedores, y si hacemos un análisis general de los logros, se aprecia que en la integración andina han existido más ganadores que perdedores. Estas voces que han criticado el proceso de integración andina, algunas veces han sido incluso de gobernantes, como es el caso del actual Presidente venezolano.

La profundización de la integración subregional es un elemento fundamental para paliar los efectos de la globalización y del deterioro relativo que se aprecia en los países latinoamericanos, región con un alto desempleo, mala distribución de la riqueza y estancamiento del ingreso de sus habitantes (García 2003: 141, 142). Además, es un elemento crucial para minimizar los impactos de factores externos como: crisis financieras, caídas de precios de productos básicos y conflictos mundiales.

Conscientes de esta necesidad y de reconocer los avances que ha tenido el proceso de integración andina, los países miembros deben dejar de lado su retórica y ejecutar todas las decisiones emanadas de los diferentes organismos e instituciones que componen el Sistema Andino de Integración. El Sistema, en lo formal, tiene todos los elementos para que la CAN culmine con éxito la conformación de la Unión Aduanera y avance en el camino del Mercado Común. No conviene que la Unión Aduanera permanezca imperfecta, pues se crean distorsiones que afectan la consolidación del proceso y envía señales negativas que contribuyen al sentimiento de incertidumbre y a que diferentes sectores políticos y económicos pierdan confianza e interés en la integración andina.

Conclusiones

El proceso de integración andina, que ya lleva 35 años de historia, dentro de los cuales, como se ha dicho, ha tenido sus momentos críticos y sus momentos de dinamismo, no ha llegado a cumplir todos sus objetivos, debido a diferentes circunstancias coyunturales. Este proceso, como se analizó, ha estado lleno de logros en varios aspectos, que no se circunscriben únicamente al aspecto comercial, sino que han contribuido a avanzar en la integración de sus pueblos. Esta integración no se ha consolidado del todo y, en alguna manera, es más formal que real.

Falta mucho por conseguir, por las distorsiones mencionadas a lo largo de esta investigación, no está claro cuál es el futuro de la integración andina, esperamos que concluya en una Unión Andina, que glorifique el ideal del Libertador Simón Bolívar. Lo que sí es concluyente, es que la CAN posee una institucionalidad reconocida en el ámbito mundial y que su consolidación contribuye a sentar las bases de la integración latinoamericana y continental. Las instituciones de la CAN como la CAF y el Tribunal Andino de Justicia, para señalar los más destacados, son un ejemplo para América Latina y el continente.

La CAN debe seguir su proceso, evitando las distorsiones, y en algún momento, si tiene que evolucionar, lo hará hacia escalones más avanzados de integración y, posiblemente, de envergadura regional o continental, su acervo histórico no podrá ser olvidado, sino más bien será un elemento fun-

damental, su desintegración prematura pondría a sus países miembros en posición de desventaja frente a los demás competidores regionales, continentales y globales.

Los líderes andinos y las distintas instituciones nacionales y subregionales deben estar conscientes de la importancia de consolidar a la CAN, pues, como se ha dicho, contribuye a mejorar su posición en las diferentes negociaciones, especialmente comerciales, que se desarrollan en los ámbitos regional, continental y mundial. Si por el contrario, estas negociaciones fracasan, una CAN consolidada se presenta como mecanismo de defensa para las crisis comerciales mundiales y ofrece la oportunidad de que el país sea menos dependiente de terceros.

Bibliografía

Fuentes publicadas

- Alegrett, Sebastián (1999). "La Nueva Institucionalidad Andina". *AFESE* 99, número 32, AFESE.
- Baumann, Renato y otros (2002). *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes*, Serie Comercio Internacional No. 25. Santiago de Chile, CEPAL.
- Chaderton, Roy (2003). "Venezuela y la Comunidad Andina: Reflexiones sobre la Política Exterior Común". *Revista de la Academia Diplomática*, No. 3. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- De Miguel, Carlos y Georgina Núñez (2001). *Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 41. Santiago, Chile, CEPAL.
- Fernández de Soto, Guillermo (2003). "La Integración Andina: Hacia una Segunda Generación de Políticas". *Revista de la Academia Diplomática*, No. 3. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- García, Enrique (2003) "¿Hacia donde va América Latina? Retos para una Agenda de Desarrollo con Futuro". *Revista de la Academia Diplomática*, No. 3. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

- Juez de Baki, Ivonne (2003). "Ecuador tras la Integración Andina". *Revista de la Academia Diplomática*, No. 3. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Larrea, Homero (2003). "Propiedad Intelectual, Conocimientos Tradicionales y Recursos Genéticos: Recientes Desarrollos Legislativos en la Comunidad Andina". *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano AFESE*, No. 39.
- Lecaro, Arturo (1988). *Política Exterior del Ecuador*. Quito, Universidad Central del Ecuador.
- Marín, Manuel (1996). "América Latina y Europa ante el siglo XXI". En: Patricio Leiva, ed., *América Latina y la Unión Europea Construyendo el Siglo XXI*. Santiago, CELARE.
- Marulanda, Carlos Arturo (1996). "Las Relaciones de la Comunidad Andina y la Unión Europea". En: Patricio Leiva, ed., *América Latina y la Unión Europea Construyendo el Siglo XXI*. Santiago, CELARE.
- McMahon, Joseph (1998). *The Development Co-operation Policy of the EC*, *Kluwer Law International*. London, The Hague, Boston.
- Montaño, César (2003). "Comunidad Andina: Avances y Perspectivas". *Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano AFESE*, N. 39.
- Mujica, María (1997). "Globalización en el sur: problemas para sostener y profundizar la integración en América". *Colombia Internacional* N. 40, diciembre. Bogotá, Centro de estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.
- Nieto, Marisol (2000). "Los Grupos de Interés y su Acción en los Niveles de Gobierno del Proceso de Toma de Decisiones de la Unión Europea". *AFESE*, No. 36, *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*. Quito.
- Noboa, Santiago (2000). "El Papel de las Compañías Multinacionales en la Toma de Decisiones de la Unión Europea". *AFESE*, No. 36, *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*. Quito.
- Sáchica, Luis Carlos (1990) *Derecho Comunitario Andino*, Segunda Edición. Bogotá, Editorial Temis.
- Salgado, Germánico (1998). *El Grupo Andino de Hoy, Eslabón hacia la Integración de Sudamérica* Quito, Corporación Editora Nacional.
- Serrano, José Rafael (1999). "La Construcción de las Instituciones Comunitarias para la Integración", *AFESE*, número 32, *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, Quito.

- Suárez Camacho, Rafael (2000). *Consideraciones para el desarrollo de una agenda social andina*. Caracas, SELA.
- Villagómez Merino, Méntor (1996). *La Unión Europea Relaciones con el Ecuador*, Quito, Impresñal.
- Zuquilanda, Patricio (2003). “La Agenda Social Andina”. *Revista de la Academia Diplomática*, No. 3. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Documentos y otras Fuentes

- CAN, Secretaría General. “Intercambio Comercial Comunidad Andina-Estados Unidos. Dinámica Reciente, Composición Sectorial y Potencialidad Comercial”, documento SG/di 650, 6 de agosto de 2004, 2.17.24
- Grisanti Cano, Luis Xavier (1997). “América Latina y la Unión Europea: Fortaleciendo los Vínculos”. Embajada de Venezuela en Bruselas.
- _____. (1998). “América Latina y la Unión Europea: La Agenda para el 2000”. Embajada de Venezuela en Bruselas.
- Morales, Roberto. “La Comunidad Sudamericana de Naciones”, tomado de la Prensa de Nicaragua, Noticias, SELA, 3 de noviembre de 2004, página electrónica: http://www.sela.org/news_gen.asp?dd=3&m-m=11&aa=2004#11
- Muela, Lenín. “El Sur aumenta sus ventas al Orbe”, publicado en diario *El Comercio*, Quito, versión electrónica de 10 de enero de 2005. Página electrónica: <http://www.elcomercio.com.ec/imprimir.asp?noid=114710>
- SELA, Noticias, 14 de diciembre de 2004, “Camino de Piedras Marca la Integración Económica de la Comunidad Sudamericana”, Tomado de *El Universal*, Venezuela.
- _____. (1997). “El Irreversible Auge del Comercio de Servicios”. *Notas Estratégicas*, Septiembre-Octubre. Caracas, SELA.
- Vílchez, Prísea (2004). “Los Acuerdos de Asociación: Un Reto Común para la Unión Europea y la Comunidad Andina”, página web de la Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/prisea_vilchez.htm
- “Brasil solo acepta ALCA con Reglas sobre subsidios”, Tomado de *El Universal*, Caracas, versión electrónica de 10 de enero de 2004. Página elec-

trónica: http://www.eluniversal.com/2005/01/10/imp_eco_a-va_10A521843.shtml

Direcciones electrónicas

Página Electrónica del Banco Central del Ecuador:
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000368>

Página Electrónica de la Comunidad Andina:
<http://www.comunidadandina.org/exterior/pec.htm>
<http://www.comunidadandina.org/servicios.asp>
<http://www.comunidadandina.org/estadisticas/34.htm>
<http://www.comunidadandina.org/estadisticas/SGde103.pdf>
<http://www.comunidadandina.org/union/arancel.htm>
<http://www.comunidadandina.org/servicios.asp>
<http://www.comunidadandina.org/personas.asp>
<http://www.comunidadandina.org/fronterizo.asp>
<http://www.comunidadandina.org/fronterizo/banco.htm>
<http://www.comunidadandina.org/agenda/educacion.htm>
<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/simonrodri-guez.htm>
<http://www.comunidadandina.org/agenda/participacion.htm>
<http://www.comunidadandina.org/desarrollo.asp>
http://www.comunidadandina.org/desarrollo/estrategia_1.htm
<http://www.comunidadandina.org/desarrollo/actores.htm>
<http://www.comunidadandina.org/politicas.asp>
<http://www.comunidadandina.org/normativa/doctrina/doctrina03.htm>
<http://www.comunidadandina.org/quienes/logros.htm>
http://www.comunidadandina.org/relext/negociacion/nego_panama.htm
<http://www.comunidadandina.org/relext/negociacion/mercosur/relacion-merco.htm>
http://www.comunidadandina.org/exterior/centro_caribe.htm
<http://www.comunidadandina.org/exterior/canada.htm>
http://www.comunidadandina.org/exterior/canada_1.htm
<http://www.comunidadandina.org/exterior/usa.htm>
<http://www.comunidadandina.org/exterior/alca.htm>

<http://www.comunidadandina.org/exterior/ue.htm>

<http://www.comunidadandina.org/estadisticas/estadistica1.htm>

Página Electrónica de la Comisión Europea:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm

Página electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador:

http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/multilateral/ecuador_comunidadandina.htm

Comercio y desarrollo en Ecuador

¿Puede Ecuador optar por la negociación unilateral?

Isabel Albornoz

Antecedentes

A fines de los ochenta y en la década de los noventa, Ecuador, de par con la corriente internacional de la conformación de bloques y del regionalismo abierto, decidió apoyar, junto con los demás países andinos, el fortalecimiento del Acuerdo de Cartagena, bloque natural al que pertenece. Fruto de ello, la integración andina logró un nivel de institucionalidad relevante con el establecimiento de la Comunidad Andina -CAN-, cuyo principal objetivo apuntaba a profundizar la integración económica y comercial y a favorecer el desarrollo de una política exterior común.

Concomitantemente, Ecuador también concretó las negociaciones de acuerdos comerciales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-, teniendo vigentes, en ese espacio de integración, Acuerdos de Complementación Económica -ACE-¹ con Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Paraguay y Uruguay; y, con México, un Acuerdo de Alcance Parcial con renegociación de patrimonio histórico².

- 1 Estos acuerdos tienen, entre otros objetivos, promover el máximo aprovechamiento de los factores de producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros. Definición que consta en la página web de la ALADI: www.aladi.org. En estos acuerdos los países negocian listas de preferencias arancelarias.
- 2 Estos acuerdos recogen los resultados de la renegociación de las concesiones otorgadas en las listas nacionales y en las listas de ventajas no extensivas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- (antecesora de la ALADI) que se encontraban vigentes al término del año 1980. Definición que consta en la página web de la ALADI.

A más de ello, Ecuador adhirió a la normativa multilateral de la Organización Mundial de Comercio -OMC-, una vez que logró acceder al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT- (por sus siglas en inglés) y a la OMC, luego de un largo y esforzado proceso iniciado en el año de 1992, que culminó el 21 de enero de 1996.

Es relevante señalar también que en el comercio con Estados Unidos y la Unión Europea -UE-, Ecuador se ha beneficiado de preferencias arancelarias concedidas unilateralmente en el ámbito de los Sistemas Generalizados de Preferencias -SGP-, justificados por el combate a las drogas.

Son los mecanismos jurídicos internacionales antes señalados los instrumentos con los que Ecuador cuenta para establecer relaciones comerciales en el entorno internacional, privilegiando la integración subregional andina, la latinoamericana y la multilateral. Es pertinente añadir que el Sistema Generalizado de Preferencias – Droga de la UE y la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga -ATPDEA- de Estados Unidos, no constituyen el fruto de un esfuerzo de negociación comercial, sino una concesión unilateral de apertura comercial concedida por los países desarrollados en beneficio de algunos países en desarrollo, lo que favorece el acceso a dichos mercados.

El SGP-Droga de la UE y la ATPDEA de Estados Unidos tienen importancia para el país, pues éstos constituyen el principal destino de los productos tradicionales de exportación ecuatorianos. Se produce, entonces, un contraste entre los resultados de los esfuerzos de apertura negociados, que derivaron en los acuerdos e instrumentos regionales y subregionales de comercio, con el acceso obtenido en las concesiones unilaterales, a través de los SGP de Estados Unidos y la UE. Esta situación puede ser el motivo por el cual los instrumentos comerciales que Ecuador tiene a su disposición para exportar en el ámbito hemisférico han sido muy poco valorados.

Es importante señalar que las expectativas generadas en una negociación de un acuerdo comercial son casi inexistentes en Ecuador, pues por lo general estas decisiones se adoptan sin planificación previa. Parecería que éstas son el fruto de la iniciativa de unos pocos burócratas, asentados en diferentes instituciones vinculadas con el comercio exterior, que pocas veces han logrado un nivel de coordinación adecuado. Estas instituciones del Estado son: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Industrias, Comercio, Integración, Pesca y Competitividad -MICIP-; Banco Central del Ecua-

dor -BCE-, entre otras, que manejan al interior de dichas entidades los complejos procesos de negociación, sin haber generado, en la mayoría de los casos, el interés, la atención, ni la participación activa de otras entidades públicas y privadas que necesariamente tendrían que estar involucradas en estos procesos para evaluar las posibilidades concretas de beneficio, definir escenarios de comportamiento y escenarios alternativos eventuales y generar una agenda interna posterior a la negociación comercial. Por paradójico que parezca, la liberalización y la apertura demandan planificación: un proceso de apertura “liberal” puede fracasar si no se adoptan acciones internas concertadas y definidas, en lo posible, bajo consensos negociados internamente.

La ausencia de interés de la sociedad ecuatoriana en las negociaciones comerciales obedece a que el comercio exterior no ha sido identificado como un instrumento de desarrollo y, por ende, no se lo ha considerado en las estrategias políticas de los diferentes gobiernos, desde el inicio de la vida democrática ecuatoriana. Esto sí ha ocurrido en otros países de la región, que han logrado desarrollar la institucionalidad estatal que favorece la concreción de políticas de Estado en materia de comercio exterior y los acuerdos necesarios para ello, al interior de sus sociedades.

En Ecuador, las iniciativas de negociación han respondido, más bien, a un imperativo de la agenda internacional, es decir, a la invitación a negociar, generada por sus vecinos, o a las tendencias hacia la apertura que se dieron en las décadas de los ochenta y noventa en América Latina y en el mundo, una vez superado -según algunos- el modelo de sustitución de importaciones.

A ello debemos sumar que la ausencia de planificación económica que determine las estrategias que deben seguirse frente al proceso de integración y el bajo nivel de productividad que tradicionalmente se sustentó en los bajos costos de la mano de obra y del tipo de cambio -mas no en la innovación tecnológica-, han determinado un rezago en el desempeño comercial externo ecuatoriano y su *performance*³ externa.

La negociación del Tratado de Libre Comercio -TLC- con Estados Unidos, ha abierto, por primera vez en Ecuador, el debate alrededor de una ne-

3 En el sentido del desempeño comercial del Ecuador en los mercados externos, que es muy limitado en cuanto a diversificación de exportaciones y también de destinos de exportación.

gociación comercial donde se enfrentan una serie de posiciones relacionadas con la conveniencia de que Ecuador incursione o no en una negociación de esta índole. La razón de este debate se fundamenta en la contraparte negociadora, Estados Unidos, lo que va aparejado a una carga ideológica que marca muchas preocupaciones y suspicacias sobre la negociación.

Inicialmente, en ciertos grupos empresariales ecuatorianos, el debate giró en torno a la posibilidad de que al país le conviniera, más bien, la alternativa bilateral de asociación con Estados Unidos que una profundización de su integración comunitaria representada por la CAN o con sus vecinos regionales, representados por los miembros de la ALADI. Esto obedece a que la integración regional y subregional han sido cuestionadas, debido a que las expectativas de crecimiento y desarrollo que forjaron sus impulsores no se han obtenido de la manera que se esperaba y los resultados alcanzados se han valorado muy poco. Optar por el TLC, la CAN o la ALADI como alternativas de proyección comercial externa carece de importancia, pues lo uno no debe ser excluyente de lo otro, ya que para Ecuador, como para cualquier otro país, resulta útil contar con el mayor número de instrumentos que le permitan acceder a otros mercados y generar actividades productivas con proyección en sus socios comerciales.

Lo que es importante es *saber enfrentar* estos procesos y aprovechar las ventajas de una negociación conjunta, por ejemplo; armonizada, entre países en desarrollo frente a otros socios comerciales más adelantados: Estados Unidos, China, la UE, entre otros.

Pese a lo mencionado anteriormente, siempre es importante tener presente con quién se negocia un acuerdo comercial. Cuando se trata de la UE o de Estados Unidos, se podría advertir que ninguno de los dos está dispuesto a sostener negociaciones comerciales unilaterales con los países miembros de la CAN; los dos prefieren una negociación de bloques, con la diferencia de que Estados Unidos no requiere el aval del proceso de integración como tal, pero sí la negociación multilateral del TLC con los tres países andinos que lo solicitaron -Colombia, Perú y Ecuador, en dicho orden. Esto invoca a una reflexión sobre el peso político y económico de los países andinos para optar por negociaciones bilaterales de comercio, pues dichos países no han logrado concitar el interés de negociación con las potencias económicas actuales por sí solos, pese a los intentos de Colombia y Perú, de hacerlo unilateralmente⁴. Las razones pueden verse reflejadas en la fragilidad de la si-

tuación política y económica de los países andinos. La formación del bloque garantiza, al menos en cierta medida para la UE, la posibilidad de que esas inestabilidades puedan ser superadas a través de la rigidez de un proceso de integración, dado fundamentalmente por la supranacionalidad de sus normativas.

Parecería, al menos para el caso de la UE, que el proceso de integración andina, con base en una institucionalidad adecuada y bajo los supuestos de un proceso de armonización de políticas económicas, comerciales, sociales y culturales, podría garantizar un Acuerdo de Asociación CAN-UE. Para el caso de Estados Unidos, el interés de negociar con los tres países andinos al mismo tiempo, y de tener un TLC con carácter multilateral⁵, aparentemente obedecería al tamaño del mercado de los tres países andinos, cuya sumatoria podría justificar una negociación conjunta; ligado a lo anterior, la continuidad geográfica de los tres países y las similitudes en cuanto a las normativas relacionadas con el comercio exterior; y, finalmente, la economía procesal de contar con un solo proceso para los tres países.

Con base en estas reflexiones, este trabajo parte de la premisa de que el tamaño de la economía ecuatoriana y su peso político en el concierto internacional, determinan que la asociación en bloque con sus vecinos andinos constituya un instrumento de política exterior esencial para la proyección hacia otros bloques y para la consecución de una estrategia de inserción comercial exitosa. Ecuador no está en posición de generar el interés de una negociación bilateral de comercio con las potencias mundiales; ésta es la tesis incontrastable de la que parte este trabajo, que define también las posibilidades reales de promover o liderar un proceso que apunte a consolidar la cooperación entre iguales en desarrollo.

En este marco, se evaluará la participación del Ecuador dentro del proceso de integración andina, se analizarán particularmente los beneficios obtenidos luego de la fase de fortalecimiento y avance institucional andino y se presentarán algunas cifras que sustentan que el tránsito por la CAN ha sido favorable para algunos sectores productivos ecuatorianos, lo que demuestra que la apertura puede traer beneficios para la diversificación de las acti-

4 Al decir unilateralmente se quiere expresar al margen de los demás socios andinos.

5 El carácter multilateral del TLC USA-ANDINOS estaría dado porque se establece una zona de libre comercio entre las cuatro partes del TLC: USA, Colombia, Ecuador y Perú, con una normativa común a las relaciones recíprocas que surjan en dicha zona de libre comercio.

vidades productivas nacionales. También se hará una evaluación de los acuerdos comerciales suscritos en el marco de la ALADI.

Tomando en cuenta tales beneficios, es necesario insistir en que la CAN y la ALADI tienen importancia estratégica para Ecuador, pues una vez que logre concretarse el TLC con Estados Unidos será fundamental diversificar sus socios comerciales y paliar la dependencia económica que podrían generar los mercados estadounidenses, a través de la concreción de un Acuerdo de Asociación con la UE y un aprovechamiento adecuado del Espacio Sudamericano de Integración que se establecerá a través de la futura entrada en vigor, en el año 2005, del Acuerdo de Complementación Económica entre la CAN y el Mercado Común del Sur -MERCOSUR-, procesos que solo podrán lograrse con el apoyo del bloque andino.

Adicionalmente, en el trabajo se identificarán como debilidades del Ecuador en su desempeño en el comercio exterior, la carencia de fortalezas institucionales y una limitada capacidad de gestión del Estado, lo que va aparejado a las condiciones estructurales poco desarrolladas de la economía y del sector privado y empresarial. Por ello, no basta contar con acuerdos comerciales para lograr éxito en el desempeño comercial; también se hace necesario generar una agenda interna que tome en cuenta los costos que trae normalmente la apertura económica y comercial.

También se analizará brevemente el entorno de las negociaciones comerciales mundiales y regionales, lo que, de alguna manera, ha influido y lo sigue haciendo en las negociaciones en las que participa Ecuador. Finalmente, se determinarán sugerencias sobre cómo debe asumir Ecuador el comercio exterior y generar, en ese ámbito, políticas de Estado que admitan un mejor desempeño para el futuro.

Escenario internacional contemporáneo de las negociaciones comerciales

La tendencia que marcó los años noventa en cuanto a la apertura comercial fue el llamado “regionalismo abierto”. Para el Secretario General de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, José Antonio Ocampo, el regionalismo

...tiene como motivación esencial lograr la reinserción de las economías nacionales, apoyadas en una base regional, con un aprovechamiento de las complementariedades y de las ventajas de cercanía geográfica y cultural que poseen las naciones de una misma región. Así, el regionalismo abierto se plantea como una respuesta estratégica de ciertos grupos de países ante los desafíos y oportunidades de la globalización (Ocampo 1998: 74).

El objetivo central es, por tanto, una asociación para la cooperación económica, por una parte, y la proyección conjunta hacia fuera, aprovechando las sinergias existentes, determinadas por las complementariedades culturales, políticas y económicas, por otra.

No obstante lo anterior, también se verifica que la tendencia de cooperación para la apertura puede motivar, al mismo tiempo, una fragmentación del entorno económico internacional, particularmente en lo que respecta a las negociaciones en los foros multilaterales de comercio. Los mecanismos proteccionistas de las potencias mundiales motivaron el fracaso de la última Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, que se efectuó en Cancún, en el 2003, en la cual el tema de los subsidios a la agricultura no logró avances, y por ello se mantiene el *status quo* en dicha materia⁶.

También se observa un estancamiento de las negociaciones al interior del ALCA, donde trascendieron las diferencias en la OMC, pero también las posiciones maximalistas del MERCOSUR, liderado por Brasil, y de Estados Unidos. En el marco de las negociaciones del ALCA, la CAN también verificó un quiebre a su interior, por la falta de acuerdos sobre el Arancel Externo Común, lo que trascendió a las negociaciones hemisféricas, presentándose la imposibilidad de entregar listas de acceso a mercados uniformes, entre otros temas en los cuales los países andinos mantuvieron criterios diversos.

En este contexto, el multilateralismo, en los ámbitos tanto mundial como regional, se encuentra atravesando por una crisis derivada, fundamentalmente, de posiciones extremas. Ante la crisis del multilateralismo comercial, Estados Unidos está impulsando las negociaciones bilaterales de comercio. Entre éstas, las negociaciones con los países latinoamericanos constituyen una estrategia de Estados Unidos para alcanzar la meta que inicialmente se forjó en el proceso del ALCA, el establecimiento de una zona de libre

6 Situación en la que se vieron enfrentados Estados Unidos con la UE, y ambos con los países en desarrollo.

comercio. No obstante, estas negociaciones bilaterales implican el desconocimiento de las asimetrías comerciales, ya que una condición de la negociación es obviar el “trato especial y diferenciado” (TED). De hecho ese es el costo que deben pagar los países en desarrollo que han decidido incursionar por esta vía de negociación directa con Estados Unidos.

Cabe realizar una reflexión detenida de las motivaciones de la fragmentación en los ámbitos económico y comercial internacionales. Entre las grandes potencias, la fragmentación viene determinada por estilos de proteccionismo que responden directamente a aquellas actividades respecto de las cuales surgen demandas internas muy fuertes de grupos de interés.

Si bien en América Latina también se establecen este tipo de presiones, las razones de la fragmentación entre estados latinoamericanos atañe más bien a lo que Oswaldo Sunkel señala como “tradición centenaria de fragmentación interna en lo político, lo social y lo económico y de ignorarse y darse las espaldas mutuamente, mientras estrechan fuertes lazos económicos culturales y políticos extraregionales con la potencia dominante de la época” (Sunkel 1998: 5). Por ello, la experiencia de América Latina en el ámbito de las relaciones económicas y comerciales es errática, debido a una falta de confianza en el entorno latinoamericano, lo que lleva a cada uno de los países de la región a priorizar en sus políticas exteriores el fortalecimiento de sus lazos con otras potencias.

... se observan importantes diferencias de visiones entre los países latinoamericanos, en cuanto a prioridades en términos de vinculaciones y estrategias de inserción, como las existentes entre Brasil y Argentina frente a Estados Unidos, entre Chile y sus socios del MERCOSUR con respecto al acceso al NAFTA, entre Bolivia y Venezuela frente los demás miembros de la Comunidad Andina respecto de las relaciones con el MERCOSUR y otras. También dentro de los propios bloques se observan bajos niveles de coordinación de posiciones, como en los diversos casos que contraponen Brasil y Argentina en el MERCOSUR (Costa Vas 1988: 320).

De otro lado, se presentan obstáculos naturales insalvables, como lo señala Sunkel, que condicionan también que “las áreas de concentración demográfica y actividad económica y social estén por tanto dispuestas de forma centrífuga en las costas o sus cercanías” (Sunkel 1998: 2). Estos dos hechos han favorecido la generación de “coaliciones dominantes exportadoras” en Amé-

rica Latina, que generalmente se han inclinado preferentemente a concertar con socios de los centros estratégicos del poder, que con los empresarios de sus países vecinos.

Ecuador es un ejemplo que ratifica la tesis de Sunkel, ya que por muchos años las actividades exportadoras han estado concentradas en la Costa, región más adaptable a la proyección económica hacia el exterior que la Sierra; es justamente en esta región donde se realizan cuestionamientos al sistema de integración andina como poco eficiente y favorable para su sector, interpretando que existen mejores oportunidades en otros espacios económicos más lejanos como Estados Unidos y Europa. Es natural, por ello, que sean los grupos exportadores ecuatorianos costeños los que impulsen la negociación del TLC con Estados Unidos y, en muchos casos, estos mismos grupos económicos se oponen a las negociaciones comerciales al interior de la CAN y de la ALADI.

Para analizar mejor la posición del Ecuador ante el entorno internacional en materia de comercio exterior, se realizará una breve descripción los factores geográficos, políticos y económicos que han determinado su desempeño dentro de este entorno.

La experiencia ecuatoriana en comercio exterior

La ubicación geográfica del Ecuador en la costa oeste de América del Sur, hace al país dependiente del Canal de Panamá para comerciar con el resto del mundo. Además, el sistema montañoso andino y la selva húmeda tropical, al oriente del país, junto al hecho de compartir fronteras exclusivamente con Colombia y Perú, establecen condiciones que influyen directamente en la proyección regional e internacional del Ecuador, particularmente en el comercio exterior.

Que los países vecinos del Ecuador sean exclusivamente Perú y Colombia, determina un alejamiento físico del resto de países de la región. Si se analiza la situación de los demás países andinos, casi todos tienen mayores proyecciones para diversificar sus socios comerciales y por ende, a través de ellos, la posibilidad de mirar hacia otros horizontes con la ventaja de la cercanía geográfica.

Colombia tiene costa hacia los océanos Pacífico y Atlántico, tiene facilidad para acceder a las costas Este y Oeste de Estados Unidos, el principal socio comercial de todos los países andinos, y también para orientar sus mercados hacia Europa, socio comercial relevante de la región. Colombia conforma, junto a Venezuela y México, el Grupo de los Tres. Venezuela, a más de tener la ventaja de compartir las costas atlánticas de Estados Unidos y de Europa, también se proyecta hacia los países del Caribe y limita con Brasil, lo que puede concederle mayores facilidades de acceso a los demás países del subcontinente.

Bolivia, si bien tiene la limitación de su mediterraneidad, comparte frontera con Brasil, Paraguay Argentina, Chile y Perú; es natural, por ello, que ese país andino hace ya muchos años se asociara al MERCOSUR, con lo cual ha conseguido ampliar sus horizontes no solo en el ámbito comercial, sino también en el político.

Así mismo, Perú limita con Colombia, Ecuador, Brasil, Bolivia y Chile; comparte el mismo problema del Ecuador, de dependencia del Canal de Panamá, pero tiene espacio para diversificar su comercio fronterizo con un número mayor de vecinos y, al mismo tiempo, tiene facilidades para proyectarse al MERCOSUR y fue, de hecho, el segundo país dentro de la CAN que se adelantó en su negociación con dicho bloque sudamericano.

Ésta puede ser una de las razones por las cuales la situación del Ecuador ha sido, a lo largo de muchos años, la de mantener un relativo aislamiento respecto del resto de la región y una proyección casi total hacia un mercado lejano -como lo es el de Estados Unidos- y a la concentración de sus exportaciones regionales en los mercados de sus vecinos, Colombia y Perú.

A lo largo de los noventa, debido a la dinámica de la globalización, se verificó la necesidad de potenciar la política de formación de bloques como una estrategia de inserción en la comunidad internacional. Eso ha incidido en un cambio, cuando se cuenta con un mayor número de socios comerciales, en el marco de la CAN y de los acuerdos bilaterales suscritos al amparo de la ALADI.

Ecuador debe mirar a la integración como un mecanismo que, a más de establecer los parámetros institucionales y normativos para potenciar sus relaciones con sus vecinos, le permite proyectarse al resto del continente y, a su vez, hacia el resto del mundo, al asociarse con países similares. Estas circunstancias sustentan la vocación integracionista del Ecuador, concediendo par-

ricular importancia al proceso de integración andina, por ser este el bloque al que se debe por naturaleza y que cita una importancia de primer orden en la inserción política y económica del país en la comunidad internacional.

Para Ecuador el proceso de integración andina ha tenido una especial relevancia en dos ámbitos específicos, y poco valorados en general por la opinión pública, fundamentalmente por una falta de conocimiento cabal de las oportunidades que abre la integración para el país, así como por la ausencia de políticas complementarias a las iniciativas diplomáticas y comerciales generadas en la CAN, que no han permitido potenciar el crecimiento económico y comercial del Ecuador. El primer ámbito es el político, puesto que Ecuador, por su situación de aislamiento, no ha tenido el peso político y económico suficiente para ser considerado como un interlocutor válido por sí solo. En cambio, al formar parte de la CAN, Ecuador gana mayor presencia internacional, puesto que está formando parte de un bloque que se identifica como una unidad geográfica que comparte valores culturales y sociales muy similares, con una historia común que determina muchas coincidencias.

El otro ámbito es el económico, que se sustenta en que las economías andinas son complementarias en muchos aspectos y tienen potencialidades dadas por los recursos que comparten. Si bien los balances parecerían afectar en última instancia al Ecuador, por mantener una balanza de pagos deficitaria, no es menos cierto que el mercado andino representa el destino principal -por no decir casi el único- de las exportaciones de manufacturas del Ecuador, lo cual ha contribuido a generar empleo y un cierto grado de especialización en la producción ecuatoriana.

Es importante destacar, además, que gracias a la formación de este bloque, Ecuador ha podido beneficiarse de las preferencias andinas previstas en el SGP-Droga que concede la UE al bloque andino, así como el ATPDEA, de similares características, concedido por Estados Unidos. Si Ecuador no hubiera estado asociado a la CAN no habría podido acceder a tales beneficios arancelarios.

De otro lado, la participación en el marco de la CAN puede abrir la oportunidad para negociar un Acuerdo de Asociación, que incluya un TLC con la UE, organismo que ha ratificado que solo admitiría una negociación de este tipo con el bloque andino y no, de manera individual, con algunos de sus miembros, como lo habrían sugerido Colombia y Perú. Al mismo

tiempo, Estados Unidos insiste en que la negociación con Ecuador, Colombia y Perú tiene un carácter multilateral, hecho fundamentado, principalmente, en el peso político de los tres países, por una situación de economía procesal en la negociación, lo que está ligado a lo anterior, y por la unidad que representan tradicionalmente los tres países identificados en la negociación como la contraparte andina.

Beneficios de la participación ecuatoriana en la CAN

Aportes normativos de la CAN.- El Arancel Externo Común (AEC) y la Zona de Libre Comercio (ZLC)

Dos elementos que han potenciado algunas actividades productivas en Ecuador, dentro del proceso de integración andina son la aplicación de la ZLC y el AEC. La formación de la primera fue ya delineada desde 1969, apenas se suscribió el Acuerdo de Cartagena. No obstante, entró formalmente en vigencia como instrumento de liberación comercial, apenas en 1993, una vez que se cumplió el “Programa de Liberación” y, como resultado de ello,

Bolivia, Colombia y Venezuela culminaron la apertura de sus mercados el 30 de septiembre de 1992, al eliminar los aranceles para aquellos productos que a esa fecha aún los mantenían en las transacciones con sus socios. Ecuador, por su parte, terminó dicho proceso el 31 de enero de 1993, cuando abrió su mercado a las importaciones provenientes de Venezuela. Esto se hizo con base en la Decisión 324⁷.

Es importante señalar que Perú, uno de los principales socios comerciales andinos del Ecuador, se marginó del proceso, a través de la Decisión 321, consiguiendo un programa de desgravación lento, aprobado a través de la Decisión 414, que prevé que dicho país se incorporará de manera definitiva en la ZLC andina a partir del año 2005.

El AEC de la CAN fue adoptado por todos los países andinos, excepto Perú, por medio de la Decisión 370 de la Comisión, el 26 de noviembre de 1994 y se puso en vigencia el 1º de febrero de 1995.

7 Ver página web de la CAN: www.comunidadandina.org

El AEC “cuenta con una estructura escalonada de 4 niveles básicos de 5%, 10%, 15% y 20% (Anexo 1 de la Decisión 370) y con una serie de modalidades de diferimiento arancelario que permiten a los países apartarse de la estructura básica mediante reglas establecidas en la misma Decisión. Ecuador puede hacerlo en cinco puntos respecto a la estructura básica para un grupo de 900 subpartidas (Anexo 2)”⁸.

A su vez, se ha establecido una banda de precios llamada Sistema Andino de Franjas de Precios Agrícolas y el Convenio Automotor, que han determinado la política comercial que hace operativa la ZLC andina con proyección a la formación de una unión aduanera.

La estructura del AEC ha sido motivo de muchas diferencias entre los países miembros y por ello se ha modificado varias veces. No obstante, estas diferencias han sido superadas por impulso político al más alto nivel, a través del Consejo Presidencial Andino, organismo que junta a los jefes de estado andinos. Con el mandato presidencial, los ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y Hacienda, Comercio Exterior y Agricultura, acordaron el 14 de octubre del 2002 un nuevo AEC, que está contenido en el Anexo I de la Decisión 535 y el 14 de abril del 2003. Los países andinos completaron los acuerdos para un AEC. Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia lograron conciliar el 100% del AEC, en tanto Perú, el 62%.

El AEC aún no ha sido perfeccionado, no obstante su implementación parcial y de la ZLC han promovido algunos fenómenos al interior del Ecuador, que es pertinente resaltar.

La situación del Ecuador luego de la aplicación de la ZLC y de la adopción del AEC

Conforme un análisis elaborado por técnicos del BCE, “la CAN absorbe el 19,4% de las exportaciones totales no petroleras ecuatorianas. Desde la implementación de la ZLC, las exportaciones ecuatorianas han experimentado un fuerte crecimiento, pues en relación al período previo, éstas crecen 5,2 veces; entre tanto, las exportaciones a países fuera de la CAN aumentan en 1,6 veces” (Baquero y Freire 2003: 13).

8 Ver página web de la CAN: www.comunidadandina.org

Además, la CAN representa índices de crecimiento de comercio más altos, al compararlos con aquellos del resto del mundo:

Cuadro sobre el índice de crecimiento del comercio ecuatoriano (Baquero y Freire 2003: 17).				
	Exportaciones		Importaciones	
Grupos	CAN	No CAN	CAN	No CAN
Alimenticios primarios	29,2	1,73	21,97	1,84
Alimenticios elaborados	7,03	1,29	13,64	2,96
No alimenticios primarios	2,17	1,48	7,04	3,05
No alimenticios primarios (sin petróleo y gas natural)	3,18	11,38	7,04	3,05
No alimenticios elaborados	14,51	1,84	7,13	2,58
No alimenticios elaborados (no petroleros)	17,17	3,47	9,62	2,51

De esta información, procesada por los analistas del BCE, también se pueden observar algunos elementos interesantes sobre el comportamiento del comercio subregional. Se expone a continuación, un resumen de las tendencias de comercio verificadas en los noventa:

- a. Entre los productos alimenticios primarios, los sectores que presentan tendencias crecientes y sostenidas en las exportaciones, exclusivamente a la región CAN, constan el ganado y algunos cereales. El resto de productos alimenticios primarios que Ecuador exporta se destinan a otros mercados (no CAN) y son el banano, el café y el cacao.
- b. En el grupo de alimenticios elaborados, los sectores que presentan tendencias crecientes y sostenidas en las exportaciones exclusivamente a la región CAN son: cacao elaborado, chocolate y productos de confitería, bebidas, azúcar, aceites y grasas, carne y cárnicos y otros productos alimenticios.
- c. En el mismo grupo de alimenticios elaborados, se evidencia la creación de comercio en la CAN⁹ para el pescado elaborado o en conserva.

9 Es decir, tendencias sostenidas de crecimiento de comercio.

Si bien es una tendencia favorable no es relevante, toda vez que estos grupos de productos representan, según el análisis del BCE, apenas un 20% de las exportaciones totales del Ecuador al mundo (Baquero y Freire 2003: 19).

- d. En el grupo no alimenticios primarios, la CAN crea comercio para el petróleo¹⁰ y las flores.
- e. En el grupo no alimenticios elaborados, los productos que tienen como mercado exclusivo a la CAN son: equipo de transporte, papel y cartón, caucho y plástico, textiles y productos de cuero.
- f. En el mismo grupo, los productos que evidencian creación de comercio son: maquinaria, equipo de transporte y aparatos eléctricos y productos químicos.
- g. En el mismo grupo, los productos que no tienen comercio en la CAN, pero sí en el resto del mundo, son el vidrio y los productos no metálicos.

En resumen, de este balance se observa que

...a nivel de los 4 grupos de tipo de producción analizados, desde la ZLC la participación porcentual, tanto de las exportaciones como de las importaciones habría aumentado en la CAN, particularmente en el grupo de no alimenticios elaborados, pues las exportaciones duplican su peso relativo de un 20 al 40%. Otro grupo que también muestra indicios de comercio intra industrial, en especial durante los últimos años (2000 y 2001) es el grupo de los alimenticios elaborados” (Baquero y Freire 2003: 22).

En general, todas aquellas actividades productivas ecuatorianas que incluyen valor agregado y, por tanto, niveles de industrialización, han podido desarrollarse gracias a los mercados de la CAN. No obstante lo anterior, es sumamente preocupante que los grupos beneficiados por estas aperturas no hubiesen impulsado en el debate interno nacional su posición respecto a la alternativa andina.

Sobre aquellas actividades que no han tenido mayores beneficios en los mercados de los socios andinos, se debe señalar que es porque en muchos de esos productos, en su mayoría de tipo agrícola de exportación, los países andinos también los producen.

10 Cuyo destino es principalmente Perú.

De otro lado, existen otros sectores comerciales respecto de los cuales se debería realizar un análisis exhaustivo para determinar las razones que limitan la competitividad con el objeto de equilibrar sus fuerzas comerciales o simplemente determinar áreas de sustitución industrial. Este tipo de análisis no se ha realizado en Ecuador, pese al apoyo que se puede generar con la cooperación externa. Los trabajos realizados hasta aquí han sido muy exigüos, justamente porque se ha puesto más énfasis en mercados más exigentes, no obstante, de mayor tamaño, dejando de lado la posibilidad de sustentar a las pequeñas y medias empresas ecuatorianas, que podrían incursionar en los mercados andinos, como un primera alternativa, inclusive de entrenamiento en el comercio exterior.

Desempeño del Ecuador en el marco de la ALADI

En el ámbito de la ALADI, Ecuador se ha beneficiado de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) que es un requisito esencial para participar en las negociaciones comerciales que se generan en ese ámbito y que implica un costo de acceso en el que se reconocen, sin intercambio, una serie de preferencias arancelarias en cierto número de partidas arancelarias, así como la concesión de trato especial y diferenciado (TED) en beneficio de los países de menor desarrollo relativo, entre los cuales está Ecuador.

Además de ello y con base en TED, Ecuador ha conseguido realizar negociaciones de acuerdos comerciales, donde se han establecido preferencias arancelarias en cierto número de partidas comerciales y mecanismos orientados a incentivar el intercambio comercial y la cooperación entre los estados a través de la negociación de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con todos los países miembros.

De esta manera Ecuador tiene vigentes al momento ACE con Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Uruguay y Paraguay. Es importante señalar que los acuerdos suscritos con los países miembros del MERCOSUR perderán su vigencia una vez que el ACE entre la CAN y el MERCOSUR para que el establecimiento del Espacio Sudamericano de Integración entre en vigor, lo que está previsto para el primer semestre del 2005, una vez que terminen de afinarse los detalles de las listas de preferencias arancelarias que se otorgan respectivamente a los miembros de esta negociación.

A más de los ACE, Ecuador también tiene vigente el Acuerdo de Alcance Parcial que recoge el patrimonio histórico, renegociado con la inclusión de algunas partidas entre México y Ecuador.

Al hacer una evaluación sobre el nivel de beneficios que Ecuador ha obtenido de estas negociaciones comerciales, se podría señalar que han sido muy pocos, pese a que el país tiene un trato preferencial, lo que se traduce en que recibe mayores niveles de apertura, sin que ello implique reciprocidad en los niveles y plazos que debe conceder a sus socios de la ALADI.

Esta circunstancia, fruto de las negociaciones comerciales, no se ha traducido en un aprovechamiento por parte del sector exportador ecuatoriano, que no ha orientado sus esfuerzos para ingresar a dichos mercados. Como contrapartida, los plazos de apertura que Ecuador se ha comprometido a cumplir, determinan la reducción de aranceles y por ende, la pérdida de competitividad de la producción interna respecto de las importaciones provenientes de la ALADI.

Se verifica, por lo tanto, que Ecuador presenta una balanza deficitaria con sus socios comerciales de la ALADI, excepto con Cuba y con Chile, con la aclaración de que la balanza comercial con Chile empezó a ser desfavorable luego de la crisis económica y bancaria de 1999, lo que incidió en un vuelco desfavorable a partir del año 2001, situación que se verifica hasta la presente fecha.

Balanza Comercial del Ecuador conforme a las estadísticas de comercio exterior de la ALADI

De Ecuador a Argentina (montos en miles de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
1995	89,909	75,681	14,228
1996	84,115	81,182	2,933
1997	76,439	98,698	-22,259
1998	76,578	135,673	-59,095
1999	75,248	70,982	4,266
2000	94,001	59,869	34,132
2001	72,266	95,009	-22,743
2002	15,259	167,741	-152,482
2003	31,707	163,991	-132,284
2004	10,156	79,955	-69,799

De Ecuador a Brasil (montos en miles de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
1995	54,050	187,757	-133,707
1996	43,864	142,535	-98,671
1997	26,146	145,568	-119,422
1998	33,438	181,575	-148,137
1999	16,197	92,819	-76,622
2000	18,825	141,111	-122,286
2001	15,100	200,076	-184,976
2002	14,744	436,251	-421,507
2003	19,373	398,194	-378,821
2004	26,397	113,781	-87,384

/ nM: Información parcial cubriendo n meses 0: Comercio inferior a 500 dólares

- : No se registró comercio

De Ecuador a Chile (montos en miles de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
1995	194,388	111,499	82,889
1996	220,544	135,163	85,381
1997	238,589	164,660	73,929
1998	139,836	201,310	-61,474
1999	195,109	122,532	72,577
2000	223,577	172,041	51,536
2001	91,026	259,034	-168,008
2002	74,440	276,770	-202,330
2003	66,589	314,747	-248,158
2004	18,401	130,908	-112,507

De Ecuador a Cuba (montos en miles de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
1995	6,789	8,519	-1,730
1996	38,461	6,388	32,073
1997	4,637	936	3,701
1998	7,120	1,983	5,137
1999	4,853	444	4,409
2000	5,536	129	5,407
2001	5,709	631	5,078
2002	3,875	577	3,298
2003	5,172	367	4,805
2004	9,652	99	9,553

/ nM: Información parcial cubriendo n meses 0: Comercio inferior a 500 dólares

- : No se registró comercio

De Ecuador a México (montos en miles de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
1995	54,020	158,529	-104,509
1996	57,731	197,661	-139,930
1997	42,040	167,847	-125,807
1998	47,614	156,032	-108,418
1999	52,533	96,070	-43,537
2000	50,532	126,926	-76,394
2001	49,966	200,896	-150,930
2002	25,663	244,593	-218,930
2003	48,052	254,192	-206,140
2004	12,980	78,592	-65,612

/ nM: Información parcial cubriendo n meses

De Ecuador a Paraguay (montos en miles de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
1995	1,596	2,553	-957
1996	1,541	2,228	-687
1997	1,284	2,511	-1,227
1998	1,391	2,262	-871
1999	1,309	1,678	-369
2000	923	1,599	-676
2001	578	2,677	-2,099
2002	3,714	5,965	-2,251
2003	342	31,925	-31,583
2004	312	7,547	-7,235

/ nM: Información parcial cubriendo n meses 0: Comercio inferior a 500 dólares

- : No se registró comercio

De Ecuador a Uruguay (montos en miles de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
1995	8,357	7,230	1,127
1996	16,247	8,171	8,076
1997	8,717	18,476	-9,759
1998	31,142	31,172	-30
1999	6,043	18,012	-11,969
2000	5,312	11,099	-5,787
2001	5,364	13,054	-7,690
2002	1,203	13,151	-11,948
2003	1,074	8,507	-7,433
2004	279	9,706	-9,427

/ nM: Información parcial cubriendo n meses

De estos mercados, el más relevante para Ecuador ha sido Chile. El ACE suscrito con Chile entró en vigencia en enero de 1995. En el período 1995-2002 se generó mercado para varios productos ecuatorianos no tradicionales de exportación, tal el caso del palmito, la cerámica, material de construcción, flores, camarón, mango, medias nylon, calcetines, entre otros, a lo que se deben sumar petróleo, atún y banano, como productos tradicionales de exportación. Pese a que la balanza comercial bilateral sigue siendo desfavorable, debido a la falta de competitividad de los productos manufactureros que ingresaron en el pasado a Chile y al desvío de comercio que provocó la apertura de petróleo entre Argentina y Chile, en detrimento del petróleo ecuatoriano. La razón que motiva esta situación es la cercanía geográfica, lo que determina facilidades de comunicación marítimas y aéreas que favorecen el intercambio comercial.

Chile representa, según cifras de la ALADI, 5,43% del total de exportaciones del Ecuador en la región. Argentina el 2,58%, Brasil el 1,58%, México el 3,92%, Cuba el 0,24%, Paraguay el 0,42% y Uruguay el 0,09%. Por ello, Chile pasa a ser el socio más relevante, entre los países señalados. En esta contabilización, la ALADI consideró, además, a los miembros de la

CAN que también son miembros de la ALADI y se observa, en este marco, la importancia del sistema de integración subregional y la estrecha relación y dependencia comercial del Ecuador con sus vecinos; Perú tiene el 51,57% del total de las exportaciones y Colombia un 29,5%, frente a apenas 4,45% de Venezuela y 0,043% de Bolivia¹¹.

En resumen, podemos destacar que el beneficio que la CAN y la ALADI han aportado al Ecuador se concentra, fundamentalmente, en la generación de actividades productivas con un cierto grado de industrialización. Estos desarrollos se han dado con la vigencia de la ZLC andina y el AEC de la CAN y con las preferencias arancelarias y el TED otorgado al Ecuador en las negociaciones de la ALADI. El nivel de industrialización del Ecuador podría extenderse a más actividades productivas y con ello generar mayores niveles de empleo, si se logra establecer una agenda para desarrollar mejores grados de competitividad entre las actividades productivas ecuatorianas, con posibilidades de desarrollo al interior de la CAN y de la ALADI. Si Ecuador elaborara un proyecto de país en ese ámbito, sin duda podría duplicar los beneficios y también desarrollar asociaciones estratégicas en el ámbito empresarial, con miras a aprovechar los espacios de comercio que la CAN ampliará en el MERCOSUR y, si las negociaciones CAN-UE llegan a desarrollarse con la UE. En ese mismo contexto, estas asociaciones también podrían darse, con base en la complementariedad de las economías de Ecuador, Perú y Colombia para sacar los mejores beneficios de la apertura del TLC con Estados Unidos.

El comercio exterior del Ecuador con el resto del mundo

Después de realizar el análisis del comportamiento comercial del Ecuador en la región, es pertinente tomar en consideración también las cifras del total de exportaciones del Ecuador para confirmar el carácter centrífugo, señalado por Sunkel, sobre el destino de las exportaciones, verificándose, por ejemplo, que en el año 2003, Estados Unidos representó el 41% del total de las exportaciones ecuatorianas y la UE el 17%, frente a un 20% de la ALADI, incluyendo a los países miembros de la CAN.

11 ALADI – Departamento de Promoción Económica, “Análisis de la inserción de los sectores productivos ecuatorianos en la región”, Publicación N°03/04, mayo del 2004.

12 ALADI. Departamento de Promoción Económica. Publicación N° 03/04 “Análisis de la inserción de os sectores productivos ecuatorianos en la región”, p 27.

Exportaciones de Ecuador a las principales zonas
1993 - 2003 (en miles de dólares y porcentajes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ALADI	521.227	722.310	768.115	852.272	1.034.039	885.072	831.799	1.065.356	1.077.115	945.579	1.227.385
% s/total	17%	19%	18%	18%	20%	21%	19%	22%	25%	19%	20%
EEUU	1.137.464	1.423.100	1.851.386	1.851.462	2.032.072	1.617.235	1.708.146	1.874.637	1.769.733	2.060.033	2.451.400
% s/total	46%	42%	42%	38%	39%	39%	38%	36%	38%	41%	41%
JAPÓN	51.317	75.856	118.342	130.700	150.017	124.416	112.547	130.616	122.793	97.853	80.100
% s/total	2%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	1%
COREA DEL SUR	281.592	289.520	280.305	314.420	371.400	85.162	213.520	317.071	238.240	296.106	241.889
% s/total	9%	8%	7%	6%	3%	2%	5%	6%	5%	6%	4%
UE	484.472	753.509	835.645	942.168	1.017.126	872.419	817.797	610.583	666.335	794.475	1.037.100
% s/total	16%	20%	19%	19%	19%	21%	18%	12%	14%	16%	17%
ROM	283.931	370.358	485.645	743.816	859.648	588.745	767.675	938.003	794.220	847.481	994.446
% s/total	9%	10%	11%	15%	16%	14%	17%	18%	17%	17%	16%
TOTAL	3.020.002	3.843.353	4.361.500	4.849.834	5.164.363	4.203.049	4.451.044	4.826.636	4.678.436	5.041.496	6.038.500
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Secretaría General de la ALADI¹².

Para desglosar el nivel de importancia de la CAN en el 20% citado por la ALADI, el mercado de la CAN representa el 17,23% del total de las exportaciones ecuatorianas al exterior¹³.

En tal virtud, el primer orden de importancia como socio comercial para las exportaciones ecuatorianas sigue siendo Estados Unidos, luego la CAN, casi en el mismo nivel de importancia de la UE. Los demás mercados de la ALADI tienen una categoría mucho menor.

Tanto Estados Unidos como la UE siguen constituyendo los principales socios comerciales según las cifras antes citadas, pese a que con dichos países el único mecanismo que hacen viables las exportaciones es el SGP-Droga para el caso de la UE y el ATPDEA para el caso de Estados Unidos. Esto obedece, en gran medida, a que los productos destinados a esos mercados son aquellos que tienen un alto índice de competitividad; pero, esta competitividad responde, en buena parte, a la generosidad de la naturaleza. En ese contexto, los productos que componen la canasta de las principales exportaciones a dichos destinos son los de exportación tradicional del Ecuador: petróleo, gas natural, banano, café, cacao, pescado.

No obstante, hay algunas actividades que han logrado también incursionar en esos mercados y que representan determinados niveles de inversión, tal el caso de las flores, del pescado en conservas y congelado, camarón elaborado, chocolate, productos de confitería y otros, de tipo alimenticio.

La competitividad en Ecuador

Para comprender de mejor manera el desempeño del Ecuador en el comercio exterior es fundamental estudiar sus niveles de competitividad, lo que determina también el grado de especialización de la producción ecuatoriana. La apertura comercial generada, como se señaló al inicio de este trabajo, en la década de los noventa, tanto por el ingreso del Ecuador a la OMC, como por la implementación de la ZLC andina y la aplicación parcial del AEC, motivaron una afectación a los niveles de competitividad del Ecuador, lo que influyó en el desempeño de muchos productos en el mercado inter-

13 Cifras Estadísticas de la CAN disponibles en la página web de la Comunidad Andina: www.comunidadandina.org

no. A ello debe sumarse la crisis económica y financiera y la implantación de la dolarización.

La dolarización provocó el “sinceramiento” de la economía, lo que deja de lado, en el ámbito de la producción, las ventajas que tradicionalmente tuvo Ecuador en el comercio exterior: bajos precios de los factores, especialmente la mano de obra, y también la disponibilidad los recursos naturales. No obstante, el sector productivo nacional no ha podido generar ventajas comparativas fundamentadas en mayor eficiencia vía aporte tecnológico, calidad y capacidad gerencial, pese a que normalmente dichos sectores han recibido altos índices de protección comercial a través de aranceles y salvaguardias de comercio.

De hecho, “los sectores más protegidos presentan bajas contribuciones en la generación del valor agregado y empleo” excepto el sector automotriz, que es el único que genera empleo; se trata, no obstante, de uno de los sectores que experimenta mayores índices de protección, por esta misma razón (Baquero y Freire 2003: 21).

Por otro lado, Ecuador se ha especializado en producir *commodities*¹⁴, cuyos precios se definen en los mercados externos y, además, dependen más bien de los recursos naturales que están disponibles en un país y, por tanto, los aportes de valor agregado son mínimos. A ello debe sumarse una producción de bienes con pocos niveles de inversión que son especialmente sensibles a la competencia, tomando en consideración que Ecuador tiene entre sus vecinos, una competencia en la producción, que lo hace especialmente sensible.

En ese marco, se observa que los niveles de especialización de la producción ecuatoriana están determinados fundamentalmente en los siguientes productos: banano, petróleo, café, cacao, camarón, pescado, flores, alimentos en conservas, ganado, leche, papel, cartón, productos químicos, aceites y grasas. En el cuadro que se expone a continuación, podemos observar el nivel de especialización de la producción ecuatoriana con respecto a dichos productos, lo que ratifica una producción especializada limitada a muy pocos productos de exportación:

14 El término es asimilable, en el texto, a productos básicos, pero también puede referirse a los productos básicos que se negocian en la bolsa.

Clasificación de los diferentes sectores, según el nivel del Índice de Especialización considerando todo el período 1993 – 2001

Etapa	Et intermedio	Etapa	Oscila (intermedio - alto)	Oscila (intermedio - bajo)	Oscila (3 niveles)
Banano, café y cacao	Ganado y otros productos de origen animal	Cereales	Otros productos de la agricultura	Minerales	Azúcar
Floras	Productos de la agricultura	Papel y cartón	Carne y productos de la carne	Acabos y graúas	Productos de tabaco
Pescado vivo, fresco y refrigerado	Carnación y larvas de carnación	Productos químicos	Productos lácteos elaborados	Vidrio y otros productos no metálicos	Productos de petróleo refinado
Perfumes y gas natural	Bebidas	Productos de caucho y productos plásticos	Productos de molinería		
Carnación elaborada	Productos de textiles, cuero y productos de cuero	Productos metálicos			
Pescado preparado o en conserva	Otros productos manufacturados	Máquina, equipo y aparatos eléctricos			
Cacao elaborado, chocolate y productos de confitería		Equipo de transporte			
Otros productos alimenticios					
Productos de madera (excepto muebles)					

Fuente: Elaboración de la autora con base en datos del BCE.

Nota: Se dice que el sector oscila entre niveles, cuando al menos en dos ocasiones ha estado en otra categoría, o en caso de haber cambiado de categoría tan sólo una vez, el promedio de la serie es inferior/superior a la categoría predominante¹⁵.

En este cuadro se destaca que los productos con alto nivel de especialización, derivados fundamentalmente de las ventajas comparativas que tiene el país para su producción, han logrado ingresar en los exigentes mercados europeos y estadounidenses, así como en los mercados de los vecinos del Cono Sur (los casos del banano, el atún en conserva, las flores y los palmitos, entre otros). Estas actividades, por lo tanto, son autosuficientes y aportan de manera importante al PIB del Ecuador y su crecimiento se fundamenta en su proyección hacia el comercio exterior.

En cuanto a los productos de un nivel de especialización intermedio, el estudio de la ALADI ubica, entre otros, al camarón. La razón es, fundamentalmente, la grave afectación que tuvo el sector debido a la enfermedad de la mancha blanca, que provocó una caída de los índices de producción y exportación. No obstante, este sector ha experimentado una recuperación notable en los últimos años, debida, fundamentalmente, a la inversión en estudios para paliar dicha plaga. Los demás sectores se mantienen estables debido al mercado interno y a la compensación que se da en los niveles de exportación de algunos productos incluidos en este grupo, particularmente los de silvicultura y algunas manufacturas, cuyos mercados están mayoritariamente en la subregión.

En la columna que contiene los productos de bajo nivel de especialización, la ALADI identifica grupos que experimentan niveles de “desespecialización”.

...la tendencia negativa del índice de especialización estaría explicada por una importante caída en el esfuerzo exportador, patrón que puede responder a varios factores, tales como pérdida de competitividad del sector, problemas en los mercados de destino (nuevas barreras arancelarias y no arancelarias), cambios en las preferencias, problemas en la comercialización y distribución, *shocks* negativos (climáticos, precios, etc.), entre otros¹⁶.

La ausencia de una política que ligue el nivel de protección que brinda el Estado con la capacidad de las empresas y sectores productivos nacionales

15 ALADI, Departamento de Promoción Económica, Publicación N° 03/04, “Análisis de la inserción de los sectores productivos ecuatorianos en la región”, p. 53.

16 ALADI, Departamento de Promoción Económica, Publicación N° 03/04, “Análisis de la inserción de los sectores productivos ecuatorianos en la región”, p. 38.

para invertir en las etapas en las que han gozado de protección para ganar más eficiencia puede ser un factor determinante en estas caídas de producción y de participación en el comercio externo. Es por ello necesario corregir las fallas estructurales de la producción, lo que no depende, en absoluto, de los acuerdos comerciales que el país negocie, sino de un ordenamiento interno estructural.

Al respecto, un análisis de la ALADI sobre la implementación de la dolarización hace una reflexión interesante que es importante citar:

Estos productos, cuyas ventajas o desventajas no son tan definidas, son productos sensibles a variaciones en las condiciones en competencia, entre las cuales la política cambiaria juega un papel importante. La dolarización, congelando el tipo de cambio, puede afectar este tipo de productos, a menos que las condiciones de competencia (entorno internacional y reformas internas) afecten el sentido contrario, esto es, mejorando la productividad y competitividad¹⁷.

De hecho, la dolarización afectó sensiblemente, y lo sigue haciendo, a la competitividad del Ecuador, toda vez que el sector exportador estuvo equilibrado por el tipo de cambio, frente a las crisis económicas, lo que le permitió ganar competitividad, vía precio. No obstante, en las actuales circunstancias, este hecho demuestra los pocos niveles de inversión en el sector productivo, destinados a ganar mayor competencia en los mercados internacionales fundamentada en bajar costos de producción, tema en el que es necesario implementar medidas para la provisión de fondos y una baja en los costos de electricidad, mano de obra, incentivos tributarios, infraestructura apropiada para la producción exportadora, baja de aranceles de materias primas y bienes de capital y flexibilidad laboral. Esto no se ha conseguido en Ecuador. La competitividad requiere también inversiones privadas para mejorar la tecnología e incorporar valor agregado a la producción, tema que en la mayor parte de las actividades exportadoras no se ha verificado.

En definitiva, se constata con esta información que Ecuador ha diversificado muy poco sus actividades productivas y su comercio exterior sigue dependiendo, en gran medida, de unas pocas actividades económicas, don-

17 ALADI, Departamento de Promoción Económica, Publicación N° 02/03, "Análisis del impacto de la dolarización en la inserción externa del Ecuador", p. 55.

de el desarrollo industrial está limitado a los productos alimenticios, petróleo, químicos, flores, pescado y productos de acuicultura, lo cual sigue siendo escaso, pese a que en algunas de esas ramas se ha logrado un índice de especialización importante. Las condiciones de producción que en algunos casos están ligadas a la disponibilidad de los recursos naturales principalmente, generan una gran debilidad del país, que sigue con una estructura productiva que depende de la provisión de materias primas, productos manufacturados, tecnología y bienes de capital provenientes del exterior, experimentado así unos términos de intercambio desfavorables. Ecuador no ha podido superar la brecha tecnológica en su producción y eso le genera vulnerabilidad en su desempeño en los mercados internacionales. Por ello, se hace imperativo determinar una agenda interna que sea funcional al crecimiento hacia fuera. No obstante, Ecuador tiene debilidades institucionales para llevar a efecto esta agenda, asunto que será desarrollado a continuación.

Debilidades institucionales del Ecuador

Cuando Ecuador se vio presto a iniciar las negociaciones del ALCA, el reto de negociar una apertura regional motivó una revisión de la situación ecuatoriana ante dicha negociación. En esa ocasión se identificaron algunos “factores que de no ser enfrentados adecuadamente podrían conspirar con una mejor participación del Ecuador en la proyectada zona de libre comercio” (Falconí 2001: 3). Estos factores son:

- Inestabilidad económica.
- Un importante diferencial tecnológico.
- Cambios frecuentes en la legislación económica y social, es decir que no existe certeza jurídica.
- Rigidez cambiaria determinada por la dolarización, lo que va ligado a las tensiones inflacionarias del entorno.
- El peso de la deuda externa que compromete el financiamiento de la reconversión industrial.
- La carencia de claras opciones microeconómicas por la competitividad.
- Problemas en el sistema financiero
- La ausencia de un plan económico de largo plazo.

Muchos de estos factores siguen siendo preocupantes en Ecuador, aunque es importante señalar que respecto de la estabilidad económica la dolarización ha contribuido a paliar las crisis inflacionarias que fueron tan frecuentes en el pasado. Así mismo el alto precio internacional del aceite crudo de petróleo y las remesas de los migrantes ecuatorianos desde el exterior, junto con una medida política presupuestaria, han logrado dar estabilidad al Ecuador en los últimos tres años. No obstante, es importante señalar que dos hechos, de los tres señalados, no están bajo control del Estado ecuatoriano: los altos precios del petróleo y el envío de remesas provenientes del exterior. Ello implica que ésta temporada de alivio económico sea aprovechada adecuadamente e invertida en beneficio del desarrollo del país.

Así mismo, el sistema financiero ha logrado repuntar, pero aún siguen siendo muy altas las tasas de interés activas, lo que detiene la provisión de fondos para el desarrollo y, por lo pronto, tanto Europa como los vecinos andinos han reevaluado sus monedas, lo que le ha traído al Ecuador un aliciente en lo que implica el diferencial cambiario con sus socios comerciales.

No obstante lo anterior, los demás factores siguen vigentes en Ecuador y esto lleva a la reflexión sobre la necesidad de establecer un sistema jurídico adecuado, moderno y estable, para poder atraer inversión nacional y extranjera y, con ello, paliar el diferencial tecnológico y establecer mejores opciones de competitividad para el país.

Al analizar la estructura del Estado ligada al comercio exterior del Ecuador también encontramos una serie de flaquezas que están ligadas a que los grupos de interés ecuatorianos dejan muy pocas alternativas viables de negociación y la debilidad de las instituciones de gobierno, que vienen aparejadas a la crisis de gobernabilidad ecuatoriana. Ello provoca que la normativa sea poco clara, por lo que se genera inseguridad jurídica y, de otro lado, se asumen normativas y decisiones contradictorias, toda vez que éstas no son asumidas en función del interés del país, sino de un sector determinado.

En Ecuador aún no están definidas las responsabilidades y las competencias de las entidades involucradas con la negociación de comercio exterior (Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Finanzas) razón por la cual no se sostienen equipos permanentes de negociación comercial, autónomos y con la suficiente experiencia en esta materia.

A ello se suma también la falta de un diálogo fluido y comprensible entre los sectores privado y gubernamental, fundamentalmente porque el propio sector privado también está dividido y estratificado, lo cual no facilita la canalización de demandas sustentadas ante el gobierno y más bien radica en presiones fuertes que no necesariamente determinan soluciones sostenibles en el tiempo.

Estas debilidades institucionales han provocado una ausencia de planificación de la agenda de comercio exterior ecuatoriana y en su lugar, se producen reacciones frente a la agenda externa que viene más bien impuesta a las instituciones del Estado, bajo el entendido de que Ecuador no se puede marginar del proceso económico mundial, toda vez que, de hecho, estos espacios de negociación, sean multilaterales o bilaterales, constituyen oportunidades que, en cierta medida, abren espacios para el país.

Si, como se ha visto con anterioridad, Ecuador ha podido beneficiarse de algunos tipos de negociación, sin haber asumido una política de Estado al respecto, es probable que la planificación y la concertación en este ámbito podrían permitir al país alcanzar los beneficios y realizar las expectativas que se forjan en las negociaciones, pero para ello se requerirá de autoridades coherentes, profesionales y con capacidad de negociación interna y externa.

Conclusiones

Entre los problemas que Ecuador enfrenta en la coyuntura política contemporánea se encuentra una crisis de gobernabilidad motivada, entre otros factores, por la improvisación y la ausencia de una planificación estratégica de mediano y largo plazo. Esta situación incide directamente en el desempeño del Ecuador en su proyección económica y comercial externa. Un factor que ha estado ausente del debate político nacional es la política de comercio exterior. Lamentablemente este tema no ha logrado captar la atención de los sectores académico y político y, en muy poca medida, del sector empresarial del país, sin que se logre un debate amplio para poder definir las agendas interna y externa alrededor de esta materia.

En su lugar, la apertura del Ecuador al comercio exterior se ha dado, más bien, por motivaciones de coyuntura internacional, influenciadas fundamentalmente por la incorporación a tendencias de negociación que han

impuesto una agenda sin el análisis, preparación y planificación interna necesarios y, más bien, con un frente de oposición ideológica que se limita a expresar un discurso contrario a la apertura, sin presentar un análisis y propuestas específicas.

No obstante lo anterior, este trabajo ha demostrado que la apertura comercial de la que Ecuador se ha beneficiado hasta aquí, ha generado e impulsado algunas actividades productivas exportadoras que no habrían podido desarrollarse sin los mercados externos. De esta manera, la opción de desarrollo impulsada a través del comercio exterior puede constituir una alternativa válida para Ecuador que tiene un mercado pequeño y restringido que mal podría sustentar el desarrollo nacional por sí solo.

Ahora, Ecuador está a las puertas de suscribir un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, con la inclusión de una serie de materias, más allá de la apertura comercial de bienes y servicios, que motivará sin duda cambios trascendentales dentro de la estructura económica, administrativa y jurídica del país, tomando en cuenta que es la primera negociación comercial del Ecuador con una potencia mundial y, para el caso específico de Estados Unidos, el primer socio comercial del Ecuador. Sigue siendo, sin embargo, una decisión que está motivada esencialmente por la idea de que Ecuador no puede marginarse de esta negociación, cuando sus dos vecinos solicitaron iniciarla.

En el escenario en que Ecuador tendrá que desenvolverse para el futuro, el Sistema de Integración Andino, los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI, particularmente el Acuerdo CAN-MERCOSUR y el TLC con Estados Unidos, en caso de llegar a suscribirse y ponerse en vigencia, constituirán los instrumentos de apertura a su disposición.

Sobre esa base, se hace necesaria también la negociación de un Acuerdo de Asociación que incluya un Tratado de Libre Comercio con la UE como una alternativa para establecer los equilibrios estratégicos adecuados y paliar los niveles de dependencia que pudieran generarse con un solo socio comercial fuerte, que por ahora representa más del 40% de sus exportaciones.

No obstante, el requisito esencial para la negociación con la UE será la profundización de la integración andina, elemento que no dependerá exclusivamente de la capacidad negociadora ecuatoriana, sino de un desempeño armónico y equilibrado entre todos los socios andinos. Para Ecuador este es un tema esencial, pues, como se definió anteriormente, la integración, par-

tualmente con Colombia y Perú, representa un tema de primer orden la política comercial externa del Ecuador. De hecho, los ecuatorianos deberán mantenerse expectantes sobre los niveles de influencia que la implementación del TLC tendrá respecto de la CAN, sobre todo por la coexistencia de la zona de libre comercio del TLC entre Estados Unidos, Colombia, Perú y Ecuador con la de la CAN y los niveles de profundización de la integración de la segunda por la implementación de la cláusula de la nación más favorecida generadas en la primera.

Así se constata que siguen siendo los factores externos los que determinan los cambios de circunstancias en la agenda de desarrollo del Ecuador. De hecho, la globalización determinará una dinámica en la que la interdependencia económica puede derivar en un beneficio o deterioro de un determinado sector económico nacional. Por ello, se hace necesario tomar como base la identificación de los campos en los que Ecuador presenta posibilidades de competitividad, para favorecer en esas áreas el desarrollo y el incentivo de las actividades exportadoras, con el objeto de generar empleo y mayores niveles de participación en el comercio exterior.

El aprovechamiento de la apertura económica y comercial disponible para Ecuador dependerá, en gran medida, de la formulación de una agenda interna que busque, principalmente, estimular un reordenamiento interno global, un mayor esfuerzo y coherencia en la aplicación de políticas públicas orientadas a generar una mayor productividad, a través de una reorientación del aparato productivo hacia sectores con posibilidades de cambio, modernización y atracción de inversiones, sectores en los cuales Ecuador tenga ventajas comparativas.

Ecuador debe diseñar, para el efecto, estrategias de búsqueda de nichos de mercado para su oferta exportable, para la que potencialmente podría generarse, así como para la atracción de inversiones que favorezcan su crecimiento, desarrollo y una mejor intervención en el comercio exterior.

Con base en que el costo de la incursión en el comercio exterior trae aparejada la apertura y, por ende, la pérdida de competitividad de la producción nacional en los mercados nacionales, se hace necesario determinar etapas de protección. Sin embargo, con el compromiso por parte del sector privado interno de generar mayores grados de eficiencia, para lo cual será necesario identificar aquellas áreas que han perdido niveles de especialización, pero que tienen potencial para recuperarlo.

Será importante también realizar una planificación para financiar y promover asistencia técnica especializada para la reconversión de las actividades agrícolas e industriales que pudieran ser afectadas, con base en estudios de competitividad que se fundamenten en las expectativas reales que pueden tener las actividades productivas con proyección hacia los mercados externos, tomando en cuenta que el abanico de posibilidades de apertura en el exterior es mayor al vigente a inicios de la década del noventa.

Será así mismo primordial generar fortalezas en las entidades involucradas con el comercio exterior, particularmente de aquellas orientadas a facilitar el intercambio comercial, tal el caso del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria, del Instituto Nacional de Pesca, así como de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, los cuales deben tener procedimientos más ágiles, eficientes y funcionales para el comercio exterior. La cooperación y asistencia técnicas serán indispensables para generar esas fortalezas, no obstante, en el ámbito andino se está trabajando en ese sentido, con el apoyo de la UE. Ecuador deberá generar proyectos y programas específicos para hacer uso de la cooperación que estaría disponible para el país.

La eliminación de los monopolios es un factor esencial, lo que permitirá desarrollar de mejor manera las actividades productivas y comerciales en Ecuador.

Otro tema prioritario será la búsqueda de asociaciones estratégicas en el ámbito empresarial, tanto al interior del país, como con los sectores empresariales de los países vecinos, con el objeto de eliminar las fronteras físicas y acercar más las oportunidades de comercio, aprovechando la complementariedad económica, particularmente con la idea de ingresar a mercados de mayor tamaño y exigencia.

Será necesario establecer una entidad permanente que se dedique a dirigir y orientar las futuras negociaciones comerciales. El carácter permanente es esencial para el seguimiento de una política de Estado alrededor de la proyección económica y comercial del Ecuador hacia el exterior. En estas materias, es importante establecer niveles idóneos de coordinación entre todas las entidades del Estado involucradas, que deben complementarse y no competir para ganar más protagonismo en estos aspectos. Al mismo tiempo, Ecuador debe concretar fortalezas institucionales entre las entidades que administran el comercio exterior y las que lo negocian, una vez que las decisiones deben estar motivadas por razones técnicas y no por presiones de determinados sectores.

En este ámbito, la consecución de un desarrollo sustentable, que ponga énfasis en la creación de “industrias limpias” y la incorporación de modos de producción sostenibles, serán esenciales, tomando en cuenta las bondades del entorno natural ecuatoriano. En ese mismo contexto, la identificación de actividades ligadas a la ecología, como la conservación, podrían traer fuertes inversiones para Ecuador alrededor de temas de investigación y ecoturismo, tomando en cuenta que Ecuador es uno de los países de mayor concentración de diversidad biológica del mundo.

Será necesario poner énfasis en la educación en todos los niveles y también en la promoción de actividades de investigación científica y tecnológica, todo orientado a generar y favorecer un recurso humano que pueda adaptarse al reto de la modernidad, en los ámbitos de la capacidad gerencial como de la creación de mano de obra calificada. Al mismo tiempo, una educación de calidad traerá consigo la posibilidad de mejorar la creación de consensos, demandas y acciones coordinadas sobre la base de un mejor conocimiento del entorno y de lo que se puede hacer conforme a las circunstancias económicas nacionales y mundiales. El rendimiento de cuentas y la exigencia de mayores oportunidades pueden verse asegurados con un mejor nivel de conocimientos.

Finalmente, se hace necesario promover un amplio debate sobre el modelo de desarrollo hacia fuera, como alternativa fundamental para la supervivencia de varias actividades de producción nacionales, con base en un consenso general, que debe estar promovido al más alto nivel estatal y privado.

Bibliografía

Documentos publicados

ALADI – Departamento de Promoción Económica, “Análisis de la inserción de los sectores productivos ecuatorianos en la región”, Publicación N°03/04, mayo de 2004. Disponible en la página web de la ALADI: www.aladi.org.uy

____ “Análisis del impacto de la dolarización en la inserción externa del Ecuador”, Publicación N° 02/03, marzo de 2003. Disponible en la página web de la ALADI: www.aladi.org.uy

- Costa Vaz, Alcides (1988). “América Latina frente a la globalización: algunos retos para el regionalismo económico”. En: Francisco Rojas Aravena, ed., *Globalización y América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Santiago de Chile, FLACSO.
- Falconí Flores, Juan, coord. (2001). *Ecuador: Lineamientos generales para una estrategia ante el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría Económica.
- Ocampo José Antonio (1998). “Globalización y su impacto en las economías”. En: Francisco Rojas Aravena, ed., *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Santiago de Chile, FLACSO.
- Sunkel, Oswaldo (1998). “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?”. *Revista de la CEPAL*, número extraordinario.

Documento no publicado:

- Baquero, Marco y María Belén Freire (2003). “Hechos estilizados de 31 sectores productivos en Ecuador. Agenda de Competitividad y Productividad y Agenda de Inserción de la Economía a los Mercados Mundiales”. Quito, Banco Central del Ecuador.

Fuentes utilizadas para los cuadros estadísticos:

- Cifras Estadísticas de la CAN disponibles en la página web de la Comunidad Andina: www.comunidadandina.org
- Cifras Estadísticas de la ALADI, disponibles en la página web de la ALADI: www.aladi.org.uy

La temática ambiental en las negociaciones comerciales de Estados Unidos con Chile, Centroamérica y los países andinos

José Miguel Vásquez

Introducción

Desde hace casi cinco décadas, con miras a insertarse en espacios y mecanismos orientados al libre comercio, Ecuador ha participado de manera más o menos activa, en procesos de integración comercial de alcances regional, subregional y bilateral. Habiendo transitado por experiencias iniciales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC-, posteriormente transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-, cuya intrincada red de Acuerdos de Alcance Parcial y Complementación Económica propugnaba un acercamiento general de sus miembros con base en negociaciones bilaterales y en principios básicos como los de nación más favorecida y trato nacional, no desdeñó tampoco las posibilidades que le ofrecía la subregión andina; emprendió en un proceso de integración que experimenta un alto grado de desarrollo. A tono con la práctica de la época, dichas negociaciones enfatizaron en aspectos relacionados con desgravación arancelaria y apertura de mercados, preferentemente para bienes agrícolas y semielaborados, dejando de lado otras cuestiones que, al parecer, desbordaban el contenido de un acuerdo de cuño estrictamente comercial.

Desde esa perspectiva, es sólo hasta el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas -ALCA- que en Ecuador, bajo el epígrafe de “sociedad civil”, se abordan ciertos temas considerados nuevos como los asuntos de género, los temas laborales y también los ambientales. Es importante resaltar que la inclusión de capítulos ambientales en los

tratados comerciales suscritos por Estados Unidos se debe al condicionamiento expreso de los denominados *fast track* o TPA¹.

Es pues en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Andinos²-Estados Unidos que se contempla, por primera vez, un capítulo autónomo orientado a “garantizar la implementación y cumplimiento de la legislación ambiental propia y asegurar altos estándares de protección ambiental entre las partes”³. Las propuestas se inspiran en la filosofía de que no es lícito incrementar comercio o atraer inversiones a costa del deterioro ambiental.

Inclusión de temas ambientales en otros acuerdos comerciales suscritos por Estados Unidos

Debido a la significativa importancia que los temas ambientales han adquirido en las negociaciones comerciales, tanto regionales como multilaterales, Estados Unidos incluye sendos capítulos ambientales en sus negociaciones bilaterales.

Desde la suscripción del Acuerdo Bilateral entre Jordania y Estados Unidos, las disposiciones sobre temas ambientales, contenidas en un capítulo específico que lleva su nombre, tal y como sucede en los otros temas que forman parte del universo, y que se incluyen en los acuerdos bilaterales con Estados Unidos, marcó un precedente respecto a la importancia que dicho país otorga al tema ambiental en el contexto de las negociaciones comerciales. Este conjunto de disposiciones se conoce como el “estándar jordano” el cual hace relación con el compromiso de no debilitar estándares ambientales para atraer inversión extranjera o incrementar el comercio, de proveer un marco adecuado de participación ciudadana que refuerce el cumplimiento ambiental de la industria y de proveer un marco de cooperación enfocado a incrementar el cumplimiento de la legislación ambiental.

El modelo del Tratado de Libre Comercio -TLC- suscrito entre Chile y Estados Unidos es visto por algunos como el primer acuerdo de comercio

1 Autorización emitida por el órgano legislativo en favor del Ejecutivo y sus órganos de gobierno para proceder a la negociación de un tratado comercial sujeto a la observancia de determinadas condiciones expresamente contempladas en el texto de dicho instrumento.

2 Colombia, Ecuador y Perú

3 “El ABC del TLC”, suplemento especial de *El Comercio*, Quito, 08-11-04.

bilateral que incorpora este tema de forma satisfactoria⁴ fomentando, por un lado, los mecanismos de cooperación, asegurando el cumplimiento de las normas ambientales nacionales en lo relativo al comercio bilateral y resguardando la soberanía de los países en estas materias (Gobierno de Chile 2002).

Como se puede observar, el modelo desarrollado a partir de Jordania – Estados Unidos, fue utilizado tanto para las negociaciones con Chile como con los países de Centroamérica. Sin embargo, las particularidades de cada negociación determinaron énfasis diferentes en ciertos temas, en donde se puede apreciar que las percepciones respecto del cumplimiento de estándares ambientales de los países, pesaron en el nivel de compromiso exigido por parte de Estados Unidos⁵.

Acuerdo Chile - Estados Unidos

Las particularidades de este acuerdo se refieren, de forma general, al compromiso respecto del cumplimiento de la propia legislación ambiental, siendo ésta la única obligación recurrible, en materia ambiental, sujeta al procedimiento de solución de controversias del Acuerdo.

Otro punto importante es que se reconoce el derecho de cada parte de establecer sus propios niveles de protección ambiental y políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como de modificar o adoptar legislación, habida cuenta que el compromiso establece que ambas partes “procurarán” que sus leyes ambientales provean altos niveles de protección ambiental y el compromiso de seguir mejorándolos.

Se deja expresa constancia de la prohibición de que las partes intenten debilitar o reducir los niveles de protección ambiental para atraer el comercio o la inversión, lo cual constituye uno de los ejes principales en este capítulo.

4 Sin embargo, algunas organizaciones no gubernamentales de medio ambiente, han calificado como un retroceso al modelo chileno en relación al jordano al no incluir temas como expedientes de hecho y al no introducir, de manera más clara, la obligación de elevar los estándares ambientales.

5 Eda Rossi. Negociadora del Capítulo Ambiental Chileno. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Cancillería de Chile. Expresiones vertidas en una reunión en la sede de la CAF – Lima, sobre las experiencias de los diferentes países que han negociado con Estados Unidos. Agosto, 2004.

Se tratan temas complementarios como la creación de un Consejo de Asuntos Ambientales compuesto por representantes de las Partes de nivel ministerial o equivalente, el cual se reunirá de manera periódica. Paralelamente, se establece un mecanismo específico de consultas para las materias ambientales, que contempla plazos e instancias previamente definidos; además, la posibilidad de realizar consultas con expertos gubernamentales y externos y de recurrir a determinados procedimientos como los buenos oficios, mediación o arbitraje. En las consultas que se mencionan, el Consejo de Asuntos Ambientales juega un rol preponderante.

De existir alguna controversia que no pueda ser resuelta en la esfera del Consejo de Asuntos Ambientales, se puede recurrir al Mecanismo de Solución de Controversias, que contempla la elaboración de Listas Especiales de Expertos en Asuntos Ambientales que puedan integrar los paneles.

Adicionalmente, el acuerdo incorpora mecanismos para la participación de la sociedad civil en la implementación de las obligaciones contenidas en dicho instrumento.

De forma complementaria, se establecen sistemas de cooperación e inversión entre los dos países, los cuales contemplan programas y proyectos específicos. También se incluyó una mención importante sobre la responsabilidad social y ambiental por parte de las empresas que operen en ambos países para incorporar, de manera voluntaria, principios de responsabilidad social corporativa en sus prácticas y políticas.

Acuerdo Centroamericano de Libre Comercio – CAFTA-

En el capítulo 17 sobre Cooperación Ambiental del CAFTA, se replica la mayor parte de las obligaciones contenidas en el Acuerdo Chile – EE.UU. como por ejemplo:

- Hacer cumplir las leyes y normas ambientales vigentes en cada país.
- Proporcionar altos niveles de protección ambiental dentro de sus territorios.
- No debilitar los estándares ambientales para atraer a la inversión extranjera,
- Acordar áreas específicas donde se reforzará la cooperación ambiental.

Todo ello mediante la aplicación de procedimientos detallados para la solución de controversias y la participación activa de la sociedad civil. En general, el texto del capítulo 17 del CAFTA es equivalente al capítulo 19 del Acuerdo Chile – EE.UU. con algunas particularidades que se destacan a continuación en una matriz comparativa.

Sin embargo, se puede notar que la redacción presente en el artículo sobre “niveles de protección”, es menos exigente en la redacción de Chile-EE.UU., ya que no lo compromete a continuar mejorando sus niveles respectivos de protección ambiental sino que lo compromete simplemente a “esforzarse por mejorar su legislación ambiental”.

También se pueden apreciar diferencias significativas respecto al tratamiento de las obligaciones para permitir la participación de la sociedad civil, ya que en el CAFTA, a diferencia de Chile, se establece un proceso pormenorizado para que cualquier persona situada dentro del territorio de las partes pueda enviar una comunicación a través de un Secretariado identificando el incumplimiento de su legislación ambiental, en la cual, dependiendo de la respuesta de la parte en referencia, el Secretariado elaboraría un “expediente de hechos” el cual sería presentado al Consejo de Asuntos Ambientales (Comunidad Andina 2004: 78).

De la misma manera, se pueden apreciar diferencias significativas respecto a cómo se aborda el tema de la Cooperación Ambiental. Mientras en el Acuerdo Chile – EE.UU. la cooperación apunta a desarrollar proyectos relacionados con el registro de emisiones, contaminación minera, prácticas agrícolas, reducción de emisiones de bromuro de metilo, etc., en el caso del CAFTA las prioridades de cooperación se orientan a temas como transferencia de tecnología e intercambio de opinión y desarrollo de incentivos, promoción de bienes y servicios ambientales, así como sobre la conservación de especies compartidas y en peligro de extinción (Ibid.).

Finalmente, en el CAFTA no hay referencia a los “Principios de Gestión Empresarial”, que sí existen en el Acuerdo de Chile con Estados Unidos. Por otro lado, se puede apreciar, adicionalmente, que la formulación del artículo que establece la relación entre los dos TLC y los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMA), son diferentes ya que la redacción chilena hace más referencia a la discusión en el ámbito del sistema multilateral de comercio y la Declaración de Doha, y en el CAFTA se establece una relación más fuerte con el Acuerdo de Cooperación Ambiental.

Acuerdo países andinos⁶ – Estados Unidos

Las negociaciones entre los países andinos y Estados Unidos iniciaron en el mes de mayo y, hasta el momento, se han realizado cinco rondas de negociaciones en las ciudades de Cartagena, Atlanta, Lima, Fajardo y Guayaquil. Se prevén, al menos, tres rondas más hasta la culminación total del proceso.

El capítulo ambiental que se encuentra bajo negociación, guarda esquema similar al contemplado en los capítulos de los acuerdos entre Chile y CAFTA con Estados Unidos, es decir, de alguna manera mantiene el “estándar jordano”. Pese a que la mayoría de los textos son preliminares y están todavía sujetos a consideración de las partes hasta el final del proceso⁷, el acuerdo tiene más similitudes con el CAFTA que con el Acuerdo Chile-Estados Unidos.

Sin embargo, tres temas destacan hasta el momento como diferencias sustanciales entre el Acuerdo Andinos-Estados Unidos y los otros dos acuerdos analizados anteriormente. Los países andinos desean introducir un Principio General que enmarca el Acuerdo en los principios de Derecho Internacional consagrados en la Carta de las Naciones Unidas que reconoce la soberanía de los países, el derecho que les asiste de aprovechar los recursos naturales según sus propias políticas ambientales, y la responsabilidad de velar por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción.

Adicionalmente, a continuación del Principio General, se introduce un objetivo, que tampoco se encuentra en ninguno de los dos acuerdos anteriores y que persigue asegurarse que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente, colaboraren en la promoción de la utilización óptima de los recursos naturales de acuerdo con los propósitos del desarrollo sostenible y preserve los objetivos de fomento comercial del Acuerdo, incluida la promoción de medidas no discriminatorias, para evitar los obstáculos encubiertos al comercio y eliminar las distorsiones al menos cuando el resultado pueda traducirse en beneficios directos tanto para el comercio como para el medio ambiente.

6 Los países andinos que participan en la negociación son Colombia, Ecuador y Perú. Bolivia participa en calidad de observador y se espera su incorporación formal en los meses que vienen.

7 La negociación ha asumido la modalidad de *single undertaking*, es decir que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”.

Finalmente, uno de los temas más interesantes y novedosos que este acuerdo introduce, se refiere a una propuesta de los países andinos que evidencia la relación entre diversidad biológica⁸ y comercio, en el cual reconocen la importancia de la conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y su papel estratégico para alcanzar su desarrollo sostenible.

De esta forma, “convienen en la necesidad de apoyo mutuo entre las políticas y medidas comerciales y las políticas y medidas ambientales con miras a:

- La conservación, el uso sostenible y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven del uso de la diversidad biológica.
- El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales de los que depende la supervivencia de las especies.
- El respeto, la preservación y el mantenimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas y locales, importantes para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales.

Agregan que “el comercio internacional debe desempeñar un rol clave en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica”. Se propone, en particular, que las partes fomenten, según corresponda en cada caso, “la conservación, el uso sostenible y la protección de aquellos recursos de los cuales son los centros de origen y de la diversidad genética”.

La propuesta, además, establece que “ninguna de las disposiciones del presente Acuerdo se entenderá en el sentido de que impida a alguna de las Partes adoptar medidas para la protección de su medio ambiente en general, y de su biodiversidad y conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas y locales, en particular, siempre y cuando dichas medidas no sean discriminatorias ni constituyan barreras encubiertas al comercio”.

8 Los países andinos son megadiversos, es decir, están dentro de los 17 países, en el plano mundial, que tienen mayor diversidad biológica. Si consideramos la diversidad en atención a la superficie de nuestro país, probablemente seamos uno de los países que mayor diversidad biológica posee.

Sin perjuicio de que el desarrollo de la disposición anterior se encuentre bajo negociación –en lo referente al acceso de recursos genéticos y la protección del conocimiento tradicional– en el capítulo de propiedad intelectual, la concordancia y sinergia con el capítulo ambiental son preponderantes para otorgarle al conjunto de la propuesta andina, la sincronía y seriedad que han otorgado a este tema, los estados en su conjunto, de forma individual y a través de diversas disposiciones en la región andina. A este respecto, considero importante señalar que la propuesta andina se encuentra en consonancia tanto con el espíritu de la Convención de Diversidad Biológica como con las Decisiones 391 sobre el Régimen para el Acceso a los Recursos Genéticos y la Decisión 486 relativa al Régimen común sobre Propiedad Intelectual.

Las Decisiones citadas, entre otros principios, establecen la imposibilidad de patentar componentes biológicos aislados y que en el caso de invenciones que incorporen conocimientos tradicionales, la concesión del título de patente se sujete a la demostración de la procedencia legal de ese conocimiento, contemplándose la posibilidad de denegar o anular la patente en caso de incumplimiento. Esto presupone consentimiento expreso del Estado o de la comunidad correspondiente y una repartición equitativa de los beneficios que produzca la utilización del recurso. Estas disposiciones contrastan con la legislación norteamericana en la que no existe la exigencia de demostrar el origen legal de los recursos genéticos.

Además del tratamiento preponderante que el capítulo de propiedad intelectual otorga al tema ambiental, constatamos que se encuentra presente de manera explícita en otros capítulos como inversiones, servicios, acceso a mercados, etc.

Conclusiones

Pese a que a simple vista se puede apreciar que el formato del capítulo ambiental del TLC que se está negociando entre Colombia, Perú y Ecuador con Estados Unidos, es muy similar al que se encuentra en los capítulos ambientales del TLC Chile- Estados Unidos y del CAFTA, se pueden apreciar diferencias sustantivas respecto al alcance que se ha pretendido dar en cada uno.

Así, el capítulo ambiental del texto andino de negociación se encuentra todavía en discusión por parte de los cuatro países, sin embargo, se pueden observar cuatro diferencias clave respecto de los acuerdos anteriores, las cuales pueden ser catalogadas como tres diferencias sustantivas y algunas más respecto al alcance de las disposiciones.

Los países andinos introducen un párrafo inicial, a modo de Principio General, que enmarca el Acuerdo en los principios de Derecho Internacional consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, que reconoce la soberanía de los países de aprovechar sus recursos naturales según sus propias políticas ambientales y la responsabilidad de velar por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción. Este principio internacional trata de darle cierta equidad y balance, en lo que respecta a las obligaciones contraídas por los países, y reafirma algunos principios que han sido expresados en otros instrumentos internacionales, los cuales han sido suscritos por Estados Unidos.

Adicionalmente, a continuación del Principio General se introduce un párrafo de “Objetivos” que tampoco se encuentra en ninguno de los dos acuerdos anteriores y que persigue que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente, colaboraren en la promoción de la utilización óptima de los recursos naturales de acuerdo con el objetivo del desarrollo sostenible y preserve los objetivos de fomento comercial del Acuerdo, incluida la promoción de medidas no discriminatorias, para evitar los obstáculos encubiertos al comercio y eliminar las distorsiones, al menos, cuando el resultado pueda traducirse en beneficios directos tanto para el comercio como para el medio ambiente.

Es necesario mencionar que el hecho de que el capítulo ambiental no comience de modo similar a los anteriores, ha causado cierta sorpresa a la delegación norteamericana cuyos integrantes, al parecer, le dan más importancia al formato, de la que se podría pensar. Así, han manifestado que esto resulta extraño y, aparentemente, no entienden el valor adicional que tiene. Sobre esta impresión de las contrapartes, cabe considerar que será importante mantener estos párrafos pese a que su inclusión no resista un análisis legal exhaustivo en lo que respecta a las obligaciones adicionales que representan para las partes, por lo cual se cuestione su utilidad. Sin embargo, su presencia ha sido de gran valor a la hora de balancear las propuestas de negociación cuando se trata de depurar el texto borrador para ir acercándose a un texto de consenso. Ha servido, y sirve, para dar un contexto de De-

recho Internacional a la interpretación del capítulo ambiental, y para crearse fichas de intercambio a la hora de armar propuestas, las cuales siguen bajo consideración de las partes.

Sin embargo, la diferencia sustantiva que se observa en el capítulo ambiental de los andinos, es uno de los temas más interesantes y novedosos que este acuerdo introduce, y que se refiere a una propuesta de este sector que evidencia la relación entre diversidad biológica y comercio, en la cual reconocen la importancia de la conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y su papel estratégico para alcanzar su desarrollo sostenible.

De esta forma, “convienen en la necesidad de apoyo mutuo entre las políticas y medidas comerciales y las políticas y medidas ambientales con miras a: (i) la conservación, el uso sostenible y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven del uso de la diversidad biológica; (ii) el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales de los que depende la supervivencia de las especies; y (iii) el respeto, la preservación y el mantenimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas y locales, importantes para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales”.

Se agrega que “el comercio internacional debe desempeñar un rol clave en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica”. Se propone, en particular, que las partes fomenten, según corresponda en cada caso, “la conservación, el uso sostenible y la protección de aquellos recursos de los cuales son los centros de origen y de la diversidad genética”.

La propuesta establece, además, que “ninguna de las disposiciones del presente Acuerdo se entenderá en el sentido de que impida a alguna de las partes adoptar medidas para la protección de su medio ambiente en general, y de su biodiversidad y conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas y locales en particular, siempre y cuando dichas medidas no sean discriminatorias ni constituyan barreras encubiertas al comercio”.

Esta sola disposición, en consonancia con aquellas correspondientes contenidas en el capítulo de propiedad intelectual, han determinado que esta negociación sea muy diferente a las anteriores, ya que es la primera que

plantea, en una negociación comercial, la diversidad biológica como un tema trascendente en un afán por salvaguardar las agendas ambientales internas, y, en particular, la necesidad de evitar que las disposiciones sobre diversidad biológica, conocimientos tradicionales y recursos genéticos, vigentes en el ámbito andino, y provenientes de las obligaciones contraídas en el Convenio de Diversidad Biológica, se vean soslayadas por la implementación de normas comerciales suscritas con un país que no ha adquirido estas obligaciones en la esfera multilateral.

En el plano internacional, el Artículo sobre diversidad biológica es el aporte más significativo sobre la aproximación de los dos regímenes, el comercial y el ambiental, que hacen parte del Mandato de Doha, en lo que respecta al acercamiento de los Acuerdos Multilaterales de Medio ambiente y a los Acuerdos Comerciales en la Organización Mundial de Comercio - OMC-, de tal forma que se apoyen mutuamente. Queda por ver cómo se puede solventar, desde los ámbitos político y jurídico, la preocupación recurrente por parte de Estados Unidos, en torno a que el compromiso surgido de este Acuerdo de Libre Comercio con los andinos, no suponga contraer obligaciones anticipadamente en la esfera bilateral, las cuales no han sido ratificadas por su Congreso, en el plano multilateral.

El margen de negociación en este aspecto es interesante y existe a partir de una voluntad política inicial de tratar el tema, por parte de Estados Unidos. La posibilidad de generar un texto de consenso que tome en cuenta las aspiraciones de cada parte interesada podría significar un aporte sustantivo en la esfera multilateral, en particular, en la OMC donde dichas negociaciones se encuentran en un nivel de desarrollo muy prematuro.

Pero, por el contrario, si las posiciones no llegan a acercarse o si Estados Unidos rehúsa sistemáticamente al tratamiento del tema, ésta sería una clara señal de que por más esfuerzos que se realicen desde la OMC, volver compatibles a los dos regímenes no dejará de ser un enunciado imposible de cumplir. Este es el verdadero reto de fondo del artículo sobre biodiversidad y comercio.

Finalmente, se pueden observar varias diferencias menos significativas, pero siempre relevantes, a la hora de analizar la evolución de las obligaciones en materia ambiental en los tratados suscritos y el que se encuentra bajo negociación. Se pueden mencionar, por ejemplo, el alcance de las disposiciones sobre el Consejo de Asuntos Ambientales; la aplicación de las dis-

posiciones sobre la relación AMUMA- TLC, la cual no es una disposición nueva, pues se encuentra tanto en Chile (19.9) como en CAFTA (17.12), pero que en el texto de negociación con los andinos, pues se ha propuesto un párrafo adicional, que se vincula con el Principio General con el artículo sobre Biodiversidad y Comercio, en el sentido de que “ninguna disposición de este acuerdo se interprete en el sentido de afectar derechos y obligaciones de las partes bajo otros acuerdos multilaterales sobre medio ambiente” al tiempo que reafirma que “ninguna disposición de este capítulo facultaría a ninguna de las partes a recurrir al mecanismo de solución de diferencias con el fin de exigir a las demás partes de este TLC el cumplimiento de obligaciones derivadas de otro Acuerdo Multilateral sobre Medio Ambiente”.

Y al momento, también encontramos temas ausentes debido a la falta de propuestas de textos en temas como “oportunidades de participación pública”, “comunicaciones relativas a la aplicación de legislación ambiental” y “expedientes de hechos”.

Matriz comparativa

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
PRINCIPIO GENERAL (Propuesta de los países andinos)	No existe	No existe	De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional, los estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control, no causen daño al medio ambiente de otros estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.
OBJETIVO (Propuesta de los países andinos)	No existe	No existe	Los objetivos de este Capítulo son los de contribuir a los esfuerzos de las Partes por asegurarse que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente; colaborar en la promoción de la utilización óptima de los recursos de acuerdo con el objetivo del desarrollo sostenible, y preservar los objetivos de fomento comercial del Acuerdo, incluida la promoción de medidas no discriminatorias, evitando obstáculos encubiertos al comercio y eliminando distorsiones al comercio cuando el resultado pueda traducirse en beneficios directos tanto para el comercio como para el medio ambiente.

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
Niveles de protección	<p>ARTÍCULO 19.1: NIVELES DE PROTECCIÓN</p> <p>Reconociendo el derecho de cada Parte de establecer, internamente, sus propios niveles de protección ambiental y sus políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como de adoptar o modificar, consecuentemente, su legislación ambiental, cada Parte garantizará que sus leyes establezcan altos niveles de protección ambiental y se esforzará por perfeccionar dichas leyes.</p>	<p>ARTÍCULO 17. 1: NIVELES DE PROTECCIÓN</p> <p>Reconociendo el derecho de cada Parte de establecer internamente sus propios niveles de protección ambiental y sus políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como de adoptar o modificar, consecuentemente, sus leyes y políticas ambientales, cada Parte garantizará que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental y deberán esforzarse en mejorar esas leyes y políticas.</p>	<p>ARTÍCULO X.1: NIVELES DE PROTECCIÓN</p> <p>Reconociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer sus respectivos niveles de protección ambiental interna y sus prioridades de desarrollo ambiental, así como de adoptarlos o modificarlos de conformidad con su legislación y política ambientales, cada Parte estipulará altos niveles de protección ambiental y procurará, en la medida que corresponda, continuar mejorando sus respectivos niveles de protección ambiental <i>La propuesta de EE.UU. recoge la redacción presente en CAFTA</i></p>
Aplicación y observancia de leyes ambientales	<p>ARTÍCULO 19.2: FISCALIZACIÓN DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL</p> <p>1. (a) Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación ambiental, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte al comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado. (b) Las Partes reconocen que cada Parte mantiene el derecho a ejercer su discrecionalidad respecto de asuntos indagatorios, de acciones ante</p>	<p>ARTÍCULO 17. 2: APLICACIÓN Y OBSERVANCIA DE LAS LEYES AMBIENTALES</p> <p>1. (a) Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación ambiental, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte al comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado. (b) Las Partes reconocen que cada Parte mantiene el derecho de ejercer su discrecionalidad respecto de asuntos indagatorios, acciones ante tribunales, de regulación y de observancia de las normas, y de tomar decisiones relativas a la asigna-</p>	<p>ARTÍCULO X. 2: APLICACIÓN Y OBSERVANCIA DE LAS LEYES AMBIENTALES</p> <p>1. (a) Ninguna de las Partes dejará de aplicar eficazmente su legislación ambiental, a través de un curso de acción, o inacción, sostenido o reiterativo, de manera que afecte el comercio entre las Partes después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo (b) Las Partes reconocen que cada Parte mantiene el derecho a ejercer su discrecionalidad respecto de asuntos indagatorios, acciones frente a tribunales, regulación y obser-</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>tribunales, de regulación y de observancia de las normas, y de tomar decisiones relativas a la asignación de recursos destinados a la fiscalización de otros asuntos ambientales a los que se haya asignado una mayor prioridad. En consecuencia, las Partes entienden que una Parte está cumpliendo con el subpárrafo (a), cuando un curso de acción o inacción refleje un ejercicio razonable de tal discrecionalidad, o derive de una decisión adoptada de buena fe respecto de la asignación de recursos.</p> <p>2. Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación ambiental interna. En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación, como una forma de incentivar el comercio con la otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.</p>	<p>ción de recursos destinados a la fiscalización de otros asuntos ambientales a los que se haya asignado una mayor prioridad. En consecuencia, las Partes entienden que una Parte está cumpliendo con el subpárrafo (a) cuando un curso de acción o inacción refleje un ejercicio razonable de tal discrecionalidad, o derive de una decisión adoptada de buena fe respecto de la asignación de recursos.</p> <p>2. Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en su legislación ambiental interna. En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación, como una forma de incentivar el comercio con la otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.</p> <p>3. Ninguna disposición en este Capítulo se interpretará en el sentido de facultar a las autoridades de una Parte para realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación ambiental en el territorio de la otra Parte.</p>	<p>vancia de las normas, y a tomar decisiones relativas a la asignación de recursos destinados a la fiscalización de otros asuntos ambientales a los que se les haya asignado una mayor prioridad. En consecuencia, las Partes entienden que una Parte está cumpliendo con el subpárrafo (a), cuando un determinado curso de acción o inacción refleje un ejercicio razonable de tal discrecionalidad o se derive de una decisión adoptada de buena fe respecto a la asignación de recursos.</p> <p>2. Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales. En consecuencia, cada Parte procurará cerciorarse de que no dejará sin efecto ni derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación, de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación como forma para incentivar el comercio con la otra Parte, o como incentivo para establecer, adquirir, expandir o retener una inversión en su territorio.</p> <p>3. Nada de lo contenido en el presente Capítulo otorgará a las autoridades de una Parte el derecho de realizar acti-</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>3. Ninguna disposición de este Capítulo se interpretará en el sentido de facultar a las autoridades de una Parte para realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación medioambiental en el territorio de la otra Parte.</p>		<p>vidades encaminadas a hacer cumplir la legislación medioambiental en el territorio de la otra Parte.</p>
<p>Medidas para mejorar el desempeño ambiental</p>		<p>ARTÍCULO 17.4: MEDIDAS PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO AMBIENTAL</p> <p>1. Las Partes reconocen que los incentivos y otros mecanismos flexibles y voluntarios pueden contribuir al logro y mantenimiento de la protección ambiental, en complemento de los procedimientos estipulados en el Artículo 17.3. Según sea apropiado y de conformidad con sus leyes, cada Parte estimulará el desarrollo y uso de incentivos y mecanismos voluntarios, los cuales pueden incluir:</p> <p>(a) Mecanismos que faciliten la acción voluntaria para proteger o mejorar el ambiente, tales como asociaciones que involucren la participación del sector empresarial, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales, agencias gubernamentales u organizaciones científicas, o lineamientos voluntarios para el desempeño ambiental.</p> <p>(b) Compartir información</p>	<p>ARTÍCULO X.4: MEDIDAS PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO AMBIENTAL</p> <p>1. Las Partes reconocen que los incentivos y otros mecanismos flexibles y voluntarios pueden contribuir al logro y mantenimiento de la protección ambiental en complemento de los procedimientos estipulados en el Artículo X.3. Según corresponda, y de conformidad con sus leyes, cada Parte <i>podrá</i> estimular el desarrollo y uso de dichos mecanismos, entre los cuales cabría incluir:</p> <p>(a) <i>a ser propuesto por los países andinos</i></p> <p>(b) Incentivos, entre los que se incluyan mecanismos de mercado, cuando sea del caso, para estimular la conservación, restauración, <i>uso sostenible</i> y protección de los recursos naturales y el medio ambiente, tales como el reconocimiento público de las instalaciones o empresas que han demostrado ser superiores en su desempeño</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
		<p>y experiencia entre las autoridades, partes interesadas y el público, relacionadas con: métodos para lograr altos niveles de protección ambiental; medidas tales como la auditoría y presentación de reportes ambientales voluntarios; métodos para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos o reducir los impactos ambientales; monitoreo ambiental y la recolección de datos básicos.</p> <p>(c) Incentivos para estimular la protección de los recursos naturales y el ambiente, incluidos mecanismos basados en el mercado, siempre que sea apropiado, tales como: incentivos para conservar o restaurar el ambiente, incentivos para el intercambio o comercio de permisos ambientales u otros instrumentos que faciliten el logro de las metas ambientales o el reconocimiento público de las instalaciones o compañías que han demostrado ser superiores en su desempeño ambiental.</p> <p>2. Según sea apropiado y viable, y de acuerdo con sus leyes, cada Parte estimulará:</p> <p>(a) El mantenimiento, desarrollo o mejora de las metas e indicadores utilizados para medir el desempeño ambiental; y</p> <p>(b) la flexibilidad en los medios por los cuales dichas metas se logran y los estándares son cumplidos, incluyendo las medidas identificadas en el párrafo 1.</p>	<p>ambiental; programas para el intercambio de permisos ambientales, u otros instrumentos que faciliten el logro de las metas ambientales.</p> <p>2. En la medida en que sea viable y conveniente y de acuerdo con sus leyes, cada Parte <i>podrá estimular</i>:</p> <p>(a) El mantenimiento, desarrollo o mejora de las metas y estándares utilizados para medir el desempeño ambiental; y</p> <p>(b) medios flexibles para alcanzar dichas metas y cumplir con dichas normas.</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
Consejo de Asuntos Ambientales	<p>ARTÍCULO 19.3: CONSEJO DE ASUNTOS AMBIENTALES</p> <p>1. Las Partes establecen un Consejo de Asuntos Ambientales, compuesto por representantes de las Partes de nivel ministerial o representantes equivalentes, o por quienes éstos designen. El Consejo se reunirá una vez al año, o más a menudo, si las Partes lo acuerdan, para discutir acerca de la implementación de este Capítulo y de los progresos alcanzados de conformidad con éste. Cada reunión del Consejo incluirá una sesión pública, a menos que las Partes acuerden lo contrario.</p> <p>2. Con el propósito de compartir enfoques innovadores para tratar asuntos ambientales de interés público, el Consejo asegurará que exista un proceso para promover la participación ciudadana en su labor, en la elaboración de las agendas de las reuniones del Consejo, así como el diálogo con el público acerca de estos asuntos.</p> <p>3. El Consejo buscará oportunidades adecuadas</p>	<p>ARTÍCULO 17. 5: CONSEJO DE ASUNTOS AMBIENTALES</p> <p>1. Las Partes establecen un Consejo de Asuntos Ambientales, compuesto por representantes de las Partes de nivel ministerial o su equivalente, o por quienes éstos designen. Cada Parte deberá designar una oficina dentro del ministerio correspondiente que sirva de punto de contacto para llevar a cabo el trabajo del Consejo.</p> <p>2. El Consejo deberá reunirse dentro del primer año de la entrada en vigor de este Tratado y anualmente después de ello a menos que las Partes acuerden lo contrario, para supervisar la implementación de este Capítulo y revisar su progreso y considerar el estado de las actividades de cooperación desarrolladas conforme al Acuerdo de Cooperación Ambiental Estados Unidos – Centroamérica (ACA). Cada reunión del Consejo incluirá una sesión pública para discutir asuntos relacionados con la implementación de este Capítulo, a menos que las Partes acuerden lo contrario.</p> <p>3. El Consejo establecerá su propia agenda. Al establecer la agenda, cada Parte buscará los puntos de vista de su público relacionado</p>	<p>ARTÍCULO X. 5: CONSEJO DE ASUNTOS AMBIENTALES</p> <p>1. Las Partes crean por el presente un Consejo de Asuntos Ambientales. Cada Parte deberá designar un funcionario de alto rango con responsabilidades ambientales para que participe en el Consejo. El Consejo deberá reunirse dentro del primer año después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, y anualmente, en lo posterior, <i>a menos que las Partes lo acuerden de otra manera</i>, para <i>discutir</i> la implementación de este Capítulo y los progresos alcanzados de conformidad con éste. A menos que las Partes lo convengan de otra manera, en cada reunión del Consejo se incluirá una sesión en la cual sus miembros tengan la oportunidad de reunirse con el público para discutir asuntos relacionados con la implementación de este Capítulo.</p> <p>2. Para poder compartir enfoques innovadores sobre la presentación de temas ambientales de interés para el público, el Consejo se cerciorará de introducir un proceso para fomentar la participación pública en su trabajo, en el cual, entre otras cosas, <i>se reciban aportes</i> del público en el</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>para que el público participe en el desarrollo e implementación de actividades de cooperación medioambiental, incluso a través del Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Chile y Estados Unidos, tal como se establece en el Anexo 19.3.</p> <p>4. Todas las decisiones del Consejo serán tomadas de mutuo acuerdo y se harán públicas, a menos que el Consejo decida de otra manera, o que el Tratado disponga otra cosa.</p>	<p>con posibles temas de discusión.</p> <p>4. Con el propósito de compartir enfoques innovadores para tratar asuntos ambientales de interés del público, el Consejo asegurará que exista un proceso para promover la participación ciudadana en su labor, que incluya la realización de un diálogo con el público acerca de estos asuntos.</p> <p>5. El Consejo buscará oportunidades adecuadas para que el público participe en el desarrollo e implementación de actividades de cooperación ambiental, incluso a través del ACA.</p> <p>6. Todas las decisiones del Consejo serán tomadas por consenso, excepto lo dispuesto en los artículos 17.8 y 17.10. Todas las decisiones del Consejo se harán públicas, a menos que el Consejo decida de otra manera, o que el Tratado disponga otra cosa</p>	<p>desarrollo del orden del día de las reuniones del Consejo y se emprendan diálogos con el público sobre dichos temas.</p> <p>3. El Consejo buscará las ocasiones oportunas para que el público participe en el desarrollo e implementación de actividades de cooperación ambiental, en las que se incluyan el [mecanismo de cooperación ambiental que establecerán las Partes].</p> <p>4. Todas las decisiones del Consejo serán tomadas por consenso y se harán públicas, a menos que el Consejo decida de otra manera, o que el Acuerdo disponga lo contrario</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
Oportunidades para participación pública	<p>ARTÍCULO 19.4: OPORTUNIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA</p> <p>1. Cada Parte establecerá disposiciones para la recepción y consideración de las comunicaciones del público relacionadas con este Capítulo. Cada Parte pondrá, sin demora, a disposición de la otra Parte y del público, todas las comunicaciones que reciba, y las revisará y responderá de acuerdo con sus procedimientos internos.</p> <p>2. Cada Parte se esforzará al máximo por responder favorablemente a las solicitudes de celebrar consultas que efectúen personas u organizaciones en su territorio, en relación con la implementación de este Capítulo.</p> <p>3. Cada Parte podrá convocar un comité consultivo nacional o un comité consultivo asesor, integrados por el público, incluidos representantes de organizaciones empresariales y ambientales, y otras personas, o consultar uno ya existente, para que los orienten en la implementación de este Capítulo.</p>	<p>ARTÍCULO 17. 6: OPORTUNIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA</p> <p>1. Cada Parte establecerá disposiciones para la recepción y consideración de las comunicaciones del público relacionadas con este Capítulo. Cada Parte pondrá, sin demora, a disposición de las otras Partes y del público, todas las comunicaciones que reciba, y las revisará y responderá de acuerdo con sus procedimientos internos.</p> <p>2. Cada Parte realizará sus mejores esfuerzos para atender las peticiones de las personas establecidas o radicadas en su territorio para intercambiar los puntos de vista relacionados con la implementación de este Capítulo que realice la Parte.</p> <p>3. Cada Parte convocará un nuevo consejo o comité, o consultará un consejo nacional consultivo o comité asesor ya existente, integrado por miembros de su público, incluyendo representantes de sus organizaciones empresariales, ambientales y otras personas, que provean puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con la Implementación de este Capítulo.</p> <p>4. Las Partes deberán tomar en consideración los comentarios del público y las recomendaciones relacionadas con las actividades de cooperación ambiental emprendidas bajo el artículo 17. 9 y el ACA.</p>	<p>ARTÍCULO X. 6: OPORTUNIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA</p> <p><i>Propuesta que presentarán los países andinos.</i></p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
<p>Comunica- ciones relativas a la aplicación de legislación ambiental</p>		<p>ARTÍCULO 17.7: CO- MUNICACIONES RE- LATIVAS A LA APLI- CACIÓN DE LA LE- GISLACIÓN AM- BIENTAL</p> <p>1. Cualquier persona de una Parte podrá remitir comunicaciones que ase- veren que una Parte está incurriendo en omisio- nes en la aplicación efec- tiva de su legislación ambiental. Dichas co- municaciones serán diri- gidas a un secretariado u otro organismo apropia- do (“secretaría”), según lo designen las Partes³.</p> <p>2. El secretariado podrá considerar una comuni- cación bajo este Artícu- lo, si el secretariado juz- ga que la petición:</p> <p>(a) se presenta por escri- to ya sea en inglés o cas- tellano;</p> <p>(b) identifica claramente a la persona que presen- ta la comunicación;</p> <p>(c) proporciona informa- ción suficiente que per- mita revisarla al secreta- riado, e incluya las prue- bas documentales que puedan sustentarla;</p> <p>(d) parece encaminada a promover la aplicación de la Ley y no a hostigar una industria;</p> <p>(e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades</p>	<p><i>Hasta el momento no ha sido presentado por las partes</i></p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
		<p>pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y</p> <p>(f) la presenta una persona que reside o está establecida en territorio de una Parte.</p> <p>3. Las comunicaciones remitidas por una persona que reside o está establecida en el territorio de Estados Unidos y que asevere que ese país está fallando en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, deberá dirigir dichas comunicaciones únicamente al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de conformidad con el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, y no podrán ser remitidas de conformidad con este Artículo⁴.</p> <p>4. Cuando considere que una comunicación cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 2, el secretariado determinará si la comunicación amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para decidir si debe solicitar una respuesta, el secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:</p> <p>(a) si la comunicación no es frívola y alega daño a la persona que la presenta.</p>	

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
		<p>(b) Si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Capítulo y del ACA, tomando en consideración las guías referentes a dichas metas dispuestas por el Consejo y la Comisión de Cooperación establecida en el ACA.</p> <p>(c) Si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte;</p> <p>y</p> <p>(d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.</p> <p>Cuando el secretariado solicite una respuesta, remitirá a la Parte una copia de la comunicación, así como cualquier otra información de apoyo que la acompañe.</p> <p>5. La Parte notificará al secretariado en un plazo de 45 días y, en circunstancias excepcionales, en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:</p> <p>a) si el asunto particular es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso, el Secretariado no</p>	

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
		<p>continuará con el trámite; y</p> <p>(b) cualquier otra información que la Parte desee presentar, tal como:</p> <p>(i) si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo;</p> <p>(ii) si hay recursos interrelacionados con el asunto que estén al alcance de la persona que presenta la comunicación y si se ha acudido a ellos;</p> <p>(iii) información relativa a actividades de creación de capacidad de relevancia emprendidas bajo el ACA.</p> <hr/> <p>3 Un intercambio de notas entre las Partes designará al Secretariado así como asuntos relativos a éste.</p> <p>4 Se llevarán a cabo arreglos de manera que EE.UU. ponga a disposición de las otras Partes, todas estas comunicaciones, las respuestas de EE.UU., y los expedientes de hechos que se desarrollen; y provea una oportunidad para que el Consejo los considere</p>	

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
Expediente de hechos y cooperación relacionada		<p>ARTÍCULO 17.8: EXPEDIENTE DE HECHOS Y COOPERACIÓN RELACIONADA</p> <p>1. Cuando considere que, a la luz de la respuesta dada por la Parte, la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, el secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones.</p> <p>2. El Secretariado elaborará el expediente de hechos, si el Consejo le ordena hacerlo mediante el voto de cualquiera de sus miembros.</p> <p>3. La elaboración del expediente de hechos por el secretariado, de conformidad con este Artículo, se hará sin perjuicio de cualesquiera medidas posteriores que puedan adoptarse respecto a una comunicación.</p> <p>4. Para la elaboración del expediente de hechos, el secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica o de otra que:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) esté disponible al público; (b) sea presentada por personas interesadas; (c) sean presentadas por comités nacionales consultivos o asesores; (d) elaborada por expertos independientes; y (e) elaborada bajo el ACA. 	<p><i>Hasta el momento no ha sido presentado por las partes</i></p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
		<p>5. El secretariado presentará al Consejo un proyecto del expediente de hechos.</p> <p>Cualquier Parte podrá hacer observaciones sobre la exactitud del proyecto en un plazo de 45 días posteriores a su presentación.</p> <p>6. El secretariado incorporará las observaciones que procedan en el expediente final de hechos y la presentará al Consejo.</p> <p>7. Mediante el voto de una de las Partes, el Consejo podría poner a disposición pública el expediente final de los hechos, normalmente en un plazo de 60 días a partir de su presentación.</p> <p>8. El Consejo considerará el expediente final de los hechos, a la luz de los objetivos del Capítulo y el ACA. El Consejo proveerá, según sea apropiado, recomendaciones a la Comisión de Cooperación Ambiental relacionadas con asuntos abordados en el expediente de hechos, incluyendo recomendaciones relacionadas con el ulterior desarrollo de los mecanismos internos de la Parte referentes al monitoreo del cumplimiento ambiental.</p>	

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
Cooperación ambiental	<p>ARTÍCULO 19.5: COOPERACIÓN AMBIENTAL</p> <p>1. Las Partes reconocen la importancia de fortalecer la capacidad de proteger el medio ambiente y de promover el desarrollo sostenible junto con el fortalecimiento de las relaciones comerciales y de inversión entre ellas. Las Partes acuerdan emprender actividades de cooperación ambiental, en particular por medio de:</p> <p>(a) impulsar, a través de los ministerios u organismos pertinentes, proyectos de cooperación específicos que las Partes han identificado y establecido en el Anexo 19.3; y</p> <p>(b) negociar, sin demora, un Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Estados Unidos y Chile para establecer las prioridades de las actividades adicionales de cooperación ambiental, tal como se detalla en el Anexo 19.3, al mismo tiempo que se reconoce la importancia de la cooperación ambiental desarrollada fuera del ámbito de este Tratado.</p> <p>2. Cada Parte tomará en cuenta los comentarios y recomendaciones que</p>	<p>AMBIENTAL</p> <p>1. Las Partes reconocen la importancia de fortalecer la capacidad para proteger el ambiente y de promover el desarrollo sostenible junto con el fortalecimiento de las relaciones comerciales y de inversión.</p> <p>2. Las Partes se comprometen a expandir su relación de cooperación, reconociendo que ésta es importante para el logro de los objetivos y metas ambientales comunes, incluido el desarrollo y mejoramiento de la protección ambiental, tal y como ha sido establecido en este Capítulo.</p> <p>3. Las Partes reconocen que el fortalecimiento de sus relaciones de cooperación en materia ambiental permite mejorar la protección ambiental en sus países y puede favorecer el crecimiento del comercio e inversión de bienes y servicios ambientales.</p> <p>4. Las Partes han negociado un ACA. Las Partes han identificado ciertas áreas prioritarias en cooperación ambiental, tal y como han sido reflejadas para el desarrollo de actividades en materia ambiental en el Anexo 17.1, y establecidas en el ACA. Las Partes también han establecido</p>	<p>ARTÍCULO X.7 : COOPERACIÓN AMBIENTAL</p> <p><i>Los países andinos asignan la más alta prioridad a la cooperación ambiental y proyectan proponer textos tan pronto como Estados Unidos haga mayores aclaraciones sobre aspectos, tales como, disponibilidad de recursos, alcance de la cooperación, relación con el fortalecimiento de la capacidad comercial, entre otros.</i></p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>reciba del público en cuanto a las actividades de cooperación ambiental, que las Partes emprendan en virtud de este Capítulo.</p> <p>3. Las Partes deberán, según lo estimen apropiado, compartir información acerca de sus experiencias en la evaluación y consideración de los efectos ambientales positivos o negativos de los acuerdos internacionales y políticas comerciales.</p>	<p>una Comisión de Cooperación Ambiental responsable del desarrollo, revisión periódica y actualización de un programa de trabajo que refleje las prioridades nacionales para el desarrollo de los programas, proyectos y las actividades de cooperación.</p> <p>5. Las Partes además, reconocen la importancia de las actuales y futuras actividades de cooperación que podrán ser desarrolladas en otros foros.</p>	

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
Consultas ambientales	<p>ARTÍCULO 19.6: CONSULTAS AMBIENTALES</p> <p>1. Una Parte podrá solicitar la realización de consultas con la otra Parte, respecto de cualquier asunto que surja de conformidad con este Capítulo, mediante la entrega de una solicitud escrita a la otra Parte.</p> <p>2. Las Partes iniciarán las consultas sin demora, una vez entregada la solicitud. La Parte solicitante proporcionará información específica y suficiente en su solicitud, para que la otra Parte responda.</p> <p>3. Las Partes realizarán todos los esfuerzos para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria del asunto y podrán requerir asesoría o asistencia de cualquier persona u organismo que estimen apropiado, con el fin de examinar plenamente el asunto del que se trate.</p> <p>4. Si las Partes no logran resolver el asunto a través de consultas, cualquiera de ellas podrá solicitar que el Consejo sea convocado para examinar el asunto, para lo cual entregará una solicitud escrita a la otra Parte.</p> <p>5. El Consejo será convocado sin demora y procurará resolver el asunto re</p>	<p>ARTÍCULO 17.10: CONSULTAS AMBIENTALES COLABORATIVAS</p> <p>1. Una Parte podrá solicitar la realización de consultas con otra Parte respecto de cualquier asunto que surja de conformidad con este Capítulo, mediante la entrega de una solicitud escrita al punto de contacto que la otra Parte haya designado conforme al Artículo 17.5.1.</p> <p>2. Las consultas iniciarán sin demora, una vez entregada la solicitud. Este documento contendrá información específica y suficiente, que permita responderlo a la Parte receptora.</p> <p>3. Las Partes consultantes realizarán todos los esfuerzos para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria del asunto, tomando en consideración las oportunidades para la cooperación relativa al asunto y al intercambio de información y podrán requerir asesoría o asistencia de cualquier persona u organismo que estimen apropiado, con el fin de examinar plenamente el asunto de que se trate.</p> <p>4. Si las Partes consultantes no logran resolver el asunto de acuerdo con el párrafo 3, una Parte consultante podrá solicitar que el Consejo sea convocado para examinar el asunto, para lo cual entrega</p>	<p>ARTÍCULO X.8: CONSULTAS AMBIENTALES COLABORATIVAS</p> <p>Existe una propuesta presentada por EEUU similar a la existente en Chile y CAFTA, sin embargo, los países andinos se han reservado el derecho de realizar una propuesta propia.</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>curriendo, cuando corresponda, a consultas con expertos de gobierno o externos y a procedimientos tales como buenos oficios, conciliación o mediación.</p> <p>6. Si el asunto se refiere a si una Parte está cumpliendo con sus obligaciones de conformidad con el artículo 19.2(1)(a), y las Partes no han logrado resolverlo, dentro de 60 días siguientes a la entrega de una solicitud de consultas conforme al párrafo 1, la Parte requirente podrá solicitar la realización de consultas en virtud del artículo 22.4 (Consultas), o una reunión de la Comisión en virtud del artículo 22.5 (Comisión – buenos oficios, conciliación y mediación) y, según lo dispuesto en el Capítulo Veintidós (Solución de controversias), recurrir en lo sucesivo a las otras disposiciones de ese Capítulo.</p> <p>7. El Consejo podrá, cuando corresponda, proporcionar información relativa a la Comisión a cualquier consulta celebrada sobre el asunto.</p> <p>10. En los casos en que las Partes acuerden que un asunto que surja en relación con lo dispuesto en este Capítulo, resulta más adecuadamente cubierto por otro acuerdo internacional del cual las Partes</p>	<p>rá una solicitud escrita al punto de contacto apropiado⁵.</p> <p>5. El Consejo será convocado sin demora y procurará resolver el asunto recurriendo, cuando corresponda, a consultas con expertos externos y a procedimientos tales como buenos oficios, conciliación y mediación.</p> <p>6. Si el asunto se refiere a si una Parte está cumpliendo con sus obligaciones, de conformidad con el artículo 17.2 (1)(a), y las Partes no han logrado resolverlo dentro de los 60 días siguientes a la entrega de una solicitud de consultas, conforme al párrafo 1, la Parte requirente podrá solicitar la realización de consultas en virtud del artículo 20.4 (Consultas), o una reunión de la Comisión en virtud del artículo 20.5. (Referente a la Comisión – buenos oficios, conciliación y mediación) y, según lo dispuesto en el Capítulo Veinte (Solución de Controversias), recurrir en lo sucesivo a las otras disposiciones de ese Capítulo. El Consejo podría, según considere apropiado, proporcionar información a la Comisión relativa a cualquier consulta celebrada sobre el asunto.</p> <p>9. En casos donde las Partes consultantes acuerdan que un asunto en relación con lo dispuesto en este Capítulo,</p>	

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>son integrantes, deberán derivar el asunto para tomar las medidas pertinentes en concordancia con ese acuerdo internacional.</p>	<p>resulta más adecuadamente cubierto por otro tratado internacional del cual las Partes consultantes son parte, deberán derivar el asunto para tomar las medidas pertinentes de acuerdo con ese tratado.</p> <p>5 Para efectos de los párrafos 4,5 y 6 el Consejo estará constituido por representantes de las Partes a nivel ministerial de las Partes consultantes o sus designados de alto nivel. Para estos efectos, "consenso de las Partes", tal y como este término es utilizado en el artículo 17.5.6, significa consenso de las Partes consultantes.</p>	
<p>Aplicación del mecanismo de solución de controversias</p>	<p>ARTÍCULO 19.6: CONSULTAS AMBIENTALES</p> <p>8. Ninguna Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme a este Tratado, por ningún asunto que surja en relación con lo dispuesto en este Capítulo, salvo respecto al artículo 19.2(1)(a).</p> <p>9. Ninguna Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme a este Tratado, por un asunto que surja en relación con el artículo 19.2(1)(a) sin haber intentado resolverlo previamente de acuerdo con este artículo.</p>	<p>ARTÍCULO 17.10: CONSULTAS AMBIENTALES COLABORATIVAS</p> <p>7. Ninguna Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme a este Tratado, por ningún asunto que surja de conformidad con lo dispuesto en este Capítulo, salvo respecto al Artículo 17.2 (1)(a).</p> <p>8. Ninguna Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias conforme a este Tratado, por un asunto que surja de conformidad con el Artículo 17.2 (1)(a) sin haber intentado resolverlo, previamente, de acuerdo con este Artículo.</p>	<p>ARTÍCULO XX: LISTA DE ÁRBITROS AMBIENTALES⁶</p> <p>1. Las Partes establecerán y mantendrán, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, una lista de [] personas que cuenten con las aptitudes y la disposición necesarias para desempeñarse como árbitros en controversias que surjan de conformidad con los Artículos X.2.1(a) o X.2.3. A menos que las Partes lo acuerden de otra manera, [] integrantes de la lista serán nacionales de cada Parte e [] integrantes de la lista serán seleccionados de entre los individuos que no sean nacionales de las Partes. Los integrantes de la</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>ARTÍCULO 19.7: LISTA DE ÁRBITROS AMBIENTALES</p> <p>1. Las Partes establecerán, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Tratado, y mantendrán una lista de al menos 12 individuos que cuenten con las aptitudes y la disposición necesarias para desempeñarse como árbitros en controversias que surjan de conformidad con el artículo 19.2(1)(a). A menos que las Partes acuerden otra cosa, cuatro integrantes de la lista serán seleccionados de entre individuos que no sean nacionales de las Partes. Los integrantes de la lista de árbitros ambientales serán designados de común acuerdo por las Partes, y podrán ser redesignados. Una vez establecida la lista de árbitros, ésta permanecerá vigente por un mínimo de tres años, y seguirá en vigor hasta que las Partes constituyan una nueva lista.</p> <p>2. Los integrantes de la lista deberán:</p> <p>(a) tener conocimientos especializados o experiencia en Derecho Ambiental o en su fiscalización, en comercio internacional, o</p>	<p>ARTÍCULO 17.11: LISTA DE ÁRBITROS AMBIENTALES⁶</p> <p>1. Las Partes establecerán, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Tratado, y mantendrán una lista de [] individuos que cuenten con las aptitudes y la disposición necesarias para desempeñarse como árbitros en controversias que surjan de conformidad con el Artículo 17.2.1(a). A menos que las Partes acuerden otra cosa, [] integrantes de la lista serán nacionales de cada Parte e [] integrantes de la lista serán seleccionados de entre individuos que no sean nacionales de las Partes. Los integrantes de la lista de árbitros ambientales serán designados de común acuerdo por las Partes, y podrán ser reelectos. Una vez establecida la lista de árbitros, ésta permanecerá vigente por un mínimo de tres años, y en lo posterior, hasta que las Partes constituyan una nueva lista.</p> <p>2. Los integrantes de la lista deberán:</p> <p>(a) tener conocimientos especializados o experiencia en derecho ambiental o en su fiscalización, en comercio internacional, o en solución de controversias derivadas de tratados comer</p>	<p>lista de árbitros ambientales serán designados por consenso entre las Partes y podrán ser reelegidos. Una vez establecida la lista de árbitros, ésta permanecerá vigente por un mínimo de tres años, y permanecerá, posteriormente en vigencia, hasta que las Partes constituyan una nueva lista. Las partes podrán nombrar un reemplazo cuando un miembro de la lista deje de estar disponible.</p> <p>2. Los integrantes de la lista deberán: (a) tener conocimientos especializados o pericia y experiencia en Derecho Ambiental o en su fiscalización, comercio internacional, o en solución de controversias derivadas de Acuerdos comerciales o ambientales internacionales;</p> <p>(b) ser elegidos estrictamente en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio; (c) ser independientes, no estar vinculado con cualquiera de las Partes y no recibir instrucciones de éstas; y</p> <p>(c) cumplir con el código de conducta que establezca la Comisión de Libre Comercio.</p> <p>3. Cuando una Parte reclame que una controversia surge como resultado de los Artículos X.2.1(a) o X.2.3, se aplicará el artículo X.X (Selección del Grupo Arbi</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>en solución de controversias derivadas de acuerdos comerciales internacionales;</p> <p>(b) ser elegidos estrictamente en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio;</p> <p>(c) ser independientes, no estar vinculados con cualquiera de las Partes y no recibir instrucciones de éstas; y</p> <p>(d) cumplir con el código de conducta que establezca la Comisión.</p> <p>3. Cuando una Parte reclame que una controversia surge conforme al artículo 19.2(1)(a), se aplicará el artículo 22.9 (Constitución del grupo arbitral), salvo que:</p> <p>(a) Cuando las Partes así lo acuerden, el grupo arbitral estará integrado exclusivamente por árbitros que reúnan los requisitos del párrafo 2; y</p> <p>(b) si las Partes no llegan a acuerdo, cada Parte podrá elegir a los que reúnan los requisitos señalados en el párrafo 2 o en el artículo 22.8 (Calidades de los árbitros).</p>	<p>ciales o ambientales internacionales;</p> <p>(b) ser elegidos estrictamente en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio;</p> <p>(c) ser independientes, no estar vinculados con cualquiera de las Partes y no recibir instrucciones de éstas; y</p> <p>(d) cumplir con el código de conducta que establezca la Comisión de Libre Comercio.</p> <p>3. Cuando una Parte reclame que una controversia surge conforme al Artículo 17.2.1(a), se aplicará el artículo 20.9 (Selección del Grupo Arbitral) salvo que el panel estuviese integrado exclusivamente por árbitros que reúnan los requisitos del párrafo 2.</p> <hr/> <p>6 Nota del negociador: El lenguaje de este artículo deberá ser conforme con el lenguaje de los panelistas en el Capítulo Veinte (Solución de Disputas) sujeto a revisión legal.</p>	<p>tral) salvo que el panel estará integrado exclusivamente por árbitros que reúnan los requisitos del párrafo 2.</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
Reglas de procedimiento	<p>ARTÍCULO 19.8: REGLAS DE PROCEDIMIENTO</p> <p>1. Cada Parte garantizará que los procedimientos judiciales, cuasi judiciales o administrativos, se encuentren disponibles, de conformidad con su derecho interno, para sancionar o reparar las infracciones a su legislación ambiental:</p> <p>(a) Dichos procedimientos serán justos, equitativos y transparentes y, para este fin deberán cumplir con el principio del debido proceso y estar abiertos al público (salvo que la administración de Justicia requiera otra cosa);</p> <p>(b) cada Parte establecerá sanciones y reparaciones apropiadas y eficaces para las infracciones de su legislación ambiental, que:</p> <p>(i) Tomarán en consideración la naturaleza y la gravedad de la infracción, como también cualquier beneficio económico obtenido por el infractor, su condición económica y otros factores pertinentes; y</p> <p>(ii) podrán incluir acuerdos de cumplimiento, penas, multas, encarcelamiento, mandamientos judiciales, cierre de instalaciones y el costo de contener o limpiar la contaminación.</p>	<p>ARTÍCULO 17. 3: REGLAS DE PROCEDIMIENTO</p> <p>1. Cada Parte garantizará que los procedimientos judiciales, cuasi judiciales o administrativos, de acuerdo con su derecho interno, se encuentren disponibles, de conformidad con la legislación interna para sancionar o reparar las infracciones a su legislación ambiental.</p> <p>(a) Dichos procedimientos serán justos, abiertos y equitativos y para este fin deberán cumplir con el principio del debido proceso y estar abiertos al público, salvo que la administración de Justicia requiera otra cosa.</p> <p>(b) Las Partes en dichos procedimientos tendrán el derecho de sustentar o defender sus respectivas posiciones y a presentar información o pruebas.</p> <p>(c) Cada Parte establecerá sanciones y reparaciones apropiadas y efectivas para las infracciones de su legislación ambiental, que:</p> <p>i) Tomen en consideración, según sea apropiado, la naturaleza y la gravedad de la infracción, cualquier beneficio económico obtenido por el infractor, su condición económica y otros factores pertinentes; y</p> <p>ii) podrán incluir sanciones y acciones civiles y penales</p>	<p>ARTÍCULOS X.3 REGLAS DE PROCEDIMIENTOS</p> <p>1. Cada Parte se cerciorará de que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes de la Parte que investiguen supuestas infracciones de su legislación ambiental y que las autoridades competentes de cada Parte den la debida consideración a tales solicitudes, de acuerdo con su legislación.</p> <p>2. Cada Parte se cerciorará de que existan los procedimientos judiciales, cuasi judiciales o administrativos, de conformidad con su legislación interna, para sancionar o reparar las infracciones a su legislación ambiental.</p> <p>(a) Dichos procedimientos deberán ser justos, equitativos y transparentes, y con ese fin deberán cumplir con el principio del debido proceso y estar abiertos al público, salvo que la administración de Justicia lo disponga de otra manera.</p> <p>(b) Los tribunales que realicen o revisen dichos procedimientos deberán ser imparciales e independientes y no deberán tener ningún interés substancial en el resultado de la controversia.</p> <p>3. Cada Parte se cerciorará</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>2. Cada Parte garantizará que las personas interesadas puedan solicitar a sus autoridades competentes, que investiguen supuestas infracciones de la legislación ambiental y le den debida consideración a tales solicitudes de acuerdo con su legislación.</p> <p>3. Cada Parte garantizará que las personas con un interés jurídicamente reconocido, conforme a su derecho interno sobre un determinado asunto, tengan adecuado acceso a los procedimientos judiciales, cuasi judiciales o administrativos, con el fin de dar cumplimiento a la legislación ambiental de esa Parte.</p> <p>Cada Parte otorgará a las personas derechos eficaces y adecuados de acceso a reparaciones de acuerdo con su legislación, los cuales podrán incluir el derecho a:</p> <p>(a) Demandar por daños a otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte, de conformidad con la legislación ambiental de esa Parte;</p> <p>(b) solicitar sanciones o medidas de reparación, tales como sanciones pecuniarias, clausuras de emergencia u órdenes judiciales destinadas a mitigar las</p>	<p>tales como acuerdos de cumplimiento, penas, multas, medidas precautorias, suspensión de actividades y requerimientos para tomar medidas correctivas o pagar por el daño ocasionado al ambiente.</p> <p>2. Cada Parte garantizará que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes de la Parte, que investiguen supuestas infracciones de su legislación ambiental y que las autoridades competentes le den debida consideración a tales solicitudes de acuerdo con su legislación.</p> <p>3. Cada Parte garantizará que las personas con un interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno sobre un determinado asunto, tengan adecuado acceso a tales procedimientos, con el fin de dar cumplimiento a la legislación ambiental de esa Parte.</p> <p>4. Cada Parte otorgará derechos apropiados y efectivos de acceso a reparaciones de acuerdo con su legislación, los cuales podrán incluir derechos como:</p> <p>(a) Demandar por daños a otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte, de conformidad con la legislación interna de esa Parte;</p> <p>(b) solicitar sanciones o medidas de reparación, tales como multas, clausuras</p>	<p>de que las personas con un interés jurídicamente reconocido sobre un determinado asunto, conforme a su derecho interno, tengan acceso apropiado a dichos procedimientos.</p> <p>4. Cada Parte facilitará a las personas con un interés jurídicamente reconocido sobre un asunto determinado, acceso efectivo a reparaciones frente a infracciones a la legislación ambiental de esa Parte o a infracciones a una obligación legal bajo las leyes de esa Parte relativas al medio ambiente, el cual podrá consistir, entre otros, en los siguientes derechos:</p> <p>(a) Demandar por daños a otra persona bajo la propia jurisdicción y legislación ambiental de esa Parte;</p> <p>(b) solicitar medidas cautelares en casos en que una persona sufra o pueda sufrir pérdidas, daños o perjuicios como resultado de la conducta de otra persona, que se encuentre bajo la jurisdicción de esa Parte;</p> <p>(c) solicitar sanciones o medidas de reparación, tales como sanciones pecuniarias, clausuras de emergencia, suspensión temporal de actividades u órdenes para mitigar las consecuencias de dichas infracciones;</p> <p>(d) solicitar a las autoridades</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>consecuencias de las infracciones de su legislación ambiental;</p> <p>(c) solicitar a las autoridades competentes que adopten acciones adecuadas para el cumplimiento de la legislación ambiental de la Parte, con el fin de proteger y evitar el daño al medio ambiente; o</p> <p>(d) solicitar mandamientos judiciales inhibitorios en casos en que una persona sufra o pueda sufrir pérdidas, daños o perjuicios como resultado de la conducta de otra persona, que se encuentre bajo la jurisdicción de esa Parte, que sea contraria a la legislación ambiental de esa Parte o se trate de una conducta agravante que dañe la salud humana o el medio ambiente.</p>	<p>de emergencia o suspensión temporal de actividades, u órdenes para mitigar las consecuencias de las infracciones de su legislación ambiental;</p> <p>(c) solicitar a las autoridades competentes que adopten acciones adecuadas para el cumplimiento de la legislación ambiental de la Parte, con el fin de proteger o evitar el daño al ambiente; o</p> <p>(d) solicitar medidas precautorias en casos en que una persona sufra o pueda sufrir pérdidas, daños o perjuicios como resultado de la conducta de otra persona, que se encuentre bajo la jurisdicción de esa Parte, que sea contraria a la legislación ambiental de esa Parte o se trate de una conducta que viole un derecho legal bajo la legislación interna de esa Parte, relacionada con la salud humana o el medio ambiente.</p> <p>5. Cada Parte garantizará que las instancias que conocen o revisan dichos procedimientos sean imparciales e independientes y no tengan ningún interés sustancial en el resultado del asunto en cuestión.</p> <p>6. Para mayor certeza, las resoluciones emanadas de los tribunales judiciales, cuasi judiciales o administrativos de cada Parte, o los asuntos pendientes de reso-</p>	<p>des competentes de esa Parte que adopten medidas adecuadas para hacer cumplir su legislación ambiental, con el fin de proteger y evitar el daño al medio ambiente.</p> <p>5. Cada Parte facilitará la adopción de sanciones o reparaciones apropiadas y efectivas a las infracciones a su legislación ambiental. Al hacerlo, cada Parte podrá, según corresponda: (a) tomar en cuenta la naturaleza y gravedad de la infracción, cualquier beneficio económico que el infractor haya obtenido de tal acción, la situación económica del infractor, y otros factores del caso; y (b) incluir sanciones y acciones administrativas, civiles y penales, como, por ejemplo, acuerdos de cumplimiento, penas, multas, encarcelamiento, mandatos judiciales, cierre de instalaciones, reparaciones y el costo de contener o limpiar la contaminación.</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
		<p>lución, así como otros procedimientos relacionados, no serán objeto de revisión ni se podrán reabrir en virtud de las disposiciones de este Capítulo¹.</p> <p>7. Ninguna Parte podrá otorgar derecho de acción en su legislación contra la otra Parte, con fundamento en que la otra Parte ha actuado de manera inconsistente con este Capítulo².</p> <hr/> <p>1 Nota del negociador: este párrafo será eliminado si se determina que es innecesario, de acuerdo con las disposiciones del Capítulo Veinte (Solución de Disputas), sujeto a revisión legal.</p> <p>2 Nota del negociador: este párrafo será eliminado si se determina que es redundante con algún artículo del Capítulo Veinte (Solución de Disputas) sujeto a revisión legal.</p>	
<p>Relación con AMUMA</p>	<p>ARTÍCULO 19.9: RELACIÓN CON LOS ACUERDOS AMBIENTALES</p> <p>Las Partes reconocen la importancia de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, incluido el uso apropiado de medidas comerciales contempladas en tales acuerdos, destinadas a lograr objetivos ambientales específicos. Reconociendo que en el párrafo 31(i) de la <i>De-</i></p>	<p>ARTÍCULO 17.12: RELACIÓN CON LOS ACUERDOS AMBIENTALES</p> <p>1. Las Partes reconocen que los acuerdos ambientales multilaterales, de los cuales todos son parte, desempeñan un papel importante en la protección del ambiente global y nacional y que la importancia de la implementación de estos acuerdos en el ámbito nacional es fundamental para</p>	<p>ARTÍCULO 17.1: RELACIÓN CON LOS ACUERDOS AMBIENTALES</p> <p>1. Las Partes reconocen que los acuerdos ambientales multilaterales, de los cuales todas son parte, desempeñan un papel importante en la protección del ambiente mundial y nacional y que la respectiva implementación de estos acuerdos en el ámbito nacional es decisiva para lograr los</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p><i>claración Ministerial, adoptada en Doha, el 14 de noviembre de 2001</i>, los Miembros de la OMC han acordado efectuar negociaciones sobre la relación que existe entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas, establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, las Partes se consultarán en qué medida los resultados de las negociaciones son aplicables a este Tratado.</p>	<p>lograr los objetivos ambientales contemplados en estos acuerdos. Las Partes, además, reconocen que este Capítulo y el ACA pueden contribuir para alcanzar los objetivos de tales acuerdos. Reconociendo esto, las Partes continuarán buscando los medios para aumentar el apoyo mutuo a los acuerdos ambientales multilaterales y comerciales de los cuales todos forman parte.</p> <p>2. Particularmente, las Partes pueden consultar regularmente, según sea apropiado, respecto a las negociaciones en curso dentro de la OMC sobre los acuerdos ambientales multilaterales.</p>	<p>objetivos ambientales contemplados en estos acuerdos. Las Partes reconocen, además, que este Capítulo y el [nombre del mecanismo de cooperación ambiental] pueden contribuir a alcanzar los objetivos de dichos acuerdos. Con esto en mente, las Partes continuarán buscando los medios para fortalecer el apoyo mutuo a los acuerdos ambientales multilaterales y comerciales de los cuales todas forman parte.</p> <p>2. Las Partes podrán consultarse, según corresponda, respecto a las negociaciones en curso dentro de la OMC sobre los acuerdos ambientales multilaterales.</p>
<p>Artículo Diversidad Biológica y Comercio <i>(propuesta de los países andinos)</i></p>			<p>Las Partes reconocen la importancia de la conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y su papel estratégico para alcanzar su desarrollo sostenible. Conviene en la necesidad de apoyo mutuo entre las políticas y medidas comerciales y las políticas y medidas ambientales con miras a: (i) la conservación, el uso sostenible y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven del uso de la diversidad biológica; (ii) el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales de los que depende la supervivencia de las</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
			<p>especies; y (iii) el respeto, la preservación y el mantenimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas y locales, importantes para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales.</p> <p>El comercio internacional debe desempeñar un rol clave en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.</p> <p>En particular, las Partes fomentarán, según corresponda en cada caso, la conservación, el uso sostenible y la protección de aquellos recursos de los cuales son los centros de origen y de la diversidad genética.</p> <p>Ninguna de las disposiciones del presente Acuerdo se entenderá en el sentido de que impida a alguna de las Partes adoptar medidas para la protección de su medio ambiente, en general, y de su biodiversidad y conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas y locales, en particular, siempre y cuando dichas medidas no sean discriminatorias ni constituyan barreras encubiertas al comercio.</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
Principios de gestión empresarial	<p>ARTÍCULO 19.10: PRINCIPIOS DE GESTIÓN EMPRESARIAL</p> <p>Reconociendo los beneficios sustanciales que trae consigo el comercio internacional y la inversión, como también las oportunidades para que las empresas implementen políticas de desarrollo sostenible que persigan la coherencia entre los objetivos sociales, económicos y ambientales, cada Parte debería alentar a las empresas que operan dentro de su territorio o jurisdicción, a que incorporen, voluntariamente, principios sólidos de gestión empresarial en sus políticas internas, tales como los principios o acuerdos que han sido reconocidos por ambas Partes.</p>		<p><i>Hasta el momento no ha sido presentado por las partes</i></p>
Definiciones	<p>ARTÍCULO 19.11: DEFINICIONES</p> <p>Para los efectos de este Capítulo:</p> <p><i>Legislación ambiental</i> significa cualquier ley o regulación de una Parte, o disposiciones de éstas, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de algún peligro contra la vida o salud humanas, mediante:</p>	<p>ARTÍCULO 17.13: DEFINICIONES</p> <p>1. Para los efectos de este Capítulo: legislación ambiental significa cualquier ley o regulación de una Parte, o disposiciones de éstas, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de algún peligro contra la vida o salud humana, animal o vegetal, mediante:</p> <p>(a) La prevención, reducción o control de una fuga,</p>	<p>ARTÍCULO X.11: DEFINICIONES</p> <p>Propuesta andina, refiere por el momento solo a lo que se entiende por biodiversidad, reservándose el derecho a presentar una ampliación posteriormente.</p> <p>Se entenderá por diversidad biológica la variabilidad que existe entre organismos vivos procedentes de cualquier fuente, entre los que se incluyen los ecosistemas terrestres y marinos y otros</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>(a) La prevención, reducción o control de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales;</p> <p>(b) el control de sustancias o productos químicos, otras sustancias, materiales o desechos tóxicos o peligrosos para el medio ambiente, y la difusión de información relacionada con ello; o</p> <p>la protección o conservación de la flora y fauna silvestres, incluso las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial, en el territorio de la Parte, pero no incluye ninguna ley, regulación o disposición de ellas, relacionada directamente con la salud o la seguridad en el trabajo.</p> <p>Para mayor certeza, "legislación ambiental" no incluye ninguna ley o regulación, ni disposición de éstas, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección o explotación comercial de los recursos naturales, o la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o efectuada por poblaciones indígenas.</p> <p>Para efectos de la definición de "legislación am-</p>	<p>descarga o emisión de contaminantes ambientales;</p> <p>(b) el control de sustancias o productos químicos, otras sustancias, materiales o desechos tóxicos o peligrosos para el medio ambiente, y la difusión de información relacionada con ello; o</p> <p>(c) la protección o conservación de la flora y fauna silvestres, incluso las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial, en áreas con respecto a las cuales las Partes ejercen soberanía, derechos de soberanía, o jurisdicción, pero no incluye, en éstas, ningún estatuto o regulación, o ninguna disposición relacionadas directamente a la seguridad o salud de los trabajadores.</p> <p>Para mayor certeza, legislación ambiental no incluye ninguna disposición de ley ni reglamento, o disposición cuyo propósito principal sea la administración de la recolección o explotación comercial de recursos naturales, ni la recolección de recursos naturales con propósitos de subsistencia o recolección indígena.</p> <p>Para los efectos de la definición de "legislación ambiental", el propósito primario de un estatuto de regulación o disposición particular se deberá determinar por referencia</p>	<p>ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende, además, la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y los ecosistemas. Existe una propuesta de EEUU similar a la vigente en CAFTA y Chile.</p>

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
	<p>biental”, el propósito principal de una determinada disposición legal o regulación se determinará en referencia a su propósito principal y no por el de la ley o regulación de la que forma parte.</p> <p>Para los Estados Unidos, “ley o regulación” significa una ley del Congreso o una regulación promulgada en virtud de una ley del Congreso fiscalizable por la acción del gobierno federal.</p> <p>Para Estados Unidos, “territorio” significa su territorio, tal como se establece en el Anexo 2.1, como también otras áreas respecto de las cuales ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción.</p>	<p>a su propósito primario en vez del propósito primario del estatuto o regulación del que es parte.</p> <p>Para Costa Rica, “ley o regulación” significa leyes del Congreso o regulaciones promulgadas para hacer cumplir las leyes del Congreso que son ejecutadas por el Poder Ejecutivo.</p> <p>Para El Salvador “ley o regulación” significa leyes del Congreso o regulaciones promulgadas para hacer cumplir las leyes del Congreso que son ejecutadas por el Poder Ejecutivo.</p> <p>Para Guatemala, “ley o regulación” significa leyes del Congreso o regulaciones promulgadas para hacer cumplir las leyes del Congreso que son ejecutadas por el Poder Ejecutivo.</p> <p>Para Honduras, “ley o regulación” significa leyes del Congreso o regulaciones promulgadas para hacer cumplir las leyes del Congreso que son ejecutadas por el Poder Ejecutivo.</p> <p>Para Nicaragua, “ley o regulación” significa leyes del Congreso o regulaciones promulgadas para hacer cumplir las leyes del Congreso que son ejecutadas por el Poder Ejecutivo.</p> <p>Para Estados Unidos, “ley o regulación” significa una ley del Congreso o regulaciones promulgadas en consecución con una ley</p>	

Tema/Países	Chile	CAFTA	Andinos
		<p>del Congreso que pueden ser ejecutadas por acción del gobierno federal.</p> <p>2. Para los efectos del Artículo 17.7.5, “procedimiento judicial o administrativo” significa:</p> <p>(a) Una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; y</p> <p>(b) un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte.</p>	

Bibliografía

Acuerdos y negociaciones

Acuerdo de Libre Comercio Chile – Estados Unidos

Acuerdo de Libre Comercio Países Centroamericanos – Estados Unidos.

Texto del Capítulo Ambiental, Negociación entre países Andinos – Estados Unidos.

CAF, CAN Secretaría General (2003). “Lineamientos técnicos, apoyo a la negociación internacional de los países miembros de la CAN en materia de acceso a recursos genéticos y conocimientos tradicionales”.

Análisis Varios

ALADI (2001). “Evolucion del proceso de integracion regional durante 2000”. Mayo, pp. 23-54

Alanís Ortega, Gustavo y Ana Karina González (2001). *Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte*. CEMDA, pp. 73-81.

Altmann, Joern (1999). “Experiencias de cooperación ambiental en los acuerdos de integración regional. *Revista Puentes*, VOL.2 NO. 1, junio, julio, agosto, p. 3-4.

Anderson, K. and A. Strutt (1994). “On Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Trade

Liberalization”. Seminar Paper 94-06, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, Adelaide.

Anónimo (1999). “La relación entre comercio y medio ambiente en los acuerdos regionales”. *Revista Puentes*, VOL.2 NO. 1, Junio, julio, agosto, p. 1-2

_____. (1995). “The Multilateral Trading System and Sustainable Development”. Policy discussion paper 95/08, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, Adelaide.

Araya, Mónica (2001). “El rechazo del tema ambiental en el ALCA: una taxonomía”. *Foreign Affairs*.

Blackhurst, R. 1995. “Alternative Motivations for Including Trade Provisions in Multilateral Environmental Agreements”. *Schweizerische*

- Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, No.3, Vol. 131.
- Brack, D. (1999). "Environmental Treaties and Trade: Multilateral Environmental Agreements and the Multilateral Trading System". En: Raúl Brañes, Jorge Caillux, Marco González y Carlos Silva (2000). *Medio ambiente y libre comercio en América Latina: los desafíos del libre comercio para américa latina desde la perspectiva del Area de Libre Comercio de las Américas*. ALCA. PNUD, ALDA, pp. 33-42/157-166/ 169-182/ 193-220.
- Cabrera, Jorge y José Pablo Sánchez (2001). "Las negociaciones sobre derechos de propiedad intelectual, el comercio y el ambiente: notas para una agenda positiva. CINPE, CIPMA, GETS, FORD. Costa Rica, junio. DOC. PDF.
- Cameroon, J. (1999). "The Precautionary Principle". En: Gary P. Sampson and Bradnee W. Chambers, editors, *Trade, Environment and the Millennium*. United Nations University Press.
- CIPMA (2002) "Sustentabilidad y el acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos".
- Di Filippo, Armando (2000). "El regionalismo abierto y el medio ambiente". Ponencia presentada en la Reunión de Comercio y Medio ambiente en América del Sur: ¿Quo vadis? Zapallar, Chile.
- Charnovitz, S. 1999. "Improving the Agreement on Sanitary and Phytosanitary Standards". En: Gary P. Sampson and Bradnee W. Chambers, editors, *Trade, Environment and the Millennium*, United Nations University Press.
- Consumer Unity and Trust Society (CUTS) (1997). "Non-Tariff Barriers or Disguised Protectionism". Briefing paper No. 2. Calcutta.
- Comisión para la Cooperación Ambiental (2001). *Informe.. México*, 28-29 junio, pp. 1-28.
- Comunidad Andina (2004). "Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Estados Unidos". Lima, mayo.
- Comunidad Andina (2003). "Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos". Lima, junio.
- Deere, Corolyn y Daniel Esty (2001). "Trade and environment in the Americas: learning from NAFTA", Marzo, pp. 1-33.
- Dion, C. P. Lanoie and B. Laplante (1997). "Monitoring Environmental Standards: Do Local Conditions Matter?" World Bank, Policy Research

- Department Working Paper 1701, Washington, D.C.
- Eglin, R. (1995). "Trade and Environment in the World Trade Organization" *World Economy*, Vol. 18, No. 6.
- Esty, D. (1994). *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Gary P. Sampson and Bradnee W. Chambers, editors, *Trade, Environment and the Millennium*, United Nations University Press.
- GATT. (1994). "The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations". Geneva, GATT Secretariat.
- Gitli, Eduardo y Carlos Murillo (2001). "Factores que desalientan la introducción de temas ambientales en las negociaciones comerciales: ALCA y una agenda positiva".
- Gobierno de Chile (2002), "Tratado de Libre Comercio Chile- Estados Unidos: ¿de qué se trata?". Santiago, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Pro-Chile, enero.
- Hudec, R. (1996). "The GATT/WTO Dispute Settlement Process: Can it Reconcile Trade Rules and Environmental Needs?". En: R. Wolfrum. Editor, *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?* Springer-Verlag.
- Jha, V. and R. Vossenaar (1999). "Breaking the Deadlock, a Positive Agenda on Trade, Environment and Development?". En: Gary P. Sampson and W. Bradnee Chambers, *Trade, Environment and the Millennium*. United Nations University.
- _____ (2000). "Mainstreaming environment in the WTO: Possible implications for developing countries". Paper prepared for the UNCTAD-/FIELD Project on Strengthening Research and Policy-Making Capacity on Trade and Environment in Developing Countries (Project INT/98/A61).
- Juste Ruíz, José (1999). "Derecho Internacional del medio ambiente". En: *La Protección del medio ambiente en la Unión Europea*. Madrid: McGRAW-HILL/Interamericana, pp. 427-479.
- Leichner Reynal, María (2000). "MERCOSUR: su dimensión ambiental". Octubre, pp. 9-18/ 86-100.
- Low, P., editor, (1992). "*International Trade and the Environment*". World Bank Discussion Papers 159. Washington, D.C., The World Bank.
- Mattoo, A. and P. Mavroidis (1996). "Trade, Environment and the WTO:

- How Real Is the Conflict?" En E.-U. Petersmann, editor, *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*. Kluwer.
- OECD (1998). "Trade measures in Multilateral Environmental Agreements: Synthesis report of three case studies (Montreal Protocol, Basel Convention, CITES)" (COM/ENV/TD(98)127, Paris.
- OECD. (s/f). Ongoing Series. "Environmental Performance Reviews of OECD Members". Paris.
- Petersmann, E.U. (1993). "International Trade Law and International Environmental law: Prevention and Settlement of International Disputes in GATT." *Journal of World Trade*, No. 1, Vol. 27.
- Ray, E. (1995). "Global Pollution Effects of US Protectionism". *International Trade Journal*, No. 4, Vol. 9.
- Repetto, R., D. Rothman, P. Faeth, and D. Austin. 1996. *Has Environmental Protection Really Reduced Productivity Growth?*. Washington, D.C., World Resources Institute.
- Roessler, F. (1996). "Diverging Domestic Policies and Multilateral Trade Integration". En: J. Bhagwati and R. Hudec, eds., *Harmonization and Fair Trade*, Vol. 2. MIT Press.
- Robins, N. (1999). "Building Sustainable Markets". En: Halina Ward and Duncan Brack, eds., *Trade, Investment and the Environment*, the Royal Institute for International Affairs. London, Earthscan Publications Ltd.
- Segger, Marie Claire y Karol Mayrand (2001). "Abril ecosistemas, comercio y sustentabilidad en las Américas". Documento de Antecedentes para discusión.
- Shahin, M. (1999). "Trade and Environment: How Real is the Debate?". En: Gary P. Sampson and Bradnee W. Chambers, editors, *Trade, Environment and the Millennium*, United Nations University Press.
- Smith, M., ed., (1995). *International Trade and Sustainable Development*. Ottawa, Centre for Trade Policy and Law.
- Sorsa, P. (1995). "Environmental Protectionism, North-South Trade, and the Uruguay Round". Washington, D.C., IMF Working Paper 95/6.
- Sunkel, Osvaldo (s/f). "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?".
- UNCTAD (2000). "Systems and National Experiences for Protecting Traditional Knowledge, Innovations and Practices". Background note by the UNCTAD Secretariat, TD/B/COM.1/EM.13/2.

- _____ (2000). *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. New York and Geneva, United Nations.
- _____ (2001). "Ways to Enhance the Production and Export Capacities of Developing Countries of Agriculture and Food Products, Including Niche Products, such as Environmentally Preferable Products". Background note by the UNCTAD Secretariat, TD/B/COM.1/EM.15.2.
- UNDP (1999). "Human Development Report", Chapter 2 on "New Technologies and the Global Race for Knowledge".
- UNDP (2003). "Making Global Trade Work for People".
- UNEP (1996). "Criteria in Environmental Labelling: a Comparative Analysis of Environmental Criteria in selected Eco-labelling Schemes". By M. Lethonen. *Trade and Environment* Series No. 13, Geneva.
- Vachino, Juan Mario (2001). "El modelo de la integración de la ALADI". En: Germánico Salgado, comp., *Economía de la integración latinoamericana*, tomo II. Buenos Aires, BID-INTAL, pp. 101- 122.
- Vossenaar, R. (1999). "Processes and Production Methods: Sizing up the Issues from the South". En Halina Ward and Duncan Brack, *Trade, Investment and the Environment*. London, the Royal Institute for International Affairs, Earthscan Publications Ltd.
- Ward, H. (1996). "Common but Differentiated Debates: Environment, Labour and the WTO." *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 45.
- World Bank (1997). *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*. Washington, D.C., Environment Department, CSD Edition. ,
- WTO (1995). "Environmental Benefits of Removing Trade Restrictions and Distortions". WT/CTE/W/1, Geneva.
- _____ (1996). "The Effects of Environmental Measures on Market Access, Especially in Relation to Developing Countries, in Particular to the Least-Developed Among Them". WT/CTE/W/26, Geneva.
- _____ (1996). "Committee on Trade and Environment Report (1996) to the Singapore Ministerial Conference". WT/CTE/1, Geneva.
- _____ (s/f). "Background Document on Trade and Environment". WTO Secretariat, Trade and Environment Division.

Información útil

Organizaciones Internacionales

FAO Food and Agriculture Organization

<http://www.fao.org>

ITC International Trade Centre (UNCTAD/WTO)

<http://www.intracen.org>

UNCTAD United Nations Conference on Trade and Development

<http://www.unctad.org>

UNEP United Nations Environment Programme

<http://www.unep.org>

WTO World Trade Organization

<http://www.wto.org>

Oportunidades para Ecuador en la cuenca del Pacífico

Cutty García Merino

Introducción

La cuenca del Pacífico cobra cada día más importancia en la vida económica internacional, no sólo por su crecimiento cuantitativo sino por el mejoramiento en los niveles de desarrollo de sus integrantes. Incluye al 52% de los habitantes del mundo; representa sobre el 40% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial; posee un considerable potencial de crecimiento, y se proyecta como destino turístico de extraordinaria importancia.

Dos de los sistemas económicos más relevantes del mundo: Estados Unidos y Japón, se hallan dentro de la región, seguidos por economías tan importantes como Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Canadá. El crecimiento de los integrantes del esquema ha sido posible a pesar de las diferencias culturales entre los integrantes del Mecanismo de Cooperación Asia – Pacífico -APEC- (por sus siglas en inglés), a quince años de su creación, se proyecta como un ente fortalecido e inserto en las tendencias multilaterales de negociación de la Organización Mundial del Comercio -OMC-.

Los países latinoamericanos pertenecientes al APEC han logrado también desarrollos considerables en sus volúmenes de exportación, diversificación de mercados y productos, acceso a la información y financiamiento de programas puntuales de desarrollo comercial, pese a que es innegable que sus economías mantienen algunas desventajas estructurales con relación a las de las economías más desarrolladas, incluidas las asiáticas. Estas desven-

tajas estructurales han dificultado una plena e igualitaria utilización de las facilidades del sistema de comercio, facilitación y transferencia tecnológica del APEC.

Para Ecuador es vital la inserción dentro del APEC, que complemente los avances -aún reducidos- en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico -PECC- (por sus siglas en inglés) y el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico -PBEC- (por sus siglas en inglés). Esta inserción respondería a su necesidad estratégica de diversificar mercados, tecnificar industrias de exportación y conseguir recursos de cooperación orientados al comercio, y a su vez, solidificaría su imagen frente a los organismos financieros internacionales. Ello colocaría también al país en una posición más ventajosa para la captación de ayuda financiera internacional para el desarrollo.

La representatividad comercial actual de la cuenca del Pacífico es reducida para Ecuador en sus exportaciones y creciente en sus importaciones. Como resultado de ello, la balanza comercial total del país, ya de por sí deficitaria, presenta un desbalance considerable con esta región del mundo. Ecuador, sin embargo, no estará en condiciones de vencer esta diferencia en tanto no desarrolle esquemas industriales con el concurso de los capitales nacional e internacional, que le permitan diversificar su producción exportable, alcanzar una mayor competitividad y reducir su vulnerabilidad actual.

El presente trabajo busca brindar una visión panorámica de los esquemas de desarrollo económico dentro de la cuenca del Pacífico, resaltar sus avances y el interés que revisten para Ecuador; la manera cómo está configurada la relación de la cuenca con los países latinoamericanos, en general, en la cual se destaca la potencialidad del Foro para la Cooperación entre América Latina y Asia del Este -FOCALAE-; y, finalmente, una revisión y análisis de las estadísticas de comercio del Ecuador con los países asiáticos con los que mantiene los más significativos niveles de relación, y con Australia y Nueva Zelanda, en Oceanía. El objetivo final es el de presentar algunas conclusiones y recomendaciones de utilidad en la definición de una posición estratégica nacional presente y futura en el Asia-Pacífico.

Diferencias básicas en el modelo de desarrollo del Asia-Pacífico y América Latina

Al comenzar el estudio de este tema partiremos de una reflexión sobre las diferencias que han caracterizado el desarrollo de los países asiáticos y de las economías latinoamericanas. A partir de la Segunda Guerra Mundial tanto Japón como los llamados “tigres asiáticos”, incrementaron su participación comercial, gracias a estrategias de desarrollo basadas en el ingreso a mercados externos. La dinámica de esta participación se convirtió en un elemento sobresaliente en el comercio mundial a partir de 1970. Japón redujo considerablemente su protagonismo en los últimos años del siglo XX en tanto que China comenzó a incrementar su relevancia hasta convertirse, en nuestros días, en uno de los actores más consistentes del escenario económico mundial.

La injerencia de América Latina en las exportaciones mundiales, por el contrario, se redujo de manera sustantiva entre 1950 y 1973, se estabilizó por un tiempo y sólo comenzó a crecer a partir de 1990. Este crecimiento se debió, fundamentalmente, al impacto de las exportaciones mexicanas realizadas dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Durante todo este periodo, las importaciones superaron a las exportaciones en América Latina, lo cual generó un importante déficit en el comercio birregional, que se mantiene en nuestros días. Por el contrario, y como lógica conclusión, las exportaciones de los países asiáticos a la región latinoamericana han seguido creciendo y diversificándose, a la vez que adaptándose a las tendencias de consumo de la región a un ritmo bastante acelerado, al punto que compiten exitosamente frente a proveedores tradicionales de más larga data.

La oferta exportable de América Latina, por otro costado, está constituida fundamentalmente por productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales de escaso dinamismo, así como en materias primas sujetas a fuertes variaciones de precios. Los países asiáticos, en contraste, han desarrollado manufacturas basadas en tecnologías más avanzadas, de dinamismo comercial superior, así como maquinarias y equipos para la industria y las telecomunicaciones. Esta diferenciación productiva y exportadora es la causa del marcado déficit señalado en el párrafo anterior.

En el tema de las inversiones, es de interés resaltar que el Asia - Pacífico ha logrado captar mayores capitales de inversión extranjera directa desde los países más desarrollados, lo que ha determinado la formación de empresas transnacionales con esquemas más eficientes de producción y mejor utilización de los recursos humanos y materiales, hecho que ha contribuido a que la oferta exportable desde el Asia - Pacífico alcance mejores condiciones de competitividad en los mercados externos, incluidos de los nuestra región.

En América Latina, por el contrario, esta inversión ha sido comparativamente reducida y el capital inyectado no ha bastado "...Para modificar la estructura de las ventajas comparativas de la región y así avanzar en la transformación productiva con base en la generación y adopción del progreso técnico a lo largo de todo el sistema productivo y alcanzar, al mismo tiempo, mayores grados de equidad social..." (Ocampo 2002).

La asimetría económica entre ambas regiones es, entonces, evidente tanto en el grado de crecimiento económico logrado, como en los niveles de inserción social de grandes mayorías en los circuitos de consumo; los niveles de comercio, interno e internacional; el grado de apertura comercial alcanzado y el posicionamiento comercial dentro de las corrientes mundiales de negocios. El peso gravitante de estas diferencias, unido al escaso trabajo realizado para incrementar el conocimiento de las posibilidades mutuas entre las dos regiones, ha determinado la presencia de escasos resultados tangibles. A estas asimetrías se suma el hecho innegable de que América Latina no ha sido nunca un socio estratégico para el Asia-Pacífico, en razón de los bajos niveles intrarregionales de comercio, que alcanzan apenas el 1% de los flujos mundiales.

Por otro lado, entre Asia-Pacífico y América Latina no se han desarrollado aún suficientes relaciones "interindustriales", es decir, aquellas que utilizan recursos y mano de obra subsidiarios, aspecto hacia el cual debe dirigirse el trabajo empresarial dentro de los mecanismos económicos existentes en la región, y la gestión oficial del gobierno del Ecuador al incorporarse al APEC al final de la moratoria que culmina en el 2007.

La cuenca del Pacífico: conformación y representatividad económica

Cuando en este ensayo hablamos de “cuenca del Pacífico” nos referimos a los países que se hallan agrupados dentro del APEC¹. Este organismo se halla integrado por 21 economías con diversos grados de desarrollo, que representan cerca de la mitad del PIB mundial, y concentran aproximadamente el 50% del comercio internacional.

El Cuadro 1 condensa las principales variables económicas de los integrantes del APEC, a efecto de graficar su representatividad en el mundo. Este gran desarrollo, sin embargo, comprende diferencias económicas internas que también se ven reflejadas en esta estadística oficial. Así, por ejemplo, podemos señalar que mientras las economías más desarrolladas (Australia, Canadá, Hong Kong, Japón, Singapur y Estados Unidos) tienen un ingreso promedio per cápita de 26.000,00 dólares, en los países con economías de menor nivel (Indonesia, Papua, Filipinas y Vietnam), esta cifra alcanza los 682,00 dólares en promedio. Los países latinoamericanos pertenecientes al Esquema (Chile, Perú y México), tienen un ingreso per cápita promedio de 4.265,00 dólares, muy inferior a la media total, que es de 11.003,00 dólares.

Comportamiento económico de las economías asiáticas 2003 y proyecciones 2004

De acuerdo con el análisis y previsiones realizados por el Banco de Desarrollo Asiático (Asian Development Bank), en el 2004², a pesar de las graves crisis externas del 2003, el PIB de las economías de las naciones en desarrollo del Asia-Pacífico creció a un valor promedio de 6.3%, previéndose que este porcentaje aumentará -en un entorno mundial estable y fortalecido con una fuerte demanda externa y un dinámico comercio intrarregional- hasta el 6.8% en el periodo 2004 – 2005.

A pesar de este considerable crecimiento regional, subsisten diferencias significativas en los niveles individuales de desarrollo. Así, por ejemplo, el crecimiento económico durante el 2003 fue particularmente significativo

1 Conforman el APEC: Australia, Japón, Filipinas, Brunei Darussalam, Corea, Rusia, Canadá, Malasia, Singapur, Chile, México, Taipei Chino, China, Nueva Zelanda, Tailandia, Hong Kong, China, Papua, Nueva Guinea, Estados Unidos, Indonesia, Perú y Vietnam.

2 Asian Development Bank Outlook 2004. www.adb.org/Documents/Books/ADO/2004.pdf

Cuadro 1: Principales variables macroeconómicas del APEC
(A 21 de febrero de 2004)

Member Economy and Year Joined	Area (‘000 SQ km)	Population (millon)	Current Price GDP (US\$bn)	Current GDP per capita	Exports fob (US\$bn)	Imports cif (US\$bn)
Australia (1989)	7,682	19.3	399	20,143	65,064	69,551
Brunei Darussalam (1989)	6	0.36	4	12,911	3,380	1,612
Canada (1989)	9,971	31	736	23,428	252,381	244,179
Chile (1994)	757	15.4	66	4,414	18,285	17,288
China (1991)	9,561	1,285	1,287	1002	325,642	295,303
Hong Kong, China (1991)	1	7	162	23,720	201,149	207,167
Indonesia (1989)	1,904	214.8	173	807	65,292	40,035
Japon (1989)	378	127.3	3,986	31,408	417,165	337,957
Korea (1989)	99	47.1	476	9,965	162,471	152,126
Malaysia (1989)	333	22.6	95	3,869	95,111	82,149
Mexico (1993)	1,973	100.4	637	6,256	149,196	157,856
New Zealand (1989)	271	3.8	58	14,916	14,159	15,097
Papua New Guinea (1993)	463	4.6	3	558	2,702	1,195
Peru (1998)	1,285	26.1	57	2,126	6,933	7,167
Philippines (1989)	300	77.1	78	939	37,365	40,300
Russia (1998)	17,075	144.7	347	2,385	101,807	46,465
Singapore (1989)	1	4.1	87	20,895	125,087	116,482
Chinese Taipei (1991)	36	22.3	282	12,467	130,554	112,814
Thailand (1989)	513	63.6	126	1,991	68,594	64,614
United States (1989)	9,373	285.9	10,446	36,407	693,103	1,161,366
Viet Nam (1998)	331	79.2	34	423	15,236	18,295
Area; Population						
<i>Source: The Economist: Pocket World in Figures: 2004 Edition</i>						
Current Price GDP; Current GDP per capita; Exports and Imports						
<i>Source: The APEC Regional Trade and Investment 2003</i>						

en Asia del Este, Asia del Sur y Asia Central, y moderado en el sudeste asiático. Dentro del Asia del Este, el impacto del SARS junto con un debilitamiento de la demanda doméstica, trajo como consecuencia un crecimiento lento en Hong Kong, China, Corea y Taiwán.

La economía de Singapur, en el sudeste asiático, presentó algunas debilidades generadas, especialmente, en la baja demanda doméstica y la alta tasa de desempleo. Indonesia y Filipinas crecieron moderadamente pero a tasas por debajo de su potencial. En Asia del Sur la mayor parte de las economías mostró un magnífico desempeño. Los comportamientos económicos más sobresalientes en esa región han sido los de la República Popular China, Tailandia y Vietnam.

Tabla 1.1

Selected Economic Indicator, Developing Asia, 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Gross Domestic Product (annual % change)					
Developing Asia	4.3	5.8	6.3	6.8	6.7
East Asia	4.6	6.7	6.5	6.9	6.8
Southeast Asia	1.9	4.2	4.6	5.7	5.4
South Asia	5.2	3.9	6.9	7.0	7.2
Central Asia	10.8	8.1	8.4	8.1	8.4
The Pacific	0.6	0.8	2.7	2.9	2.4
Fuente: ABD. Asian Development Outlook Database					

Es interesante resaltar que China, con su impactante y rápido crecimiento de los últimos años, se convirtió en un muy importante receptor para las exportaciones de las economías de la región, lo cual ha contribuido de manera significativa a su desarrollo y crecimiento.

Sistema económico de la cuenca del Pacífico

El APEC, el PECC y el PBEC articulan el sistema económico de la cuenca del Pacífico, el cual se ve complementado, tanto en cuanto a su alcance geográfico como a su contenido conceptual, con la creación del FOCALAE. En un orden cronológico, cabe mencionar que el primero de estos organismos en crearse fue el PBEC, en el año 1967, seguido por el PECC, en 1980. En 1989 se consolida este proceso integrador con la creación del APEC. El FO-

CALAE se constituye en el 2001 para responder a la necesidad de reforzar la vinculación intrarregional con un foro que incluya temas políticos y culturales en la agenda, y que permita la expansión de los asuntos de interés común a otras naciones latinoamericanas no ribereñas del Pacífico.

Consta, a continuación, una sucinta descripción de las características principales de cada uno de estos organismos:

El Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (Pacific Basin Economic Council) -PBEC-

El PBEC³ es una asociación de ejecutivos de negocios de toda el área del Pacífico, dedicada a expandir el comercio y las inversiones y apoyar el establecimiento de mercados abiertos. Por su naturaleza, constituye una organización clave para el establecimiento de relaciones empresariales de negocios y el tratamiento de temas específicos de comercio e inversión. Su misión es la de crear un ambiente que asegure negociaciones abiertas y fortalezca la competitividad nacional a través del mejoramiento de la capacidad productiva de las empresas participantes.

Este Consejo proporciona asesoría a los gobiernos, destinada a mejorar el ambiente global de los negocios. Con este propósito propicia la generación de inversiones, la reducción de barreras arancelarias en la región y la utilización de nuevas tecnologías dentro de las empresas que lo conforman.

El Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (Pacific Economic Cooperation Council) -PECC-⁴

Éste es un mecanismo tripartito, conformado por representantes del gobierno, de la industria y el comercio y de los sectores académicos. Cuenta con 25 Comités Miembros -que incluyen dos Comités Asociados- provenientes de la región del Asia-Pacífico. Cada comité mantiene representantes de los tres sectores mencionados.

3 www.pbec.org

4 www.pecc.net

Su programa de trabajo se orienta a lograr una mayor cooperación y coordinación de políticas en áreas de comercio, inversión, finanzas e industria. El PECC es el único observador no gubernamental oficial del APEC.

El PECC proporciona información y apoyo analítico a las reuniones ministeriales de APEC y a sus grupos de trabajo. También canaliza y facilita la participación del sector privado en el Esquema. Está conformado por veinte y tres países.

El Mecanismo de Cooperación Asia – Pacífico (Asia –Pacific Economic Cooperation) -APEC-

Esta organización comenzó como un grupo informal de diálogo y se ha convertido en un foro de facilitación del crecimiento económico, cooperación, comercio e inversión en la cuenca del Pacífico. Su objetivo fundamental es el de lograr un flujo abierto de transacciones en la región en el 2010, para las economías desarrolladas, y en el 2020, para las economías en desarrollo, conforme al cronograma establecido por la Declaración de Bogor. La Agenda de Acción de Osaka establece las directrices estratégicas para lograr dicho objetivo, y el Plan de Acción de Manila (1996), plantea los compromisos y metas unilaterales de liberalización, característica que marca una clara diferencia operativa con otros esquemas de desarrollo económico regional.

Entre los principios básicos que regulan la acción del APEC merecen la pena resaltarse la búsqueda de consistencia entre sus decisiones y las adoptadas dentro de la OMC; la ausencia de decisiones discriminatorias y la no aplicación de nuevas trabas al comercio y las inversiones.

Para el logro de su objetivo primordial, APEC5 cuenta con tres mecanismos básicos:

- La reducción y eliminación paulatina de barreras arancelarias y para-arancelarias y la creación de condiciones más favorables a la inversión entre los países miembros.
- La facilitación de los negocios a través de la reducción de los costos de las transacciones mercantiles y el intercambio del conocimiento sobre oportunidades de negocios.

5 <http://www.apec.org/apec/tools/faqs.html>

- La aplicación de un esquema de cooperación técnica y económica, que busca potenciar la capacidad de sus economías integrantes para beneficiarse de las nuevas oportunidades que brinda el comercio mundial.

Es interesante resaltar que las decisiones dentro del Organismo se adoptan por consenso, aunque no sean vinculantes para los países miembros. Las prioridades de la APEC se definen anualmente en reuniones de los máximos representantes de cada economía participante, tomando como base las reuniones especializadas que se realizan a lo largo de cada período.

Para el desarrollo de cada una de las áreas temáticas del APEC, definidas en la Agenda de Acción de Osaka, cada una de las economías participantes elabora un Plan de Acción Individual, cuyo objetivo es el de establecer su liberación unilateral del comercio y de las inversiones. Existen, igualmente, los Planes de Acción Colectivos, que abordan las referidas áreas temáticas de manera conjunta y entrañan un compromiso de cumplimiento no vinculante. Finalmente, cabe mencionar que las actividades que se realizan dentro de su componente de cooperación técnica y económica (ECOTCH), se convierten en instrumentos de apoyo a las necesidades de los planes de acción individuales y colectivos (Izam 2001).

Este mecanismo económico ofrece ventajas particulares a los países con menor grado de desarrollo, tales como la oportunidad de participar en la definición de las prioridades de desarrollo de la región de más acelerado crecimiento en el mundo, y acceder a sus recursos disponibles, tanto económicos como de conocimiento.

Principales logros del APEC hasta el presente

Durante los quince años de vigencia del APEC se han logrado algunos éxitos consustanciales con los objetivos comerciales del Organismo, así como el adelanto y mayor consolidación de procesos necesarios para el cumplimiento del objetivo de Bogor; se han incorporado, a su vez, temas no previstos inicialmente. Los resultados sobresalientes son:

- La reducción de una parte importante de tarifas y otras barreras arancelarias al comercio.
- La creación de condiciones de infraestructura que facilitan el transpor-

- te de personas y mercaderías dentro de esta región geográfica.
- La facilitación de las inversiones a través del establecimiento y difusión de normas claras sobre el comercio y el tratamiento a los capitales de inversión.
 - La inclusión de políticas que promuevan la participación empresarial de las mujeres.
 - El mejoramiento de los programas informáticos para el comercio.
 - El apoyo al sistema multilateral de comercio dentro de la OMC, especialmente en cuanto a la Agenda de Doha.
 - El diálogo con los organismos financieros internacionales, tendiente a la obtención de recursos para el desarrollo regional.
 - La implantación permanente de mejores sistemas de educación orientada al desarrollo, y de desarrollo sostenido del medio ambiente.
 - El establecimiento de programas permanentes de apoyo al desarrollo de las micro, pequeña y mediana industrias.
 - La definición de políticas de apoyo permanentes al desarrollo de la infraestructura turística regional.

No se puede dejar de reconocer que si bien se han producido importantes avances en cuanto a la facilitación del comercio, queda aún bastante por hacerse dentro del objetivo de mejorar la eficiencia de los negocios internacionales.

Entre los temas que -sin haber estado previstos inicialmente dentro de la visión económica del Organismo- han debido ser incorporados dentro de su Agenda, merecen la pena mencionarse:

- El desarrollo de programas destinados a contrarrestar la generación de epidemias como la del SARS, cuyo impacto negativo en el comercio, turismo y desarrollo de la región fue innegable.
- La creación de un Plan Antiterrorista destinado a combatir el flagelo de la destrucción indiscriminada dentro de la región⁶.

6 Para mayor información consultar el documento “APEC – Outcomes and Outlook 2003 2004”, febrero 2004. www.apecsec.org.sg/apec/publications/free_downloads/2004.html

EL Foro de Cooperación América Latina - Asia del Este (Forum for East Asia – Latin American Cooperation -FOCALAE-

El FOCALAE es un mecanismo informal de diálogo y cooperación, que busca lograr una mejor comprensión integral entre las naciones participantes. Su objetivo es el de promover negocios y generar una red de intercambio que facilite el acercamiento interregional global.

El FOCALAE es el único foro de cooperación y diálogo que va más allá del ámbito de la cuenca del Pacífico y su importancia fundamental radica en que, a diferencia de los otros foros pacíficos, institucionaliza conversaciones políticas de alto nivel, además de incluir el tratamiento de temas culturales y económicos.

Dentro de este Organismo se busca la expansión del conocimiento integral entre las naciones que lo conforman. Con esta finalidad están comprometidos los esfuerzos de los funcionarios gubernamentales encargados de las políticas de promoción de exportaciones y captación de inversiones, de los sectores académicos vinculados al tema y de los organismos empresariales representativos de cada uno de los países participantes. Está conformado por treinta y dos naciones⁷. En su última reunión, realizada en enero del 2004 en Manila, Filipinas, incorporó temas vitales para el desarrollo de las naciones, tales como el establecimiento de mecanismos permanentes de concertación política que, entre otros objetivos, propicien el desarrollo de sistemas de educación y protección medioambiental⁸.

Integración del Ecuador al APEC.

Estado de la situación, análisis y sugerencias

La integración del Ecuador al APEC es un interés prioritario del gobierno, planteado desde hace varios años. Sin embargo de ello, la moratoria para el ingreso de nuevos socios, impuesta luego de la admisión del Perú al Orga-

7 Los países participantes en el FOCALAE son: Argentina, Costa Rica, Indonesia, Panamá, Australia, Cuba, Japón, Paraguay, Bolivia, Chile, Laos, Perú, Brasil, China, Malasia, Singapur, Brunei Darussalam, Ecuador, México, Tailandia, Cambodia, El Salvador, Myanmar, Uruguay, Colombia, Filipinas, Nueva Zelanda, Venezuela, Corea, Guatemala, Nicaragua y Vietnam.

8 <http://www.focalae.net/focalae/eng/Speechesofmanila2004.htm>

nismo, impide que esta aspiración sea viable hasta el año 2007 en que esta moratoria será levantada. La incorporación efectiva de nuestro país al Mecanismo -para la cual se están buscando los consensos diplomáticos necesarios- implica el cumplimiento de ciertas condiciones que se describen y analizan a continuación:

- La existencia de una economía en crecimiento y abierta al exterior
- Relaciones comerciales progresivas con la región Asia – Pacífico
- Relaciones diplomáticas y políticas crecientes
- El apoyo unánime de las otras economías miembros.

Los razonamientos que se exponen a continuación establecen la existencia de condiciones favorables para la admisión del Ecuador en este esquema, de acuerdo con los requerimientos generales del Organismo:

- El país ha tenido un desempeño económico favorable a partir de la adopción del sistema de dolarización en el 2000 y ha logrado un crecimiento del 2.7% en el 2003, previéndose que en el 2004 alcanzará un porcentaje cercano al 6%. Está también participando de manera activa dentro de los mecanismos de liberalización comercial, subregionales y regionales, y comprometido en la creación de un espacio sudamericano en unión con el Mercado Común del Sur -MERCOSUR-. Adicionalmente, ha estado inmerso en la definición en el 2005 del alcance del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA- como esquema continental, y se halla negociando con Estados Unidos de América -en conjunto con Colombia y Perú- un Acuerdo de Libre Comercio.
- Se está propiciando un desarrollo creciente en las relaciones diplomáticas y comerciales de nuestro país con la cuenca del Pacífico. En efecto, pese a que aún no existen representaciones diplomáticas en cada una de las naciones integrantes del APEC, se han reforzado las tradicionales con China, Corea del Sur y Japón. El comercio con Taiwan y Hong Kong ha adquirido una dinámica mayor pese a que por las condiciones productivas y exportadoras que constan descritas en este trabajo, el balance es deficitario.
- Durante los últimos años se han realizado visitas oficiales y empresariales hacia y desde el Asia, y Ecuador ha mantenido y deberá reforzar sus

- embajadas en Corea del Sur, Malasia e Indonesia y brindar una atención mayor a la existente en Australia, a la vez que considerar la creación de una nueva misión diplomática y comercial en Nueva Zelanda, país con el cual existe un volumen creciente de colocación de banano. Ecuador deberá también consolidar la apertura de nuevas representaciones diplomáticas y consulares –con amplio énfasis en el aspecto comercial– en países como Singapur y Tailandia.
- El apoyo de las economías miembros de APEC sólo podrá lograrse en la medida en que se desarrolle, de mejor manera, el acercamiento diplomático, político, económico, cultural y comercial con sus integrantes, con el concurso de los sectores público y privado. Este esfuerzo no puede ser espontáneo o coyuntural, sino que debe estar enmarcado en un plan estratégico de inserción internacional en los mercados de Asia y Oceanía que representan una muy interesante alternativa tanto para Ecuador como para el resto del mundo.

En tanto se produce la aceptación oficial del Ecuador en APEC, y una vez formalmente inserto, es imperativo que el país desarrolle un esfuerzo nacional sostenido para apoyar el desarrollo de industrias de exportación, creando condiciones productivas apropiadas para que los exportadores puedan terciar en condiciones favorables de competitividad, contra los países latinoamericanos que tienen mayor experiencia y volúmenes de negocios con la región, como es el caso de Chile, México, Brasil, Perú y Argentina.

Será esencial, además, empeñarse en diversificar la oferta nacional exportable, tanto de productos primarios como manufacturados, especializándolos y agregándoles valor, y adaptarla a las tendencias de consumo de los países receptores. Ésta será la única opción realista para reducir la brecha comercial deficitaria del país que, por otro lado, enfrenta el ingreso de productos manufacturados y de alta tecnología, provenientes de las regiones del mundo representadas en el APEC.

Multilateralismo y regionalismo.

La situación en América Latina y en el Asia del Pacífico

La Ronda Uruguay, en el ámbito de las relaciones multilaterales, ha sido vista por América Latina como insuficiente para lograr su inserción exportadora competitiva en los mercados internacionales de los países desarrollados, al establecer disciplinas que otorgan escasa consideración a las condiciones estructurales de mayor debilidad de los países en desarrollo, trayendo como consecuencia únicamente un mejoramiento marginal de sus condiciones de acceso a los grandes mercados.

Como una lógica reacción frente a las dificultades enfrentadas, se han producido en la región importantes esfuerzos de integración regional, que van, en algunos casos, como el de la Comunidad Andina -CAN-, más allá de los temas puramente comerciales y económicos, sin desconocer el cumplimiento de los compromisos multilaterales adquiridos dentro de las negociaciones globales.

También en la región Asia-Pacífico y en otras circunscripciones geográficas, se ha producido un fenómeno similar de considerable intensidad, que ha llevado a la OMC a manifestar su preocupación y afirmar que el regionalismo se está convirtiendo más en la regla que en la excepción en el campo de las negociaciones comerciales.

En el caso de las dos zonas analizadas, el regionalismo ha determinado la creación de espacios de desarrollo de negocios que van desde zonas bilaterales de comercio preferencial a acuerdos de libre comercio. A través de estos acuerdos, cuya viabilidad está consagrada en la Declaración de Marrakech, los países signatarios buscan intensificar y profundizar sus nexos económicos, potenciando el uso de sus recursos naturales, sus coincidencias culturales o su cercanía geográfica.

Los países en desarrollo cuentan, además, con la llamada “Cláusula de Habilitación” que les permite establecer acuerdos preferenciales de comercio, entre sí (esta cláusula fue convenida como parte de los resultados de la Ronda Tokio, en 1979). La flexibilidad brindada por esta cláusula fue aprovechada por los países de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI- para negociar, en los ochenta y noventa, muchos acuerdos bilaterales de otorgamiento de preferencias arancelarias de sus listas positivas y ne-

gativas que buscan alcanzar una condición de libre intercambio comercial.

Frente a los limitados resultados de la Ronda Uruguay y la lentitud de la Ronda Doha, la constitución de acuerdos regionales se ha convertido en una opción práctica para América Latina, cuyos gobiernos la incluyen dentro de sus planes estratégicos de desarrollo.

Estos acuerdos, según lo manifiestan las conclusiones del Seminario sobre “La Inserción Económica Internacional de la Comunidad Andina”, tienen ventajas sobre las aperturas arancelarias unilaterales o multilaterales, especialmente en lo referente a sus costos, que son más limitados y fáciles de prever, a la vez que aseguran el acceso al mercado de los socios de integración, posibilitando la utilización de economías de escala. Adicionalmente, los mercados integrados atraen más fácilmente la inversión extranjera directa, condición esencial al desarrollo económico de los países más vulnerables desde el punto de vista financiero.

El regionalismo que se desarrolla actualmente tiene características distintas al tradicional, especialmente en el sentido de combinar el trato preferencial bilateral o regional, con el interés en intensificar los vínculos económicos con el resto del mundo, por lo que se lo ha denominado “Regionalismo Abierto”. La noción de “Regionalismo Abierto” se originó en el Asia-Pacífico en la década de los 70, y fue paulatinamente adoptada por América Latina como un marco normativo para abordar su integración regional.

El significado del “Regionalismo Abierto” es distinto en América Latina y en el Asia-Pacífico en razón de las distintas características y evolución histórica de ambas regiones: América Latina es un conjunto cultural y lingüístico más homogéneo que el del Asia-Pacífico, sin embargo de lo cual, históricamente, las relaciones económicas entre los países asiáticos han sido más intensas que las desarrolladas entre los países latinoamericanos.

En Asia se produjo un crecimiento muy rápido, que propició el desarrollo de complejas relaciones ínterindustriales basadas en importantes flujos de inversión productiva, con escaso apoyo de instituciones y acuerdos intergubernamentales. En América Latina este proceso está basado, en general, en acuerdos políticos entre los gobiernos, los cuales se han ido concretando a través de la gestión de los sectores privados involucrados.

En la actualidad, todos los países de América Latina y El Caribe han desarrollado acuerdos subregionales y regionales, y a su vez, son miembros de la OMC. Chile, México y Perú son también parte del APEC. Todos los paí-

ses de la región han negociado acuerdos con la Unión Europea -UE- y se hallan inmersos dentro de las discusiones del ALCA. Esta situación refleja la percepción de que la liberalización unilateral debe complementarse con medidas que garanticen un acceso más seguro y previsible a los mercados importadores, especialmente dada la alta dependencia de las exportaciones que tienen las economías latinoamericanas y caribeñas.

Por su parte, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental -ASEAN- ha avanzado sustancialmente en el mismo sentido mediante la creación del Área del Libre Comercio de la ASEAN -AFTA-, destinada a expandir su competitividad internacional mediante la integración regional.

Otras economías asiáticas, como Japón, China y Taiwán, han vencido su resistencia tradicional hacia la firma de acuerdos preferenciales y han suscrito acuerdos comerciales bilaterales con otras economías de la APEC. A manera de ejemplo, se puede citar el Acuerdo de Libre Comercio firmado entre Chile y Corea y los signados, o por concluirse, entre Japón y México, Corea, Singapur y Chile.

Visión referencial de América Latina 2003

Previamente al desarrollo del tema de las relaciones de América Latina con el Asia-Pacífico presentaremos una visión referencial del desarrollo de América Latina durante el 2003, basada en el Informe Anual del Banco Interamericano de Desarrollo -BID-⁹.

De acuerdo con las conclusiones de este informe, América Latina y el Caribe están comenzando a salir del proceso de estancamiento iniciado en el año 1998: el crecimiento económico real promedio de la región aumentó al 1.5% en el 2003 y se prevé llegara al 3.5 a 4% promedio en el 2004. Esta recuperación, sin embargo, es aún muy frágil, debido, en primer lugar, a los altos niveles de endeudamiento público de algunas naciones latinoamericanas; a la debilidad de los sistemas financieros; a las elevadas tasas de desempleo y a que los índices de pobreza en este año son los más altos desde 1999.

Este Informe resalta de manera particular la contundente necesidad de que los, sectores público y privado propicien conjuntamente la expansión

9 BID. Informe Anual 2003.- www.iadb.org/aboutus/1/hi_ar_2003

de la capacidad exportadora de cada país y su acceso a los mercados internacionales, aprovechando el grado de desarrollo alcanzado por los mecanismos de integración intrarregional y con Estados Unidos de América, convirtiéndolos en oportunidades de desarrollo en lugar de amenazas al crecimiento de la región latinoamericana.

Luego de señalar que América Latina se encuentra en una fase de recuperación, este análisis destaca el importante crecimiento de algunas de las naciones latinoamericanas, como Argentina y Brasil. Menciona las modestas tasas de recuperación alcanzadas por Chile, Colombia, México y Uruguay, así como algunos países centroamericanos; pone de relieve el menor crecimiento (comparado con el 2002) de Bolivia, Ecuador y Perú y las tasas de crecimiento negativas de República Dominicana y Venezuela. Concluye con la previsión de que, si bien el crecimiento global latinoamericano bordeará el 4% a finales del 2004, las perspectivas a mediano plazo son aún inciertas por la persistencia de las condiciones señaladas.

Relaciones económicas entre América Latina y la región Asia-Pacífico

Las relaciones económicas entre América Latina y el Asia-Pacífico fueron considerablemente afectadas por la crisis asiática que interrumpió, por un breve lapso, el ritmo de la vinculación interregional. Superada la crisis, esta relación ha crecido de manera considerable, tanto en cuanto se refiere al incremento de los volúmenes de intercambio comercial, como a la aparición de nuevas oportunidades para la inversión extranjera directa y la transferencia de conocimientos. Este crecimiento, sin embargo, refleja solo parte de la potencialidad innata que existe en la vinculación, que debería tender al establecimiento de relaciones estratégicas a largo plazo para el desarrollo de productos de exportación con mayor valor agregado.

Los países latinoamericanos tienen un gran interés en fortalecer sus vínculos de conocimiento y negocios con las secciones asiática y oceánica de la cuenca del Pacífico, especialmente por su gran dinamismo y potencial intrínseco, y porque para la mayor parte de naciones latinoamericanas y caribeñas, estos países constituyen mercados nuevos de gran potencialidad. Por otro lado, el Asia-Pacífico, Australia y Nueva Zelanda, miran a nuestra re-

gión como interesante suministradora de materias primas e importante destino para sus crecientes y diversificadas exportaciones.

A pesar de que el comercio global entre América Latina y el Asia mantiene una tendencia al crecimiento, la importancia estratégica relativa del Asia como socio comercial de América Latina no se ha incrementado, debido fundamentalmente a la persistencia de un déficit comercial basado en el creciente volumen de las importaciones versus el estancamiento de las exportaciones. Es necesario resaltar, además, que la mayor parte de la oferta latinoamericana exportable está constituida por productos básicos, con escasa especialización y valor agregado, sujetos a una fuerte fluctuación de los precios internacionales, y que las devaluaciones de nuestras monedas han favorecido las importaciones por sobre el desarrollo productivo interno.

La evidente potencialidad de la región asiática de la cuenca del Pacífico, aunada a la conveniencia estratégica de contar con mercados nuevos que reduzcan nuestra dependencia exportadora de Europa y Estados Unidos de América, llevan a la inevitable conclusión de que es imprescindible iniciar, cuanto antes, un esfuerzo serio de diversificación de nuestras exportaciones hacia esta poblada región geográfica cuya participación en la economía mundial es cada vez más importante.

Si bien el esfuerzo requerido para emprender un agresivo proceso de conquista de los mercados asiáticos es considerable, el exitoso ejemplo de Chile, México, Perú y Brasil, merece ser resaltado y asimilado. En efecto, Chile emprendió una dinámica política de promoción de sus relaciones comerciales con Asia y sus exportaciones han crecido dos veces más rápido que las de América Latina, en general. Asia es ahora el destino de un tercio del total de las exportaciones chilenas. La misma tendencia, aunque en proporciones distintas, se observa en los restantes países mencionados.

Para muchas de las naciones asiáticas, salvo Japón, China y Corea, también el latinoamericano es un mercado nuevo e inexplorado, que se abre de manera receptiva a su importante producción manufacturera, y se halla interesado en recibir del Asia inversiones y transferencia tecnológica productiva. Esta sinergia debe ser explorada y explotada continuamente.

Para el Asia-Pacífico no pasa desapercibido que la política comercial latinoamericana se hubiese orientado a la liberalización comercial a través de medidas unilaterales y compromisos multilaterales: los aranceles se han reducido y agrupado en estructuras más uniformes; se han eliminado muchas

barreras no arancelarias al comercio y se han reforzado los esquemas de integración subregional y regional. Todos estos aspectos colocan a América Latina en una posición competitivamente más ventajosa dentro de las corrientes de comercio mundial.

Los vitales intereses exportadores de América Latina no pueden pasar por alto que ocho de los países importadores más grandes del mundo se encuentren dentro de la cuenca del Pacífico. Tampoco el mercado potencial que representa su población combinada cercana a los 1.700 millones, especialmente como receptora de productos alimenticios y materias primas.

Las economías asiáticas, por su lado, dependen parcialmente del mercado latinoamericano para sostener sus niveles de crecimiento. En efecto, las importaciones desde Asia han tenido un aumento promedio del 25% desde 1990, en tanto que los países asiáticos miembros del APEC, representan casi el 10% de las exportaciones totales de América Latina.

Existe, desde luego, un marcado desnivel en la relación comercial que se explica, en primer lugar, por la composición de la oferta latinoamericana exportable que muestra una estructura primaria, de escasa diversificación, con limitado valor agregado, y sujeta a los vaivenes de los precios internacionales. Tan solo el 16% de las exportaciones de América Latina está constituido por productos manufacturados, el 84% restante se concentra en bienes minerales y agrícolas. Para vencer esta tendencia, es imperativo que América Latina diversifique y amplíe su oferta exportadora hacia el continente asiático, adaptándola a las tendencias de los mercados emergentes de esa región, lo cual impone un trabajo político y comercial sostenido, así como de incorporación de tecnología actual a los procesos industriales productivos.

Los países asiáticos, en cambio, han adaptado muy rápidamente su oferta exportadora a las demandas de América Latina, y ahora compiten con Japón, nuestro más antiguo socio en la región, en la exportación de manufacturas, artículos electrónicos de consumo, automóviles y productos relacionados con la informática. Los productos manufacturados representan casi el 90% de las importaciones latinoamericanas procedentes del Asia.

Si bien es cierto, existen los elementos básicos para el fortalecimiento de la relación interregional, es necesario emprender una campaña de difusión de las potencialidades mutuas para el comercio y la inversión, a través del trabajo sostenido de los sectores público y privado, y de una mejor relación interinstitucional de los organismos de comercio. El rol desempeñado por

los correspondientes servicios exteriores es vital en este empeño.

La trascendencia de aumentar los flujos de exportación hacia el Asia-Pacífico y Oceanía se ve claramente resaltada en el estudio realizado por el Sistema Económico Latinoamericano -SELA- que afirma que “cada punto porcentual en el mercado asiático representaría para América Latina embarques adicionales del orden de los 13.000 millones de dólares, o sea casi un 6% de las exportaciones totales de nuestra región” (Sela 1999).

Si bien el emprendimiento del esfuerzo mencionado es vital para América Latina, existen condiciones ajenas a nuestro control que se convierten en obstáculos para un fortalecimiento más dinámico de las relaciones globales entre las dos circunscripciones geográficas, tales como el predominio de los propios mercados asiáticos, y la restricción que representa el uso de un idioma ajeno a los países integrantes de ambas regiones. Es interesante señalar, de manera referencial, que dentro de las acciones del APEC se halla la capacitación en este idioma, reconociéndolo como predominante en el mundo de los negocios.

Finalmente, y en concordancia con lo expresado en el documento presentado durante la Reunión 2000 de la Asociación Latinoamericana de Estudios “... las oportunidades de profundizar los lazos con Asia no pueden contemplar solamente las ventajas económicas, sino que deben también centrarse en aspiraciones políticas de largo plazo, como la exploración de mecanismos de consulta interregionales, que sirvan a la estabilidad del sistema internacional y la adquisición de técnicas de gestión, para ingresar de mejor manera en los mercados asiáticos de comercio e inversión, a través de gestiones públicas de cooperación” (Instituto del Servicio Exterior de la Nación 2000)

Independientemente de los temas de profundización de las relaciones de América Latina con el Asia-Pacífico y Oceanía, existen algunas lecciones que se derivan de la experiencia de las regiones mencionadas, que deben ser consideradas por las naciones latinoamericanas en sus propios procesos de desarrollo, especialmente las referidas al logro de equilibrios sociales que ofrezcan un mejor sistema de redistribución de riqueza; el desarrollo de sistemas educativos adecuados a los desafíos de la globalización; la colaboración regional en el desarrollo económico individual de los países; la consolidación de sistemas económicos estables que permitan orientar la economía hacia el ahorro interno, y la captación de inversiones internas destinadas a

actividades productivas que reduzcan la dependencia nacional del capital extranjero¹⁰.

Oportunidades para Ecuador en la Cuenca del Pacífico

Balanza Comercial General del Ecuador a junio del 2004

A efecto de situar el tema de las oportunidades comerciales del Ecuador en el Asia-Pacífico, incluidos Australia y Nueva Zelanda, empezaremos por describir el comportamiento de las exportaciones globales del Ecuador durante el año 2003 – 2004.

Según revela el último informe del Banco Central del Ecuador -BCE- al Congreso Nacional¹¹, la balanza de bienes del Ecuador en el periodo junio 2003 a junio 2004, alcanzó un superávit de 216 millones de dólares, motivado en los altos precios internacionales del petróleo y a su mayor volumen de exportación. Esta situación compensó la caída de las exportaciones no petroleras, en especial de banano, cacao y atún.

La balanza de bienes no petrolera refleja, durante el mismo periodo, una profundización del déficit comercial (1.341 millones de dólares), comparado con 876 millones en junio del 2003. Este incremento se debió fundamentalmente al aumento de las importaciones y a la caída de las exportaciones.

Dentro de las exportaciones no petroleras, las de productos tradicionales decrecieron de 905 millones de dólares, en junio del 2003, a 809 dólares en junio del 2004. Las exportaciones no tradicionales registraron un descenso del 9% respecto de los volúmenes del 2003. El valor total exportado pasó de 980 millones de dólares a 810 millones.

En cuanto al destino de las exportaciones, se constata que Estados Unidos sigue concentrando la mayor parte de las ventas externas (43.5%). En

10 Para mayor información ver Kuwayama (2000) y José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL.- Primera Reunión Ministerial del Foro de Cooperación América Latina Asia del Este realizada en Santiago de Chile el 29 de marzo del 2001.

11 <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/PublicacionesNotas/Notas/InformeCongreso/InformeII2004.pdf>

contraste, las colocaciones de productos a la CAN y la UE, decayeron en 18.3% y 10.4%, respectivamente.

Las importaciones totales durante el periodo analizado crecieron en un 13.2% y alcanzaron un valor de 3.309 millones de dólares. La mayor parte de importaciones provino de los países de la ALADI, Estados Unidos, la CAN y la UE. El comercio con el Asia-Pacífico no se ve reflejado en este informe.

Características de la oferta exportable ecuatoriana

La oferta exportable ecuatoriana, en general, presenta algunas debilidades que condicionan su inserción en los mercados mundiales y, consecuentemente, en los de Asia-Pacífico y Oceanía:

- Existe una alta concentración en pocos productos: 45 ítems constituyen el 90% de las exportaciones.
- La mayor parte de las exportaciones están constituidas por materias primas con poco o ningún valor agregado. El grado de industrialización es, consecuentemente, muy escaso.
- Las exportaciones ecuatorianas enfrentan una falta de especialización, que las vuelve vulnerables a la penetración de otros países en mercados ya constituidos.
- Existe una muy alta concentración en mercados: cerca del 75% de las exportaciones se destina a Estados Unidos y la UE.
- Se observa una menor concentración en las importaciones: los cincuenta principales productos de importación representan sólo un 37% del monto total de las compras externas.

Relaciones comerciales con los países del Asia-Pacífico y Oceanía

Para el análisis de las oportunidades comerciales del Ecuador en la cuenca del Pacífico hemos seleccionado doce países cuya relación comercial es más relevante para este país:

Dentro del Asia: Japón, China, Corea, Taiwán, Singapur, Indonesia, Tailandia, Filipinas, Malasia y Hong Kong. Dentro de Oceanía: Australia y Nueva Zelanda.

Balanza comercial consolidada del Ecuador con los países más relevantes del APEC Período 1999-2004 (en millones de dólares)			
País	Exportaciones	Importaciones	Saldo
JAPÓN	579.743.25	1.475.072.01	-895.328.76
CHINA 2	.04724.48	815.983.45	-611.258.97
COREA	1.383.638.92	593.912.55	789.726.37
TAIWÁN	96.053.84.	276.393.12	-180.339.28
SINGAPUR	3.054.27	23.951.07	-20.896.89
INDONESIA	5.319.36	50.502.53	-45.183.17
TAILANDIA	17.657.95.	73.681.02	-56.023.07
FILIPINAS	1.781.48	4.886.02	-3.104.54
MALASIA	241.850.30	784.772.47	-32.055.31
HONG KONG	14.681.24	120.505.95	-114.824.51
AUSTRALIA	8.554.45	36.823.22	-28.268.77
NUEVA ZELANDA	79.676.60	6.870.22	72.805.88
Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración:CGM			

Como se puede observar, la balanza comercial del Ecuador con estos países es marcadamente deficitaria en el periodo analizado, que comprende enero 1999 a agosto 2004.

Japón y China son los países en los cuales la brecha entre importaciones y exportaciones es más significativa. Paradójicamente, éstos son los países con los cuales el comercio del Ecuador ha sido tradicionalmente más importante, junto con Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong.

En el caso de Corea, el superávit se origina exclusivamente en exportaciones petroleras, que alcanzan el 95% del total negociado. En los últimos años, las importaciones desde Corea han crecido de manera sustantiva y la relación comercial es de 1 / 70 (70 ítems importados por cada ítem exportado).

Japón presenta el déficit más alto de la región con Ecuador. Este déficit se ha ido agravando no sólo por el aumento en las importaciones sino por el descenso de las exportaciones. Japón, sin embargo, con sus 127 millones de habitantes con elevada capacidad de compra, presenta una oportunidad considerable para la colocación de productos alimenticios nacionales -incluidos aquellos de cultivo orgánico, preferidos por los consumidores japoneses- puesto que importa el 60% de sus alimentos. Sus potenciales nichos de mercado son las frutas, hortalizas, mariscos y pescados, frescos y procesados.

Los productos que ingresan desde Japón son el resultado de modernos procesos de industrialización, y se concentran básicamente en vehículos, tractores y equipos de transporte. Tan solo 10 partidas arancelarias constituyen el 50% de sus exportaciones a Ecuador.

El esfuerzo nacional de colocación de productos en el mercado japonés debe partir del fortalecimiento de sus oficinas comerciales en ese país, a efecto de que desarrollen una agresiva labor de difusión de la capacidad exportadora del Ecuador y conduzcan a una mejor utilización del Esquema Japonés de Preferencias Arancelarias, que se negocia cada año.

La recomendación es similar en el caso de China, en lo que se refiere a reforzar el sistema de información comercial con personal especializado, con el propósito de que viabilice las concesiones arancelarias que fueron negociadas con oportunidad del ingreso de China en la OMC, y vigile el desmantelamiento de las barreras paraarancelarias al ingreso de nuestros productos, a lo que están también comprometidos dentro de la OMC.

El camarón y el banano cubren cerca del 75% de nuestras exportaciones a ese enorme mercado de 1.300 millones de habitantes, pese a que se negociaron también mejores condiciones arancelarias para productos como flores, café, mango, atún enlatado y madera prensada, sobre los que hay que insistir de manera sistemática, especialmente tomando en cuenta el decrecimiento que han experimentado las exportaciones de nuestros dos productos principales.

Las importaciones desde China son muy diversificadas y alcanzan varios niveles de elaboración industrial, como puede observarse en detalle en los cuadros estadísticos anexos.

En un rango de déficit relativamente menor siguen: Taiwán, Hong Kong, Tailandia, Indonesia, Malasia, Australia, Singapur y, finalmente, Filipinas:

- Taiwán. Las importaciones son bastante diversificadas. 18 productos analizados totalizaron en el 2004 únicamente el 42% de las importaciones. Destacan por mayor volumen de exportación: neumáticos, productos laminados de acero inoxidable e hilados de poliéster.
- Hong Kong. Las importaciones son igualmente diversificadas. Quince productos analizados representan únicamente el 45% de las importaciones. Destacan juguetes, calzado, reproductores de sonido y artículos para la mesa y la cocina.
- Tailandia. Las importaciones presentan un menor grado de diversificación. El 69% de las exportaciones corresponden al rubro automóviles en CKD y polietileno.
- Indonesia. Las importaciones presentan un menor grado de diversificación. Únicamente dos productos, cauchos y papel autocopia, totalizan un 30% de las exportaciones totales. Otros productos representativos son hilados de poliéster y partes de vehículos.
- Malasia. Las importaciones se hallan altamente concentradas: el 44.27% corresponde a teléfonos móviles. El resto está constituido por hilados de poliéster y llantas.
- Singapur. Las importaciones son poco diversificadas. El rubro “caucho” ocupa el 38.43% de las importaciones y un producto químico el 12,22%.
- Filipinas. Las importaciones presentan una mediana diversificación. Los productos principales son televisores (26.15%) y carbón activado (12.56%). Siete productos analizados representan el 72.76% de las exportaciones totales.

Los únicos países con los que Ecuador tiene un saldo favorable en su balanza comercial son Corea, en Asia, y Nueva Zelanda, en Oceanía. En el caso de Corea por las exportaciones petroleras, y en el caso de Nueva Zelanda por el ingreso mayoritario del banano y las escasas importaciones desde Ecuador.

Es importante desarrollar de mejor manera la relación bilateral integral con Nueva Zelanda, no solamente por su potencial capacidad importadora, sino por el interés que este país ha demostrado hacia América Latina, y que se ha evidenciado en una fuerte relación con Chile, México y Colombia. Los temas que se deben explorar inicialmente, dentro del marco de la cooperación internacional, se refieren a la búsqueda de acuerdos de comple-

mentariedad agrícola y desarrollo de infraestructura para el ecoturismo que conlleve la protección de áreas y parques naturales.

Como se puede colegir fácilmente, las importaciones realizadas por Ecuador desde todos los países considerados, son esencialmente de productos manufacturados. Se evidencia, de manera clara, el éxito logrado por los países analizados en la diversificación y adaptación de su oferta exportable al mercado ecuatoriano.

Los productos exportados por Asia presentan, en general, un marcado grado de diversificación que se muestra en los pequeños porcentajes de representatividad de cada uno de ellos en la balanza comercial global; a diferencia de los productos de la oferta exportable nacional, que alcanzan la casi totalidad del valor exportado en los cinco rubros iniciales.

La participación relativa del Asia-Pacífico y Oceanía en las exportaciones desde Ecuador, que se encuentra detallada en el cuadro que consta a continuación, no es numéricamente significativa en el comercio exterior ecuatoriano -con la excepción de Japón y Corea- puesto que alcanza, por países, en el periodo 1999 - 2004 (agosto), un porcentaje promedio de participación de:

-Japón:	2.03%	(porcentajes decrecientes a partir del año 2002)
-Corea:	4.65%	(predominantemente exportaciones petroleras)
-China:	0.74%	(decrecientes, con una ligera recuperación en 2004)
-Tailandia:	0.07%	(decreciente a partir del año 2002)
-Singapur	0.01%	(no representativo)
-Malasia	0.00%	(no representativo)
-Filipinas	0.00%	(no representativo)
-Indonesia	0.01%	(no representativo)
-Taiwán	0.33%	(decreciente a partir del 2002)
-Hong Kong	0.05%	(muy poco significativo)
-Australia	0.03%	(muy poco significativo)
-N. Zelanda	0.28%	(predominantemente exportaciones de banano)

Estos bajos porcentajes, de ninguna manera reflejan la ausencia de potencialidad en los mercados asiáticos y oceánicos, sino más bien la necesidad de un largo y sostenido esfuerzo por parte de los sectores público y privado nacionales para lograr la colocación de nuevos productos en nuevos mercados en tanto, paralelamente, se consolidan las vinculaciones políticas y económicas a través de una permanente y estratégicamente establecida labor diplomática.

Para complementar la información precedente, y con carácter referencial, se han elaborado los cuadros que constan a continuación, y que contienen los principales productos de exportación e importación por país durante el año 2004 y su representatividad porcentual. Se han considerado los 5 principales productos de exportación de nuestro país, que totalizan un porcentaje de participación superior al 75%, y se los ha contrastado con los productos que representan un porcentaje similar de las importaciones desde Asia y Oceanía.

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-Japón - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Bananas o plátanos tipo Cavendish	47.00	Vehículos para el transporte de mercancías	20.27
Valery frescos	14.15	Vehículos en CKD	15.42
Harina, polvo o pellets de pescado	8.45	Automóviles de turismo y demás en CKD	10.66
Cacao en grano, crudo	7.35	Chasis de vehículos	5.80
Camarones congelados		Otros automóviles	5.80
Coliflor y brócoli, fresco o refrigerado	3.46		
TOTAL	80.41	TOTAL	62.54

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-China - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos	68.89	Aparatos de gradación de imagen y sonido	5.00
Fueloils, aceites pesados	22.73	Nafta disolvente	3.51
Bananas o plátanos tipo Cavendish Valery frescos	2.73	Motocicletas y velocípedos con motor	2.55
Cacao en grano, entero o partido, fresco	0.87	Aparatos de televisión y radio difusión	2.27
Maderas tropicales aserradas o desbastadas	0.70	Insecticidas	2.20
		Juguetes	1.65
		Calzado con suela y parte superior de caucho	1.58
		Bicicletas y demás velocípedos sin motor	1.58
		Llantas para autobuses y camiones	1.30
		Otro calzado	1.21
		Equipos de sonido con grabador	1.18
		Artículos para el servicio de mesa o cocina	1.04
		Aparatos radiotelefonía, telegrafía y difusión	1.00
		Candados, cerraduras y cerrojos	0.93
		Máquinas para el procesamiento de datos	0.92
		Artículos para fiestas de Navidad	0.90
		Muñecos y Muñecos	0.85

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-China - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
		Parafina	0.82
		Estatuillas y adornos	0.81
		Camisas para hombres o niños	0.76
		(No se encontró descripción arancelaria en Nandina)	0.74
		Cajas, cajones, jaulas y artículos similares	0.71
		Juguetes de ruedas para montar	0.70
		Partes y accesorios de máquinas	0.63
		Tubos y perfiles huecos sin soldadura	0.62
		Licuadoras	0.58
		Insecticidas y pesticidas	0.57
		Corpiños	0.56
		Ajos	0.56
		Cables de fibras ópticas	0.55
		Lámparas y tubos eléctricos incandescentes	0.53
		(No se encontró descripción arancelaria en Nandina)	0.52
		Canillas o grifos para uso doméstico	0.52
		Raticidas, fungicidas, herbicidas	0.50
		Artículos de uso doméstico de hierro o acero esmaltado	0/49

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-China - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
		Micrófonos y sus soportes, altavoces	0/48
		Placas, hojas, láminas y tiras de plástico	0.48
		<i>T-shirts</i> y camisetas interiores de punto	0.45
		Aparatos automáticos eléctricos de telefonía	0.43
		Placas y baldosas de cerámica sin esmaltar	0.43
		Aparatos de telecomunicación por corriente	0.42
		Guirnaldas eléctricas para árboles de Navidad	0.41
		(No se encontró descripción arancelaria en Nandina)	0.40
TOTAL	95.92	TOTAL	44.83

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-Tailandia - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Grasas y aceites de pescado	45.76	Automóviles en CKD	52.07
Grasas y aceites de otros animales	27.90	Polietileno de densidad mayor o igual a 0.94	7.22
Grasas y aceites de pescado refinados	14.35	Hilados de poliéster	5.48
Hojas de madera para chapado y contrachapado	4.45	Escaleras mecánicas y pasillos móviles	3.62
Aceites de hígado de pescado, excepto bacalao	3.51		
TOTAL	75.97	TOTAL	69.39

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-Singapur - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Preparaciones con base en extractos, esencias...de café	40.59	Cauchos técnicamente especificados	38.43
Extractos, esencias o concentrados de café	40.59	Ortoftalatos de dioctilo	12.22
Pasta de cacao sin desgrasar	11.78	Los demás	8.47
Brocas diamantadas	2.67		
Maderas tropicales en bruto	1.64		
TOTAL	97.20	TOTAL	59.12

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-Indonesia - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Tabaco negro sin desnervar o desvenar	39.84	Cauchos técnicamente especificados	14.79
Harina, polvo y <i>pellets</i> de pescado	23.91	Papel autocopia	14.32
		Los demás	6.82
Grasas y aceites de pescado	6.10	De espesos inferior o igual a 6 Mm.	6.60
Partes de máquinas, aparatos de sondeo y perforación	2.26	Las demás	6.42
Brocas diamantadas	2.09	De poliéster	6.32
		Para filtrar, lubricantes o carburantes en motores	5.49
		Los demás	4.74
		Los demás	3.94
		Los de más	3.24
		De plomo de los tipos utilizados para arranque motor	2.97
		Estampados	2.02
		Los demás muebles de metal	1.46
		Muebles de ratan	1.27
		Mezclados exclusiva o principalmente con algodón	1.18
TOTAL	69.01	TOTAL	81.58

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-Malasia - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Aceites de hígado de pescado	19.83	Teléfonos móviles	44.27
Demás bombas para líquidos, excepto de inyección	18.01	Hilados de poliéster	8.03
Bombas centrífugas	18.01	Llantas para automóviles de turismo	7.15
Grasas y aceites de pescado	13.34		
Extractos, esencias y concentrados de café	12.05		
TOTAL	81.24	TOTAL	59.45

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-Filipinas - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Tabaco negro sin desvenar	46.11	Aparatos receptores de televisión a colores	26.15
Fibra de abacá	44.08	Carbón activado	12.56
Harina de crustáceos	8.03	Shampoo	9.43
Rosas	1.78	Unidades de memoria	7.52
		Láminas revestidas de aluminio y zinc	7.10
		Redes para pesca	5.17
		Motores	4.83
TOTAL	100.00	TOTAL	72.76

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-Corea - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Aceites crudos de petróleo	99.29	Nafta disolvente	12.71
Filetes de pescado congelados	0.27	Automóviles de turismo y demás vehículos	12.16
Formas para botones y partes de plástico o de tagua	0.21	Polietileno de densidad superior o igual a 0.94	6.44
Frutas procesadas	0.04	Teléfonos móviles	5.93
Extractos y esencias de café	0.04	Polietileno de densidad inferior a 0.94	5.10
		Máquinas secadoras	4.01
		Vehículos en CKD	3.51
		Vehículos para transporte de 10 o más personas	3.41
		Tractores	2.85
		Vehículos para transporte de mercancías	2.51
		Fibras sintéticas de poliéster	2.27
		Otros vehículos	2.01
		Neumáticos para autobuses o camiones	1.87
		Otros vehículos de similares características	1.63
		Otros vehículos de transporte de personas	1.62
		Otros vehículos en CKD	1.47
		(No se encontró descripción partida Nandina)	1.34
		Televisiones	1.32
		Papel y cartón estucados	1.28
		Vehículos transporte personas	1.06
		Máquinas con sup.estruc. que gire 360 grados	0.97
TOTAL	99.85	TOTAL	75.47

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-Taiwan - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Harina, polvo y <i>pellets</i> de pescado	56.07	Neumáticos	4.09
Manufacturas de madera (por ejemplo féretros)	13.53	Productos laminados planos de acero inoxidable	3.66
Atunes	5.85	Hilados de poliéster	3.63
Camarones	3.99	Teléfonos móviles	3.57
Extractos, esencias y concentrados de café	3.52	Soportes preparados para grabar sonidos	2.89
		Ruedas y sus partes	2.62
		Hilados y filamentos sintéticos de poliéster	2.19
		Ventiladores de mesa, pie, pared	1.92
		Placas, laminas, hojas y tiras de plástico en rollos	1.75
		Hilados de poliéster	1.55
		Redes para la pesca	1.38
		Máquinas de moldear por inyección	1.34
		Cajas, cajones, jaulas	1.22
		Equipos para calentamiento de instalaciones de gas	1.21
		Unidades de alimentación estabilizada	1.11
		Máquinas de moldear por soplado	1.07
		Artículos y material para cultura física	1.01
		Equipos para moldeo por inyección	1.00
TOTAL	82,96	TOTAL	41.48

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-Australia - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Pasta de cacao sin desgrasar	39.18	Motores de émbolo alternativo y rotativos	46.49
Harina, polvo y pellets de pescado	29.74	Cebada	14.80
Jugos y concentrados de maracuyá	6.82	Avena	14.27
Maderas tropicales aserradas o desbastadas	4.51	Minerales	6.22
Atunes	4.18	Productos laminados revestidos de aleaciones aluminio	5.80
TOTAL	80.42	TOTAL	87.58

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-Nueva Zelanda - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Bananas o plátanos tipo Cavendish Valeri frescos	91.74	Bulbos, cebollas, tubérculos y raíces	16.30
Pasta de cacao	4.65	Barras y perfiles de cobre	10.96
Mangos	1.17	Chapas, barras, perfiles y tubos para construcción	10.96
Prendas de algodón y de punto	0.18	Semillas, frutos y esporas de ballico	6.98
Concentrados y jugos de maracuyá	0.13	Tornillos, pernos, arandelas y accesorios	6.38
		Semen de bovino	5.40
TOTAL	97.87	TOTAL	56.98

Principales productos de la Balanza Comercial Ecuador-Hong-Kong - 2004			
EXPORTACIONES	%	IMPORTACIONES	%
Aletas de tiburón	30.79	Juguetes	8.00
Botones y formas de plástico y de tagua	29.76	Calzados	5.38
Hígados, huevos y lechas de pescado	13.27	Muñecas y Muñecos	4.15
Cueros y pieles	5.13	Aparatos grabación o reproducción	3.72
Rosas frescas	4.08	Artículos servicio mesa o cocina	3.01
		Otros juguetes	2.90
		Cauchos	2.88
		Artículos para fiestas navideñas	2.55
		Calzado con suela de caucho	2.52
		Juguetes con motor	2.28
		Aparatos de sonido con grabadora	1.85
		Rellenos	1.43
		Ventiladores de mesa	1.21
		Artículos inflables	1.10
		Juguetes reducidos a escala	1.08
TOTAL	83.75	TOTAL	44.06

Conclusiones

- La cuenca del Pacífico se presenta como un área de gran dinamismo económico, con crecimientos anuales promedio de 6.7% y una importante incidencia en el comercio mundial. Las diferencias existentes entre sus países integrantes no se ha constituido en un obstáculo para el desarrollo de las relaciones de negocios, y a ello han contribuido de manera decisiva las organizaciones económicas que se han ido creando que, sin ser instancias compulsorias del cumplimiento de los acuerdos alcanzados, han permitido una mayor estructuración, primero entre los integrantes asiáticos de este Esquema y luego con el resto de los países del grupo.
- Muchos de estos desarrollos han sido -más que un trabajo estructurado de gobiernos- la consecuencia lógica de la propia dinámica de los mercados, inmersos en el contexto de un proceso globalizador, que crea inusuales interdependencias, que se van consolidando en el tiempo, en corrientes cada vez más importantes de transferencia tecnológica, comercio e inversión.
- El Mecanismo de Cooperación Asia – Pacífico, conocido como APEC, y sus instancias complementarias, el PBEC y el PECC, han desempeñado un rol preponderante en la definición de mecanismos para alcanzar los objetivos propuestos en sucesivas reuniones cumbre. En la actualidad, no se puede concebir una cuenca desprovista de estas instituciones, cuya persistente y organizada visión, ha utilizado el Océano Pacífico como un vínculo para el desarrollo de economías y pueblos.
- La desafortunada irrupción del terrorismo internacional en el mundo ha determinado que los temas de seguridad regional y nacional hayan sido incorporados entre los objetivos esenciales que buscan alcanzar los países del Asia-Pacífico, dando a estos organismos la oportunidad de incluir en sus agendas, importantes temas de desarrollo político. La irrupción, por otro lado, de epidemias de salud como la del SARS, le han permitido colocar sus importantes recursos, en programas de protección y seguridad sociales de gran impacto.

- La acción de los organismos mencionados, junto con la acelerada interrelación que caracteriza al mundo actual, llevaron a la creación del FOCALAE, organismo que ha logrado vincular a las regiones latinoamericana y asiática en un empeño de integración y complementariedad que trasciende el ámbito económico que caracteriza a los otros organismos traspacíficos. Éste constituye un foro privilegiado para presentar las propuestas del Ecuador en los ámbitos de comercio, inversión y cooperación al desarrollo.
- El FOCALAE constituye un foro de oportunidad para que América Latina haga escuchar su voz y sus requerimientos, y comparta, a su vez, sus experiencias con las de los países asiáticos, logre acuerdos de cooperación tecnológica en beneficio de grandes poblaciones regionales; posibilite que las diferencias y complementariedades culturales se conviertan en vínculos de mayor fortaleza para el desarrollo integral de estas dos importantes regiones.
- Al Ecuador le conviene formalizar su integración al APEC en el más corto plazo posible. Su prioridad dentro del proceso previo al su ingreso, tiene que dirigirse al fortalecimiento de sus relaciones diplomáticas, comerciales, culturales, turísticas y académicas para crear una presencia que facilite obtener el apoyo requerido al final de la moratoria en la reunión cumbre del APEC que se realizará en Australia, en el 2007. Recientemente ha dado algunos pasos fundamentales con el establecimiento de misiones diplomáticas en varios países asiáticos, entre los que se incluye Indonesia, las cuales conviene sean reforzadas con personal especializado en temas de comercio exterior e inversiones. Deberá continuar estableciendo representaciones oficiales en otros países de la región para seguir consolidando su presencia y representatividad. De la misma manera, le conviene reforzar su participación dentro del PBEC y del PECC, organismos a cuyo fortalecimiento debe contribuir decisivamente con el concurso de los sectores privado y académico.
- Ecuador debe aprovechar, asimismo, la estructura de integración existente en América Latina en organizaciones como la ALADI, el BID, el SELA y la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- para la

realización de estudios y acciones que potencien una positiva participación en los nuevos desafíos y oportunidades que brinda la integración transpacífica, y demandar de ellos acciones complementarias a las desarrolladas con los países más grandes de la región. Los recursos económicos e informáticos existentes deben utilizarse para el desarrollo económico y social de la nación, a efecto de evitar duplicaciones de esfuerzos y potenciar un mejor aprovechamiento nacional.

- La relación diplomática del Ecuador con los países integrantes de la región geográfica en estudio, en especial con China, Corea y Japón, debe establecer acuerdos gubernamentales que permitan el ingreso en condiciones de ventaja negociada, de productos esenciales de la canasta exportadora del Ecuador, como el banano, eliminando la consideración del país como un proveedor marginal. En el caso de Japón, por ejemplo, canalizando la ayuda al desarrollo, al mejoramiento de cultivos de banano orgánico, de gran demanda en esa nación; en el de China, buscando el cumplimiento de los acuerdos para su ingreso a la OMC para el ingreso sostenido, no únicamente del banano sino de sus productos agroindustriales derivados, y en el caso de Corea, utilizando en las negociaciones gubernamentales, la parcial dependencia de los productos derivados del petróleo ecuatoriano para la inclusión del banano ecuatoriano.
- En cuanto se refiere tanto a los productos pesqueros como a otros del sector agroexportador, la orientación debe dirigirse al establecimiento de empresas de producción y exportación conjunta de productos alimenticios, tanto destinados al Asia-Pacífico como a Oceanía y el resto de mercados tradicionales del Ecuador. En este sentido, los recursos y la experiencia nacionales podrían aunarse al capital y la tecnología pacíficas, en un esfuerzo de complementariedad necesario dentro de la interdependencia regional actual.
- Este trabajo, desde luego, tiene que verse complementado con una participación más agresiva del sector empresarial ecuatoriano en el descubrimiento de la región pacífica y sus múltiples potencialidades, en la búsqueda de nichos de mercado adecuados para orientar la producción nacional o binacional, en el relacionamiento de agrupaciones empresariales.

riales o empresarios en particular con contrapartes asiáticas y oceánicas, en la participación en misiones oficiales y en ruedas de negocios y encuentros empresariales, etc. El PECC y el PBEC se convierten en instancias privilegiadas dentro de esta óptica y objetivos.

- Una tercera instancia de inserción del producto ecuatoriano, tan importante como las anteriores, es el trabajo técnico y consistente de los encargados de la promoción comercial en cada país de la región, encaminado al posicionamiento del producto nacional en los mercados internos, cuidando de seleccionar las empresas nacionales que brinden mejores condiciones en cuanto al cumplimiento de contratos, precios y calidad, a efecto de generar una imagen de confianza que incremente la aceptación del producto nacional y sus mayores niveles de exportación. El esfuerzo de estos funcionarios comerciales es también esencial en la determinación de las tendencias de consumo de los países asiáticos, para la adecuación correspondiente de la oferta nacional.
- Ecuador debe liderar un esfuerzo para la conformación de consorcios de empresas exportadoras de la región latinoamericana, destinado a conseguir los volúmenes de producto requeridos para penetrar en los grandes mercados que se están analizando, y garantizar su provisión potencial, así como mejorar la capacidad de respuesta frente a los requerimientos de los importadores. Para ello, debe aprovechar el desarrollo alcanzado dentro de organismos como la CAN, el MERCOSUR y la ALADI.
- El mejoramiento de la infraestructura de transporte y comunicaciones, tanto dentro de la propia región latinoamericana, como hacia los mercados de Asia y Oceanía, juega un rol fundamental en esta iniciativa. En este sentido es imprescindible apoyar de manera decidida desde el gobierno los proyectos que se están generando dentro de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana -IIRSA¹², destinados a la identificación de los ejes de integración y desarrollo regionales; propiciar la firma de acuerdos que amplíen conexiones y frecuencias aéreas y marítimas entre nuestros países y la región del Asia-Pa-

12 <http://www.iirsa.org/acercade.asp?CodIdioma=ESP>

cífico – Oceanía, contribuyendo a reducir los costos de transporte de personas y mercaderías.

- Todos estos procesos, desde luego, tienen que partir de un esfuerzo concertado desde el Estado con las universidades, escuelas de formación técnica, organizaciones empresariales y gremiales, para la formación de nuevos exportadores, la capacitación de los actuales en las nuevas tendencias y requerimientos de los mercados, requisitos sanitarios y fitosanitarios, regulaciones ambientales, certificaciones de calidad, etc., todo ello con el objetivo final de lograr la consolidación de una “mentalidad exportadora” en los términos definidos dentro del Plan Nacional de Promoción de las Exportaciones 2001 – 2010¹³.
- Finalmente, es papel fundamental del Estado ecuatoriano buscar la aplicación adecuada de los incentivos fiscales y aduaneros que contribuyan a la expansión de las empresas exportadoras nacionales, facilitando, en especial, la aplicación de regímenes como los de internación temporal o de maquila; los sistemas de *drawback* y las potencialidades de las zonas francas, así como líneas de crédito al desarrollo de la industria de exportación brindadas por la Corporación Financiera Nacional -CFN- y la Corporación para la Promoción de Exportaciones e Inversiones -CORPEI-.
- Este esfuerzo debe verse complementado con un trabajo sistemático, definido como política de Estado y aplicado por los sucesivos gobiernos, que posibilite el logro de los objetivos detallados dentro del Plan Nacional de Competitividad 2005 – 2025¹⁴, especialmente en lo que se refiere al mejoramiento de los servicios requeridos por la industria a menores costos, transparencia legal, seguridad jurídica, régimen laboral, sistemas de salud, etc. Concomitantemente con este esfuerzo gubernamental debe definirse un sistema permanente de educación para el futuro, que capacite a los estudiantes para enfrentar los cada vez más difíciles retos de un mundo globalizado, e incorpore el acceso al Internet en todas las instancias de aprendizaje y perfeccionamiento en todas las regiones del país.

13 www.corpei.org.ec

14 Consejo Nacional de Competitividad.- “Agenda Ecuador 2005 – 2025”.- Diciembre 2004. www.ecuadorcompite.gov.ec/images/stories/agendaecuador.pdf

Bibliografía

Fuentes publicadas

Aquino Rodríguez, Carlos (2004). *Differences in the Economic Development of Latin American and East Asian Countries*. Lima, San Marcos National University.

Banco Central del Ecuador. Distintas publicaciones y documentos, consultar en: <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/PublicacionesNotas/Notas/InformeCongreso/InformeII2004.pdf>

BID (2003). *Informe anual*. www.iadb.org/aboutus/I/hi_ar_2003

Bustelo, Pablo (2002). *Perspectivas de la triangulación España – América Latina – Asia Pacífico*. Real Instituto Elcano. www.r-i-elcano.org/analisis/82.asp

Mayobre, Eduardo y Gerardo Noto (s/f). *Las Relaciones Económicas de los Países de América Latina y el Caribe con la Región del Asia – Pacífico durante la época del 90*. Caracas, SELA. http://www.sela.org/public_html/AA2K/ES/books/iapalyc/2/header.htm

Izam, Miguel (2001). “La Facilitación del Comercio en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico”. *Boletín FAL*, N. 167, septiembre. CEPAL.

Ocampo, José Antonio, coord. (2002). *Globalización y desarrollo*. Vigésimo noveno Período de Sesiones LC/G.2157 (SES.29/3). Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (1996). “Relaciones Externas de América Latina y El Caribe”. *Relaciones Comerciales y Financieras de Japón con América Latina y El Caribe*, Edición N. 46, abril – junio. <http://lanic.utexas.edu/sela/AA2K/ES/cap/N46/rcap467.htm>

Fuentes inéditas

CEPAL (s/f) “Panorama de la inserción Internacional de América Latina y el Caribe, Capítulo VII regionalismo abierto: un examen del concepto a la luz de las experiencias de América Latina y Asia y el Pacífico”.

- Fernández, Miriam (s/f). “Posibilidades de incrementar las relaciones de América Latina y El Caribe con la República Popular China”. <http://lanic.utexas.edu/sela/AA2K/ES/cap/N46/rcap468.htm>
- Instituto del Servicio Exterior de la Nación (2000). “Asia y América Latina. Perspectivas de las relaciones birregionales en la etapa postcrisis”. Estudio para la presentación en la Reunión 2000 de la Latin American Studies Association de Miami. Marzo, Buenos Aires.
- Kuwayama, Mikio y José Carlos Mattos (1998). “Perspectivas del comercio entre América Latina y Asia y el Pacífico”. Documento preparado por funcionarios de la Unidad de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. www.eclac.cl/publicaciones/Comercio-/2/1c11082/Indice.htm
- _____, José Carlos Mattos y Jaime Contador (2000). “Trade and Investment Promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present Position and future prospects”. International Trade and Development Finance Division- ECLAC. Santiago de Chile.
- Kouzmine, Valentine (2003). “Mercados nuevos y tradicionales para las exportaciones de productos básicos latinoamericanos al final del siglo XX”. División de Comercio Internacional e Integración. CEPAL, Santiago de Chile, octubre.
- “Asociación Traspacífica: El Papel de América Latina”. Exposición del Señor Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y del Directorio Ejecutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones, en ocasión de la Duodécima Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII) Santiago de Chile, 30 de septiembre de 1997.- www.iadb.org/EXR/Speeches/PACIFES.HTM
- “La cuenca del Pacífico y la Economía del Ecuador en el 2000”. Discurso del Presidente del PBEC Ecuador.- www.pbec-ecuador.org/Ecuador2000.htm
- “Estado y perspectivas de las relaciones económicas entre América Latina-Caribe y el Asia Pacífico (SP/CL/XXVIII.0/Di N. 10 – 02)”. XXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. Caracas, Venezuela, 7 – 9 de abril del 2003. www.sela.org/public_html/aa2k2/esp/Consejo/spclxxviidi10/spclxxviii10-0.htm

Opciones de Ecuador en el comercio y promoción de inversiones en los países árabes

José María Borja L.

Introducción

El 11 de septiembre de 2001 no sólo es la fecha de los atentados que costaron la vida a más de 3.000 personas en las Torres Gemelas de New York. Es también el punto de inflexión sobre la atención del mundo a los países árabes. Hasta entonces, parecía que la comunidad internacional se encontraba más interesada en los suministros de petróleo que en la actual situación política y social de la civilización árabe. Hoy, el terrorismo y la búsqueda de acercamientos con los países árabes se han convertido en parte prioritaria de la agenda internacional, al punto que varios de los más importantes conflictos mundiales tienen como escenario estos países. Este es el caso de la guerra de Irak, el anhelado proceso de paz entre Palestina e Israel, el genocidio en Sudán y la implantación de Al-Qaeda y otras organizaciones similares en estos y otros países.

En medio de esta situación, las exportaciones ecuatorianas necesitan crecer. No sólo porque el desarrollo económico natural de un país lo demande, sino porque la dolarización de la economía exige un modelo sostenido de crecimiento de las exportaciones. Las vías más adecuadas para cumplir con esta meta son el desarrollo de la competitividad, la búsqueda de nuevos mercados, la consolidación de los existentes y la exportación de nuevos productos. Las exportaciones ecuatorianas a los países árabes son aún modestas tanto por sus escasos montos como por los pocos productos que se han logrado ubicar, como se demostrará en el presente estudio.

El primer problema metodológico que surgió en esta investigación se

dio al determinar a cuáles países se puede denominar propiamente árabes. El conocimiento de la civilización árabe es tan escaso en Ecuador que hay quienes incluyen entre los estados árabes a Irán o Turquía, probablemente por su situación geográfica o porque su población es mayoritariamente musulmana.

Para efectos del presente estudio denomino “países árabes” a los 22 miembros de la Liga Árabe: Arabia Saudita, Argelia, Baharain, Islas Comoras, Djibout, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Mauritania, Palestina, Omán, Qatar, Siria, Soma-lia, Sudán, Túnez y Yemen. Debo precisar que no he incluido en esta investigación a Palestina, por cuanto no se trata aún de un Estado propiamente dicho y porque ante sus condiciones actuales, de ocupación por parte de un país extranjero, no puede asumir compromisos internacionales. Desde luego, espero que los esfuerzos realizados por ese pueblo, y por muchos países y organismos internacionales se concreten, lo más rápidamente posible, en la creación de un Estado palestino.

Por otra parte, ha sido especialmente difícil tratar de determinar los montos y el destino de las inversiones árabes. Esta investigación ha logrado, empero, establecer algunas cifras y condiciones en que se encuentran y sus posibilidades de acceso para Ecuador.

Los países árabes como destino de las exportaciones y fuente de inversiones

Los países árabes como destino de exportaciones

A pesar de la enorme riqueza petrolera de los países árabes, Oriente Medio sólo representa el 4.3% de las exportaciones mundiales (2002), muy lejos de la Unión Europea -UE- con su 37%, Asia 26,4%, Estados Unidos 15,5%, y detrás, incluso, de América Latina con su 5,8% (ver cuadro No. 1).

Cuadro 1: Exportaciones mundiales de mercancías, por regiones, 2002 (miles de millones de dólares y porcentajes)

	Valor	Peso				Variación porcentual anual			
		2002	1990	1995	2000	1995-00	2000	2001	2002
Total mundial	8272	100.0	100.0	100.0	100.0	5	13	-4	4
América del Norte	946	15.4	15.5	15.5	16.9	6	14	-6	-4
Estados Unidos	694	11.6	11.7	11.7	12.5	6	13	-6	-5
América Latina	350	4.3	4.6	4.6	5.8	10	20	-3	0
México	161	1.2	1.6	1.6	2.7	16	22	-5	1
Europa Occidental	2657	48.3	44.8	44.8	40.0	2	4	0	6
Unión Europea (15)	2449	44.4	41.5	41.5	37.0	2	4	0	6
Europa C.O., Estados Bálticos, CEI	314	3.1	3.9	3.9	4.3	7	26	5	10
Europa Central y Oriental	148	1.4	1.6	1.6	1.9	8	14	12	14
Rusia, Federación de	107	-	1.6	1.6	1.7	5	40	-2	4
África	140	3.1	2.2	2.2	2.3	6	26	-6	2
Sudáfrica	30	0.7	0.6	0.6	0.5	1	12	-2	2
Oriente Medio	244	4.1	3.0	3.0	4.3	12	43	-8	0
Asia	1620	21.6	26.0	26.0	26.4	5	19	-6	8
Japón	417	8.5	8.6	8.6	7.6	2	14	-16	3
China	326	1.8	3.0	3.0	4.0	11	28	7	22
Ses países comerciantes del Asia Oriental	903	7.8	10.3	10.3	10.4	5	19	-12	6
Panamorfo:									
TLOW (\$)	1107	16.5	17.1	17.1	19.5	7	15	-6	-4
MERCOSUR (\$)	89	1.4	1.4	1.4	1.4	4	14	4	1
ASEAN(10)	406	4.2	6.4	6.4	6.8	8	19	-10	8

Fuente y elaboración: OMC

Cuadro 2: Importaciones mundiales de mercancías, por regiones, 2002 (miles de millones de dólares y porcentajes)

	Valor	Pais				Variación porcentual anual				
		2002	1999	1996	2000	1998-00	2000	2001	2002	
Total mundial	6510		100.0	100.0	100.0	5	13	-4	4	
América del Norte	1431		18.3	18.3	23.1	10	18	-8	2	
Estados Unidos	1202		14.6	15.0	18.3	10	19	-5	2	
América Latina	360		3.7	4.9	6.9	9	10	-2	-7	
México	173		1.2	1.5	2.8	18	23	-4	0	
Europa Occidental	2658		48.7	43.4	40.1	3	7	-2	4	
Unión Europea (15)	2447		44.6	39.9	36.0	3	6	-2	4	
Europa C.E., Estados Bálticos, CEI	299		3.3	3.8	3.7	4	14	11	11	
Europa Central y Oriental	177		1.4	1.9	2.3	9	13	9	11	
Rusia, Federación de	91		-	1.2	0.7	-8	13	20	13	
África	135		2.8	2.5	2.0	0	1	2	2	
Sudáfrica	29		0.6	0.8	0.6	-1	11	-6	4	
Oriente Medio	178		2.8	2.5	2.4	4	12	6	7	
Asia	1458		20.3	24.5	22.8	3	23	-7	8	
Japón	337		5.7	6.5	6.8	2	22	-8	-3	
China	296		1.5	2.6	3.5	11	30	8	21	
Solo países comerciales del Asia Oriental	550		8.0	11.0	9.4	2	28	-13	4	
Pta. memoria										
TLCA (3)	1903		19.6	19.8	25.8	11	18	-6	1	
MERCOSUR (4)	82		0.8	1.0	1.4	2	9	-8	-28	
ASEAN (10)	363		4.0	6.9	6.8	1	22	-8	5	

Fuente y elaboración: OMC

Aunque estos países exportadores de petróleo importan del ámbito mundial buena parte de lo que consumen (año 2000), representan sólo el 2,4% de las importaciones totales mundiales, es decir, una muy pequeña parte del mercado, en tanto que a la UE le corresponde el 36.9%, a Asia el 22.8%, a Estados Unidos el 19,3% y a América Latina el 5.9% (ver cuadro No. 2). Oriente Medio importó mercancías en el año 2002 por un total de 178 mil millones de dólares, cifra nada despreciable -desde luego- para los intereses ecuatorianos, si se toma en cuenta que estos países son importadores natos de alimentos.

Si los países de Oriente Medio gastan 178 mil millones de dólares en importaciones, es necesario, para el presente estudio, establecer de dónde provienen esas importaciones. De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio -OMC-, el 40.3% proviene de Europa Occidental, 28.7% de Asia, 11.8% de América del Norte, 10.2% del comercio intraregional de Oriente Medio, 2.7% de América Latina y 1.9% de África.

Es también importante para este análisis señalar que los países de Oriente Medio importan, fundamentalmente, un 78.1% de manufacturas, 13.4% de productos agrícolas y 6% de productos de las industrias extractivas (ver cuadro No. 3).

Para América Latina el mercado del Oriente Medio es uno de los más modestos, puesto que las exportaciones por 4.5 mil millones de dólares (año 2002) apenas representan el 1.3% de sus exportaciones totales.

Desde luego, hay que precisar que las cifras que aquí aparecen para Oriente Medio no incluyen a todos los países árabes -varios de ellos están en África- ni a todos los países árabes exportadores de petróleo, como sucede con Libia. En todo caso, la regionalización elaborada por la OMC para el estudio del comercio mundial de mercancías es sumamente útil para este estudio porque sí incluye a las más grandes economías de los países árabes.

Un análisis más detenido de los principales indicadores de los países árabes muestra que existe una notable diferencia entre ellos, en su tamaño, población, producto interno bruto (PIB) y per cápita, monto de importaciones y de exportaciones.

En efecto, se encuentran desde países con superficies muy grandes, como Arabia Saudita o Sudán (con sus más de dos millones de km²), hasta estados muy pequeños como Baharain (que no llega a los 700 Km²). El tamaño de la población que habita en los estados árabes es también muy diferen-

**Cuadro 3: Comercio de mercancías del Oriente Medio,
por regiones y por grandes grupos de productos, 2002**
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Valor Export.	Parte eb las	
		Export	Import.
Total	244	100.0	100.0
Región			
América del Norte	38	15.5	11.8
América Latina	3	1.4	2.7
Europa Occidental	40	16.4	40.3
Europa C./O., Estados Bálticos, CEI	2	0.8	4.4
África	9	3.8	1.9
Oriente Medio	17	7.1	10.2
Asia	116	47.4	28.7
Grupo de productos			
Productos agrícolas	9	3.5	13.4
Productos de las industrias extractivas	175	71.5	6.0
Manufacturas	58	23.8	78.1
<p><i>Nota:</i> Las partes porcentuales correspondientes a las importaciones se han obtenido de la matriz de la Secretaría para el comercio mundial de mercancías por productos y regiones. Fuente y elaboración: OMC</p>			

te, pues va desde los 66 millones de Egipto hasta el medio millón de las Islas Comoras o los 606.000 habitantes de Qatar.

En cuanto al Producto Nacional Bruto, la comparación no podría ser más dispar: desde los casi 150 mil millones de dólares de Arabia Saudita hasta los 706 millones de Somalia; este último es uno de los estados más pobres del mundo. En todo caso, desde el punto de vista económico existe una inevitable asociación entre “países árabes” y “petróleo”, pues en efecto, allí se encuentran las mayores reservas mundiales probadas de esta fuente de energía.

Desde el punto de vista económico, los países cuyo mercado resulta más atractivo como destino de las exportaciones son: Arabia Saudita, Argelia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Líbano, Libia, y Siria.

Las importaciones de Arabia Saudita provienen en un 14, 2% de Rusia, 12,2% de Alemania, 10,3% de Italia, 4,5% de Grecia y 4,0% de Hungría. Como se puede ver, son los países europeos los que aprovechan casi íntegramente este mercado.

En cuanto a Argelia, sus importaciones provienen en un 22,8% de Francia, 9,9% de Italia, 8,4% de Italia, 7,4% de Alemania y 5,5% de España.

En el caso de Egipto, el 14,3% de las importaciones las hace desde Estados Unidos, el 8,6% de Alemania, el 6,6% de Italia, el 4,9% de Francia, y el 4,4% de Arabia Saudita.

Los Emiratos Árabes Unidos importan de Japón un 10,2%, de Estados Unidos el 9,4%, del Reino Unido 8,7%, de China el 8.0%, de Alemania el 6,9%, de India el 5,8%, de Italia el 5,2% y de Corea el 5,1%.

Kuwait importa un 12,8% de Japón, 12,3% de Estados Unidos, 7,7% de Alemania, 6,2% de Arabia Saudita, 5,8% del Reino Unido, 5,8% de Italia, 3,7% de Francia, y 3,7% de India.

Líbano tiene también en Europa la mayor parte de sus proveedores, pues el 10,9% de sus importaciones proviene de Italia, el 9,6% de Francia, el 8,9% de Alemania, el 8,1% de Estados Unidos y el 7,1% de Suiza.

En cuanto a Libia hay que recordar que se trata de un país que fue, hasta hace poco, objeto de sanciones económicas por parte de la comunidad internacional. El 24% de sus importaciones proviene de Italia, el 12% de Alemania, el 9% de Túnez, el 7% del Reino Unido y el 6% de Francia.

Siria importa el 7,0% de Alemania, 5,7% de Francia, 5,6% de Italia, 4,7% de Turquía, 4,6% de Estados Unidos, 4,1% de Japón, 3,3% de China y 2,9% de Bélgica.

Como puede apreciarse, los 8 mayores importadores de los países árabes tienen como socios a los países europeos, luego de los cuales aparecen también como fuentes de importaciones Estados Unidos y Japón. El comercio con América Latina de los países árabes es tan pobre que ni siquiera aparece en las macro estadísticas, ya que se limita a unos cuantos productos exportados por nuestros países, fundamentalmente por México, Brasil y Argentina.

Cuadro 4: Principales indicadores económicos de los países árabes					
Pais	Superficie Km ²	Población	PNB US\$ per cápita	Importaciones US\$	Exportaciones US\$
Arabia Saudita	2'248.000	23'370.000	149.932'000.000 (\$7230 p/c)	39.265'000.000	73.382'000.000
Argelia	2'381.741	31'261.000	47.897'000.000 (\$1.580 p/c)	9.162'000.000	12.525'000.000
Bahrain	694.2	672.000	4.909'000.000 (\$7.740 p/c)	5.063'000.000	6.065'000.000
Islas Comoras	1.892	583.000	212'000.000 (\$380 p/c)	86'000.000	52'000.000
Djibout	23.200	473.000	553'000.000 (\$880 p/c)	238'8000.000	59'100.000
Egipto	997.690	66'341.000	95.380'000.000	15.165'000.000	5.327'000.000
Emiratos Árabes Unidos	83.600	3'550.000	52.098'000.000 (\$3.810 p/c)	27.202'000.000	30.347'000.000
Irak	435.052	24'002.000	20.000'000.000 (\$17.730 p/c)	4.400'000.000	4.960.000.000
Jordania	89.342	5'260.000	8.360'000.000 (\$1.710 p/c)	6.430'000.000	3.919'000.000
Kuwait	17.818	2'253.000	35.771'000.000 (\$18.030 p/c)	11.468'000.000	17.757'000.000
Líbano	10.400	3'678.000	17.355'000.000 (\$4.010 p/c)	6.177'000.000	674'000.000
Libia	1'757.000	5'369.000	38.000'000.000 (\$6.200 p/c)	9.124'000.000	11.696'000.000
Marruecos	710.850	29'632.000	33.940'000.000 (\$1.180 p/c)	12.342'000.000	9.954'000.000
Mauritania	1'030.700	2'656.000	978'000.000 (\$370 p/c)	403'4000.000	405'000.000
Omán	309.500	2'522.000	13.135'000.000 (\$5.950 p/c)	7.136'000.000	11.793'000.000
Qatar	11.427	606.000	6'473.000 (\$11.600 p/c)	3.000'000.000	10.241'000.000
Siria	185.180	17'156.000	15.146'000.000 (\$940 p/c)	5.758'000.000	6.891'000.000
Somalia	637.000	7'153.000	706'000.000 (\$110 p/c)	180'000.000	150'000.000
Sudán	2'503.890	37'090.000	9.599'000.000 (\$310 p/c)	1.552'700.000	1.806'7000.000
Túnez	164.150	9'764.000	20.057'000.000 (\$2.100 p/c)	10.594'000.000	9.217'000.000
Yemen	472.099	19'495.000	6.554'000.000 (\$370 p/c)	1.535'9000.000	2.435'800.000
Fuente: Encyclopedia Británica (2004); Instituto Español de Comercio Exterior www.icex.es (2004). Elaboración del autor					

Los índices de Desarrollo Humano de los países árabes

Como ha quedado establecido, los indicadores muestran que el desarrollo económico de los países árabes es muy distinto entre sí. Algo semejante sucede también con los Índices de Desarrollo Humano (IDH), de acuerdo a los estudios realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, sobre un total de 177 países, entre los que no se ha incluido a Irak en el último informe.

Solamente cuatro países árabes se encuentran en la categoría de “desarrollo humano alto”: Bahrein (puesto 40), Kuwait (puesto 44), Qatar (puesto 47) y los Emiratos Árabes Unidos (puesto 49).

Entre los países de “desarrollo humano medio” se encuentran Libia (puesto 58), Omán (puesto 74), Arabia Saudita (puesto 77), Líbano (puesto 80), Jordania (puesto 90) Túnez (puesto 92), Siria (puesto 106), Argelia (puesto 109), Egipto (puesto 120), Marruecos (puesto 125), Islas Comoros (puesto 136) y Sudán (puesto 139).

Existen tres países árabes clasificados como de “desarrollo humano bajo”: Yemen (puesto 149), Mauritania (puesto 152) y Djibouti (puesto 154).

Desde luego, no deja de sorprender que estados, sin duda muy ricos en petróleo como Arabia Saudita, Omán, Kuwait, Qatar y Emiratos Árabes Unidos tengan IDH que podrían ser notoriamente mejores. Esto se debe, entre otras razones, a que por tradiciones culturales y religiosas la “mitad” de la población -las mujeres- se encuentra relegada de la educación, de los puestos de decisión del Estado e incluso, en varios casos, del ejercicio de los derechos políticos, además de que su grado de escolarización, en general, es aún modesto, a pesar de los excedentes económicos que poseen estos países (ver cuadro No. 5).

Mención aparte merece el escaso nivel de acceso a la información y al conocimiento en los países árabes, tema sobre el que el PNUD ha realizado un amplio estudio (PNUD 2004).

La tasa de alfabetización es también muy diferente entre estos países. Llama la atención que ninguno de ellos -ni siquiera los más ricos- lleguen a la tasa de alfabetización ecuatoriana (91%). El país en mejores condiciones, en este aspecto, es Jordania (90,9%), seguido de Baharein (88,5%), Líbano (86,5%), Qatar (84,2%) y Kuwait (82,9). En el otro extremo, es decir entre los menos alfabetizados, constan Mauritania (41,2%) y Yemen (49%).

Cuadro5:
Los índices de desarrollo humano en los países árabes

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
40 Bahrein	73,9	88,5	79	17.170	0,81	0,85	0,86	0,843	-4
44 Kuwait	76,5	82,9	76	16.240	0,86	0,81	0,85	0,838	-6
47 Qatar	72,0	84,2	82	19.844	0,78	0,83	0,88	0,833	-21
49 Emiratos Árabes Unidos	74,6	77,3	68	22.420	0,83	0,74	0,90	0,824	-26
58 Libia	72,6	81,7	97	7.570	0,79	0,87	0,72	0,794	6
74 Omán	72,3	74,4	63	13.340	0,79	0,71	0,82	0,770	-32
77 Arabia Saudita	72,1	77,9	57	12.650	0,79	0,71	0,81	0,768	-33
80 Líbano	73,5	86,5	78	4.360	0,81	0,84	0,63	0,758	21
90 Jordania	70,9	90,9	77	4.220	0,76	0,86	0,62	0,750	14
92 Túnez	72,7	73,2	75	6.760	0,79	0,74	0,70	0,745	-23
106 Siria	71,7	82,9	59	3.620	0,78	0,75	0,60	0,710	4
108 Argelia	69,5	68,9	70	5.760	0,74	0,69	0,68	0,704	-25
120 Egipto	68,6	55,6	76	3.810	0,73	0,62	0,61	0,653	-12
125 Marruecos	68,5	50,7	57	3.810	0,72	0,53	0,61	0,620	-17
136 Comoras	60,6	56,2	45	1.690	0,59	0,53	0,47	0,530	4
139 Sudán	55,5	59,9	36	1.820	0,51	0,52	0,48	0,505	-3
149 Yemen	59,8	49,0	53	870	0,58	0,50	0,36	0,482	16
152 Mauritania	52,3	41,2	44	2.200	0,45	0,42	0,52	0,465	-25
154 Djibouti	45,8	65,5	24	1.990	0,35	0,52	0,50	0,454	-21
Estados Árabes	66,3	63,3	60	5.069	0,69	0,61	0,65	0,651	...

I: Clasificación según del IDH II: Esperanza de vida al nacer

III: Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años y mayores)

IV: Tasa bruta combinada de matriculación en escuelas primarias secundarias y terciarias (%)

V: PIB per cápita (USD) VI: Índice de esperanza de vida VII: Índice de educación

VIII: Índice del PIB IX: Valor del índice de desarrollo humano

X: Clasificación del PIB per cápita (USD) menos clasificación del IDH

Fuente: Índice de Desarrollo Humano 2003 (PNUD 2004).

Elaboración del autor.

Es curioso que dos países que en el siglo XX tuvieron importantes “revoluciones” de identidad árabe tienen índices de alfabetización muy diferentes: Libia (81,7%) y Egipto (55,6%). Una vez más, los bajos índices de alfabetización de la población se deben también a que las mujeres no tengan el mismo acceso a la educación. En Egipto, por ejemplo, apenas el 38,8% de las mujeres mayores de 15 años sabe leer y escribir.

El PNUD ha establecido algunas estadísticas promedio para los estados árabes. De acuerdo a ellas, la esperanza de vida al nacer es de 66,3%, la tasa de alfabetización del 63,3%, el PIB per cápita de 5.069 dólares, entre otros indicadores.

El Consejo de Cooperación del Golfo

Países Miembros

- Arabia Saudita

Es uno de los países árabes con mayor extensión territorial (superado sólo por Argelia y Sudán) y cuenta con 23 millones 370 mil habitantes. El 85% de la población está compuesto por suníes y el 14% por chiíes. Es, seguramente, el país árabe más cerrado a Occidente y de fuertes tradiciones religiosas que incluyen varias formas de discriminación contra la mujer -como la imposibilidad de ejercer el derecho al voto, la prohibición de mostrar en público el rostro descubierto o de conducir autos- justificadas frecuentemente porque en este país se encuentran dos lugares santos para el Islam: la Meca y la Medina.

Es una monarquía absoluta que, ante la presión de Occidente, se apresuraba a permitir que a finales del 2004 los ciudadanos eligieran a la mitad de los concejales, en tanto que el gobierno designara a la otra mitad.

Desértico en la mayor parte de su territorio, el 87% de la población es urbana. Sus principales recursos naturales son el petróleo, gas natural, hierro, oro y cobre. El PIB per cápita es de 12.650 dólares y ocupa el puesto 77 en el IDH. Creció entre 1990 y el 2001 un promedio del 1,5% anual.

La estructura de la demanda en el 2000 fue de 33% para el consumo privado, 27% consumo público, 16% formación bruta de capital, 50% la exportación de bienes y servicios y 26% las importaciones de bienes y servicios.

Sus exportaciones fueron de 73.382 millones de dólares y sus importaciones de 39.265 millones de dólares. Sus principales exportaciones fueron el petróleo y derivados, mientras que sus importaciones fueron maquinaria y equipamiento, alimentos, productos químicos, vehículos de motor y textiles.

- Baharain

Tiene una superficie de apenas 620 Km² y cuenta con recursos naturales como petróleo, gas natural, pesca y perlas. No obstante, en su economía el sector servicios -especialmente bancarios- es sumamente importante.

Es un emirato con una monarquía absoluta en la que no hay parlamento. Baharain tiene 672.000 habitantes. El 70% de la población es musulmana chií y el 30% suní. Ocupa el lugar 40 en los IDH -el más alto de los países árabes- y tiene un PIB per cápita 17.170 dólares. Durante los años 2000 y 2001 creció al 5,3% y al 4,8% anual, respectivamente.

La estructura de la demanda en el año 2002 estuvo compuesta de la siguiente manera: 47% consumo privado, 18% consumo público, 17% formación bruta de capital, 81% exportaciones de bienes y servicios y 63% importaciones de bienes y servicios.

Sus exportaciones (2001) fueron de 6.065 millones de dólares y sus importaciones de 5.0630 millones de dólares. Las primeras, especialmente de petróleo y derivados y aluminio.

- Emiratos Árabes Unidos

Es un país de superficie más bien pequeña (83.600 Km²) pero muy rico en petróleo. Sus exportaciones en el 2001 fueron de 30.347 millones de dólares y sus importaciones de 27.202 millones de dólares. Además de petróleo crudo exporta gas natural y petróleo refinado, en tanto que sus importaciones son de maquinaria, equipos de transporte, manufacturas, alimentos y animales vivos, químicos y minerales.

En cuanto a su forma de gobierno, es una federación de siete emiratos con un solo cuerpo gubernamental. La religión oficial es el Islam. Su población es de 3'550.000 habitantes. El 96% de la población es musulmana, con un 80% de suníes y 16% de chiíes.

Ocupa el puesto 49 en el IDH y tiene un ingreso PIB per cápita de 22.420 dólares, el más alto de los países árabes. Participó, en 1991, en la Coalición contra Irak en la primera Guerra del Golfo, pero se opuso a la invasión de ese país en el 2002.

- Kuwait

Kuwait tiene una superficie de 17.818 Km² y una población de apenas 2'253.000 habitantes. Sus principales recursos naturales son el petróleo, el gas natural y la pesca.

Se trata de una monarquía constitucional, que cuenta con una asamblea parlamentaria unicameral. Solamente los hombres ejercen el derecho al voto. El país fue ocupado en 1991 por Irak que lo reclamó como parte de su territorio, lo que produjo la primera Guerra del Golfo en la que una coalición internacional -que incluyó a los estados árabes- participó para devolver la soberanía a este país. El 45% de la población es musulmana suní y el 40% musulmana chií.

El PIB per cápita es de 16.240 dólares y el puesto en el IDH es el 44, lo que lo ubica como el segundo de los países árabes (después de Baharein). Su crecimiento entre 1990 y 2001 fue del 3,2% anual.

La estructura de la demanda se compone en un 41% de consumo privado, 22% consumo público, 11% formación bruta de capital, 57% exportación de bienes y servicios y 31% importaciones de bienes y servicios.

Sus exportaciones en el 2001 alcanzaron los 17.757 millones de dólares y las importaciones 11'468.000.000 dólares. Los productos que exporta son petróleo y productos refinados y fertilizantes. Los productos que importa son alimentos, material de construcción, vehículos y componentes y prendas de vestir.

- Omán

Este país, con una superficie de 309.500 Km², dispone de recursos naturales como petróleo, cobre, asbesto, caliza, yeso, gas natural, cromo y mármol. Su población se acerca a los dos millones y medio de habitantes.

Se trata de una monarquía absoluta. En el año 2000 el gobierno designó a los 175.000 ciudadanos con derecho a voto. El 75% de la población es

musulmana ibadí y el 14% hindú (migrante). La población es mayoritariamente urbana (76%).

El PIB per cápita es de 13.340 dólares, lo que lo ubica en el puesto 74 del IDH. La tasa media de crecimiento anual entre 1990 y 2001 fue del 5,1%. Las exportaciones alcanzaron en el 2001 los 11.793 millones de dólares y las importaciones los 7.136 millones de dólares. Los principales productos exportados fueron petróleo, reexportaciones, pescado, metales y textiles. Las principales importaciones fueron maquinaria y equipos de transporte, manufacturas, alimentos, ganado y lubricantes.

- Qatar

Es uno de los estados árabes más pequeños, con sólo 11.427 Km² y una población de apenas 606.000 habitantes, buena parte de los cuales son trabajadores extranjeros (60%).

Ocupa el puesto 47 en el IDH y el tercer lugar entre los estados árabes. Su PIB per cápita es de 19.844 dólares, es decir, el segundo entre los países árabes, luego de los Emiratos Árabes Unidos.

Entre 1990 y el 2001 creció a un promedio del 5% anual. En el 2001 tuvo exportaciones por 10.241 millones de dólares, en tanto que sus importaciones fueron de 3.000 millones de dólares. Los principales productos que exporta son petróleo y sus derivados, fertilizantes y acero e importa maquinarias, equipos de transporte, alimentos y productos químicos.

Qatar es una monarquía absoluta, en la que existen elecciones locales, pero los partidos políticos no están permitidos. Actualmente tiene importante presencia de tropas norteamericanas que se desplazaron de Arabia Saudita hacia Qatar.

Los principales socios comerciales de los seis países del CCG son los miembros de la UE, Estados Unidos y, en menor medida, Japón.

Evolución del Consejo de Cooperación del Golfo

El 25 de mayo de 1981 los representantes de los Emiratos Árabes Unidos, Baharain, Arabia Saudita, Omán, Qatar y Kuwait acordaron profundizar sus lazos de cooperación y unidad entre sus ciudadanos creando para ello el Consejo de Cooperación del Golfo -CCG-. Entre los fundamentos del

Consejo consta que los seis estados suscriptores tienen “especiales relaciones, y sistemas similares fundados en la creencia del Islam, el destino común, las metas compartidas y la cooperación para servir a los sublimes objetivos de la nación árabe”.

El CCG tiene normas similares en varios campos como: economía, finanzas, comercio, aduanas, turismo, legislación, administración, así como industria, minería, agricultura, recursos hídricos y animales, investigación científica, *joint ventures* y cooperación con el sector privado.

Organización del Consejo de Cooperación del Golfo

El Consejo de Cooperación del Golfo -CCG- cuenta en su organización institucional con tres niveles:

El primero está integrado por el Consejo Supremo que es la más alta autoridad del CCG y está formado por los Jefes de Estado de los estados miembros. Su presidencia es rotativa, de acuerdo con el orden alfabético árabe de los nombres de los estados miembros.

El Consejo Supremo se reúne regularmente una vez al año y extraordinariamente cuando al menos un Estado, secundado por otro Estado, lo solicita. Cada Estado tiene un voto y los asuntos sustantivos son aprobados por unanimidad.

En este mismo nivel encontramos también a la Comisión Consultiva, formada por treinta miembros (cinco por cada estado miembro), quienes son escogidos por su experiencia y calificación por un período de tres años. Esta Comisión está encargada de estudiar los asuntos cuyo conocimiento corresponde al Consejo Supremo.

El CCG cuenta también con una Comisión para la Solución de Controversias, formada por el Consejo Supremo con miembros ad-hoc, de acuerdo con la naturaleza de la disputa.

En un segundo nivel encontramos al Consejo de Ministros que está integrado por los ministros de Asuntos Exteriores y otros ministros de acuerdo a los temas que se traten. La presidencia de este órgano corresponde al Estado miembro que presidió la última reunión ordinaria del Consejo Supremo o, si es necesario, al Estado que presidirá la próxima reunión del Consejo Supremo. El Consejo de Ministros se reúne ordinariamente cada

tres meses y extraordinariamente cada vez que un Estado miembro, secundado por otro Estado miembro, lo solicite. La reunión es válida si cuenta con la presencia de al menos dos tercios de los estados miembros. Este Consejo debe proponer políticas, recomendaciones y coordinar las actividades en todos los campos. Las resoluciones adoptadas por otros comités ministeriales deben ser refrendadas por el Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros prepara la agenda del Consejo Supremo.

En el tercer nivel se encuentra la Secretaría General, que es responsable -entre otras funciones- de preparar estudios relacionados con la cooperación, la coordinación y la elaboración de planes y programas de integración. Prepara también reportes periódicos y los estudios que son requeridos por el Consejo Supremo y el Consejo Ministerial.

La Secretaría General está compuesta por el Secretario General que es designado por el Consejo Supremo para un período de tres años, renovable por una sola vez; tres asistentes del Secretario General para temas políticos, económicos y militares; el Jefe de la Delegación en Bruselas, quien es designado por el Consejo Ministerial, a propuesta del Secretario General y dura tres años en sus funciones y también puede ser renovado; y, por los Directores Generales que el Secretario designe.

La estructura administrativa de la Secretaría General consiste en los siguientes sectores: asuntos políticos, asuntos económicos, asuntos militares, asuntos humanos y medioambientales, asuntos legales, oficina del Secretario General, asuntos financieros y administrativos, unidad de desarrollo administrativo, auditoría interna, Centro de Información. Constan, además, la Delegación en Bruselas y el *Bureau* de Telecomunicaciones en Baharain.

Características del Mercado Común del Consejo de Cooperación del Golfo

En 1983, los estados miembros del CCG establecieron una zona de libre comercio. De acuerdo a unas normas sobre el origen nacional de los bienes, éstos llegan a estar exentos completamente de aranceles.

Actualmente, los países miembros buscan consolidar una unión aduanera, que se haría efectiva en el año 2005, de acuerdo a los compromisos contraídos en la Reunión Cumbre de Riyadh de 1999. El propósito final es llegar a establecer el Mercado Común del Golfo que permita el libre movimiento de las mercaderías, la eliminación de barreras al comercio y el libre

tránsito de los elementos de la producción, especialmente las personas y el capital.

Adicionalmente, los países miembros del CCG han realizado importantes progresos en la esfera de la unificación de sus políticas económicas en el período comprendido entre los años 2000 y 2005.

Las más importantes instituciones creadas por el CCG son: la Corporación de Inversiones del Golfo, con sede en Kuwait y con un capital de 2,1 billones de dólares; la Organización para la Estandarización de la Metrología con sede en Riyadh; la Oficina Técnica de Telecomunicaciones con sede en Bahrain; el Centro de Arbitraje Comercial con sede en Baharain; el Comité Regional para los Sistemas de Energía Eléctrica, en Qatar; y, la Comisión de Enlace Eléctrico, con sede en Dammam, Arabia Saudita.

El CCG impulsa también los acuerdos con otros bloques económicos y por eso suscribió un Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Económica Europea, en 1988. Negocia un tratado de libre comercio con la UE y mantiene diálogos sobre temas económicos con Estados Unidos de América.

El comercio exterior de los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo

Como lo muestra el Cuadro No. 3, las exportaciones de Oriente Medio alcanzaron en el 2002 los 244 mil millones de dólares y se dirigen en un 47.4% a Asia, 16.4% a Europa Occidental, 15.5% a América del Norte, 7.1% al comercio intraregional del Oriente Medio, 3.8% a África, 1.4% a América Latina y 0.8% a Europa Oriental y los estados del Báltico.

En cuanto a las importaciones, cabe recordar que la situación es la siguiente: el 40.3% proviene de Europa Occidental, 28.7% de Asia, 11.8% de América del Norte, 10.2% del propio Oriente Medio, 4.4% de Europa Occidental y los estados del Báltico, 2.7% de América Latina y 1.9% de África.

Como puede verse, aunque el mejor cliente de las exportaciones de Oriente Medio es Asia, el más importante proveedor de las mercancías que importa es Europa Occidental.

Otro hecho que llama la atención es que el 7.1% de las exportaciones y el 10.2% de las importaciones se realizan en el propio mercado del Oriente Medio. Si se compara esta cifra con el promedio mundial del 84.1% del comercio intraregional o el 15.4% del comercio intraregional de América

Latina, se aprecia que es bastante modesta. Añado que por el tipo de productos que exportan estos países, el comercio intraregional tendrá en el futuro muy pocas posibilidades de crecimiento.

Los casos de Egipto, Siria y Líbano

Desde mi punto de vista, además de los países miembros del CCG, resultan especialmente interesantes para los intereses económicos y comerciales ecuatorianos, los siguientes: Egipto, Líbano y Siria.

Veamos, con mayor detenimiento, la situación de cada uno de ellos:

- Egipto

Egipto es un país de casi un millón de Km², en su mayoría desértico, no obstante lo cual cuenta con los recursos hídricos del Nilo y con múltiples recursos naturales como petróleo (para consumo interno), gas natural, hierro, fosfatos, caliza, manganeso, yeso, talco, asbesto, plomo, zinc, entre otros.

Egipto tiene 66'341.000 habitantes y es uno de los pocos países árabes en los que conviven pacíficamente los creyentes de dos religiones: los musulmanes (90%) y los ortodoxos coptos (10%); estos últimos han llegado inclusive, en los últimos años, a ocupar algunos ministerios en el Gabinete y el día que conmemoran Navidad (7 de enero) fue declarado como feriado nacional. Este tipo de convivencia y reconocimiento de una minoría religiosa es impensable en algunos otros países árabes. Oficialmente se define como una "democracia parlamentaria multipartidista", en la que gobierna el presidente Hosni Mubarak desde 1981.

El PIB per cápita llega a 3.810 (según el PNUD) y creció a una tasa media anual de 4,6% entre 1990 y 2001. Ocupa el lugar 120 en los Índices de Desarrollo Humano.

Un dato importante para las exportaciones es que la estructura de la demanda en el año 2001 fue del 72% para el consumo privado, 10% para el consumo público, 23% la formación bruta de capital, 18% exportaciones de bienes y servicios y 23% las importaciones de bienes y servicios.

Las exportaciones del 2001 fueron de 5.327 millones de dólares y las importaciones de 15.165 millones de dólares. Los principales productos que importa son maquinaria y equipos, alimentos, productos químicos, productos de la madera y combustibles. La deuda externa egipcia alcanzó los 28.957 millones de dólares en el 2000.

- Líbano

Este es un país de nexos especiales con Ecuador, una vez que la mayor parte de la comunidad árabe que vive en su territorio proviene del Líbano, aunque popularmente se los conozca como “turcos”, seguramente por el pasaporte que portaron los migrantes de ese país en los tiempos del Imperio Turco Otomano. La gran mayoría de descendientes de libaneses en Ecuador no habla árabe, ni es musulmana y sus lazos con Líbano son, más bien, un recuerdo del pasado.

Es un país pequeño (10.400 Km²) que vivió muchos años en guerra con Israel, país que ocupó buena parte de su territorio. Aún en nuestros días se producen intercambios esporádicos de disparos entre la guerrilla de Hezbo-lá e Israel.

Su población es de 3'678.000. El 70% es musulmana y el 30% cristiana. El 90% de la población es urbana. Líbano es una república con democracia parlamentaria multipartidista. Occidente ha criticado duramente la decisión de prorrogar el mandato del actual Presidente (cristiano) y la notable presencia de tropas sirias en el Líbano, estimada en más de 30.000 hombres.

Los principales recursos naturales son caliza, hierro, sal, recursos hidráulicos y tierra fértil. Se debe anotar también que por su territorio atraviesan varios oleoductos que sirven a los países árabes del Golfo para la exportación de petróleo hacia el Mediterráneo.

El PIB per cápita es de 4.360 dólares y ocupa el lugar 80 en los Índices de Desarrollo Humano. Creció un 2% en el año 2001.

En cuanto a la estructura de la demanda el 93% se destina al consumo privado, 18% al consumo público, 19% a la formación bruta de capital, 12% exportaciones de bienes y servicios y 42% importaciones de bienes y servicios.

Las exportaciones fueron de 674 millones de dólares, en tanto que las importaciones fueron de 6.177 millones de dólares. Sus principales expor-

taciones fueron alimentos, tabaco, textiles, productos químicos y piedras preciosas, en tanto que sus importaciones, alimentos, maquinaria y equipos de transporte, bienes de consumo, productos químicos y textiles. De acuerdo con la información del Fondo Monetario Internacional -FMI- su deuda pública externa superó los 34.000 millones de dólares en el 2004.

- Siria

Con sus 185.180 Km², Siria es un país notoriamente más grande que el Líbano pero mucho más pequeño que Egipto. Sus principales recursos son petróleo, fosfatos, cromo, manganeso, hierro, sal, mármol, yeso, asfalto y energía eléctrica.

La población Siria es de 17'156.000 habitantes. El 74% es musulmana suní, el 16% musulmana y un 10% cristiana. El 52% de la población es urbana.

Siria e Israel nunca firmaron la paz, lo que quiere decir que técnicamente siguen en guerra, aunque las hostilidades entre los dos países se limiten a incidentes eventuales en las alturas del Golán, ocupadas por Israel.

Se trata de una república gobernada por una dictadura desde el año 1963. El actual presidente Bashar al-Assad es hijo del último Presidente, "sucesión" que ha sido fuertemente criticada en Occidente.

El PIB per cápita es de 3.620 dólares, ocupa el lugar 106 en el Índice de Desarrollo Humano y creció al 2,8% en el 2001. La estructura de la demanda en el 2001 fue en un 63% consumo privado, 13% consumo público, 19% formación bruta de capital, 36% exportaciones de bienes y servicios y 31% importaciones de bienes y servicios.

Sus exportaciones fueron, en el 2001, de 6.981 millones de dólares y sus importaciones de 5.758 millones de dólares. Los principales productos que exporta Siria son petróleo, textiles, alimentos, animales vivos y fosfatos, en tanto que los principales productos importados: maquinaria, aeronaves, vehículos, alimentos y manufacturas.

Selección de los países árabes que interesan a Ecuador como destino de las exportaciones

Luego de este breve análisis de los países árabes, se puede establecer que entre los 21 que se reconocen oficialmente a sí mismos como “árabes”, interesan nueve de ellos como destino de las exportaciones ecuatorianas: los seis miembros del CCG (Arabia Saudita, Baharein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) y Egipto, Líbano y Siria.

Las razones para esta selección son las siguientes:

- Se trata de las mayores economías de los países árabes.
- Estos nueve países poseen la mayor capacidad de importación entre todos los países árabes, para el tipo de productos que exporta Ecuador. Esta es la razón por la que no se ha incluido a países como Argelia o Marruecos.
- Los seis países del Golfo, miembros del CCG, son importadores netos de alimentos.
- Los exportadores ecuatorianos, especialmente de banano y de flores, han logrado ya ubicar sus productos en estos países.
- La situación política de estos nueve países permite actualmente mantener relaciones comerciales y flujos de inversiones sin las dificultades que representan actualmente Irak, Palestina e incluso Libia, aunque este último cada vez en menor medida.
- En el caso de Egipto, por cuanto es el único país en el que Ecuador tiene una larga presencia diplomática (desde 1974) y ha logrado establecer un flujo permanente de comercio tanto en importaciones como en exportaciones.
- En el caso de Líbano los nexos culturales con Ecuador son múltiples, por cuanto es el país de origen de casi toda la colonia árabe en Ecuador.

El comercio exterior ecuatoriano - árabe

Estado actual de las exportaciones hacia los nueve países árabes seleccionados

Por las razones anotadas, y para efectos de este análisis, es preferible que Ecuador se concentre en los nueve países árabes, que a mi juicio tienen mejores posibilidades de crecer como destino de las exportaciones ecuatorianas. Son los seis países del CCG (Arabia Saudita, Baharain, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) y Egipto, Líbano y Siria.

El análisis de las exportaciones ecuatorianas a estos nueve países durante el año 2003 (Ver Anexo 1) muestra que los cinco principales productos de exportación ecuatorianos fueron los siguientes:

Cuadro No. 6 Seis mayores exportaciones ecuatorianas a nueve países árabes seleccionados - 2003		
Países de Destino	Producto	Monto (US \$ miles)
Arabia Saudita y Siria	Banano	19.959,76
Egipto	Azúcar	1.771,38
Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita	Confitería	487,39
Siria	Extractos de café	447
Qatar, Kuwait Líbano, EAU y Baharain	Rosas	200,54
Líbano	Palmito	93,97
Fuente: Banco Central del Ecuador Elaboración del autor		

Sin duda, el banano es el producto ecuatoriano que más se vende en la región, pues en el año 2003 sus exportaciones llegaron a casi 20 millones de dólares en los países seleccionados.

En el caso de Arabia Saudita las ventas de banano representan el 93,89% del total de las exportaciones ecuatorianas a ese país y en el caso de Siria, el 53,48%. Aunque en segundo lugar aparece por monto de ventas el azúcar, lo cierto es que se trató de una exportación excepcional, que no ha-

bía ocurrido antes -en los cinco años comprendidos entre 1999 – 2003- ni a Egipto ni a ningún otro país árabe (ver Anexo 2). En todo caso, durante el año 2003, esta exportación representó el 93% del total de las exportaciones ecuatorianas a Egipto, con un monto de 1 millón 700 mil dólares.

En tercer lugar, durante el año 2003, Ecuador exportó “confitería sin cacao, recubierta de azúcar”, por casi medio millón de dólares. Este producto lo compraron los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita.

En cuarto lugar aparece la esencia de café, cuyo único importador (de los nueve países que se analizan) fue Siria, con un monto de 447 mil dólares.

En quinto lugar se encuentran las rosas, cuyos compradores fueron Qatar, Kuwait, Líbano, Emiratos Árabes Unidos y Baharein, con un monto algo superior a los 200 mil dólares.

Luego aparecen otros productos con montos de venta notoriamente inferiores, como los palmitos (93 mil dólares), frutos preparados o conservados (85 mil dólares) e inclusive útiles de taladrar (44 mil dólares).

Por supuesto, una visión a más largo plazo sobre el comportamiento de las exportaciones ecuatorianas a los nueve países árabes seleccionados, resulta más interesante.

Cuadro No. 7
Seis mayores exportaciones ecuatorianas a nueve países árabes seleccionados 1999 - 2003

Países de destino	Producto	Monto (US\$ miles)
Arabia Saudita, Egipto, Siria	Banano	109.537,17
Baharein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán, Egipto, Qatar y Líbano	Flores (varios tipos de rosas y claveles)	2.343,76
Egipto	Azúcar	1.771,38
Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Qatar	Confitería sin cacao	1.093,67
Arabia Saudita y Líbano	Atún	975,86
Siria	Extractos de café	969,84

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración del autor.

Es interesante observar que también en el período de los cinco últimos años (1999 – 2003) el banano fue el principal producto de exportación ecuatoriano a los países árabes, con un monto cercano a los 110 millones de dólares. Fueron clientes ecuatorianos Arabia Saudita, Egipto y Siria.

El segundo producto en este lapso de cinco años es el representado por varios tipos de rosas y claveles, al que se ha denominado genéricamente “flores” aunque, desde luego, no es la denominación oficial que utiliza el arancel de importaciones. Las flores superan los 2 millones 300 mil dólares y los importadores fueron Baharein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán, Egipto, Qatar y Líbano.

El tercer producto fue el azúcar; aunque ya se ha señalado antes que ésta fue una exportación excepcional, que se realizó exclusivamente en el año 2003 y solamente a Egipto, por lo que no debe ser asumida como representativa de las exportaciones ecuatorianas a los países árabes, aunque su monto, sin duda, hubiese sido significativo, pues sobrepasó el millón 700 mil dólares.

El cuarto producto fue la confitería sin cacao, pues sus exportaciones a Arabia Saudita, Emiratos Árabes y Qatar sobrepasaron el millón de dólares.

El quinto lugar corresponde al atún con ventas de 975 mil dólares comprados por Arabia Saudita y Líbano.

El sexto producto, por su monto de exportación, fue el de extractos de café, con un valor muy cercano al del atún, ya que sus ventas alcanzaron casi 970 mil dólares, con un único cliente, como es Siria.

Otros productos que tuvieron interés por su monto de exportaciones durante el referido quinquenio fueron la harina de pescado, exportada a Egipto (371,47 mil dólares) y los generadores de corriente alterna a los Emiratos Árabes Unidos (344,0 dólares).

Es importante destacar que en este período de cinco años algunos productos han logrado posicionarse, como es el caso de las flores en Baharein, aunque se debe anotar que este país no compró ningún otro producto ecuatoriano.

Hay muchos otros productos ecuatorianos que aparecen entre las exportaciones hacia los países árabes entre 1999 y 2003, pero su monto es notoriamente menor. Entre éstos se encuentran los mangos (58 mil dólares) y el maracuyá (19 mil dólares), aunque se trata de productos ecuatorianos con importantes exportaciones a otras latitudes del mundo.

*Incremento de las exportaciones ecuatorianas
a los países árabes seleccionados*

- Banano

Como se ha mostrado el banano es -una vez más- el producto “estrella” de las ventas ecuatorianas a los países árabes. Aunque su precio al consumidor sea notablemente más alto que el de la producción local (Egipto) o africana, la calidad de la fruta ecuatoriana hace que el consumidor de los sectores medios y altos, de todas maneras, lo compre por el notable contraste de su calidad. El elevado arancel que se paga por la importación de banano ecuatoriano (40% en Egipto, 75% en Siria) contribuye a que el precio sea mucho más elevado que el producido localmente.

Adicionalmente, en el mercado del banano con los países árabes, Ecuador tiene la ventaja de que su competidor mundial más cercano, Costa Rica, genere una serie de resistencias políticas en la zona a causa de su decisión de mantener una Embajada ante Israel con sede en la ciudad de Jerusalén, en lugar de hacerlo en Tel Aviv. Esto hace que ese país centroamericano no tenga, por ahora, Embajada alguna en ninguna capital árabe, aunque mantiene consulados en Jordania y Líbano¹. La situación política en un tema tan sensible para los árabes, como el conflicto Palestina – Israel, influye directamente, sin duda, en los niveles de comercio.

Cuadro No. 8 Precios del banano en supermercados de Egipto (US\$1 = 6,30 Libras Egipcias)				
Marca	Procedencia	Peso	Valor libras Egipcias	Valor US\$
Varias	Nacional y africana	1 Kg.	2,50	0,39
Dole	Ecuador	1 Kg.	9	1,42
Fuente: distintos supermercados de Egipto Elaboración del autor				

1 Fuente: página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica

Cuadro No. 9 Precios en Siria del banano (US\$ = 53 Libras Sirias)			
Procedencia	Peso	Valor Libras Sirias	Valor US\$
Ecuador	1 caja (mayoreo)	850 - 875	16 – 16,50
Ecuador	1 kilo	35 (supermercados en verano)	0,66
		50 -55 (supermercados en invierno)	0,9 – 1,03
Líbano	1 kilo	35 -37 (supermercados)	0,66 -0,69
Egipto	Se dejó de importar		
Yémen	Se dejó de importar		
Fuente: Consulado a.h. del Ecuador en Damasco Elaboración del autor			

- Flores

Como se ha demostrado en el cuadro No. 6, entre los cinco años comprendidos entre 1999 y 2003, Ecuador exportó 2'343.760.000 dólares a los nueve países árabes seleccionados. Los productos preferidos fueron algunas variedades de rosas y los claveles.

La calidad de la rosa ecuatoriana -ampliamente reconocida por especialistas internacionales- es notoriamente superior a la que se produce localmente, aunque también está destinada a un público diferente pues el precio es más elevado. Una fecha importante en los países árabes para el consumo de flores es el 21 de marzo, “Día de la Madre”, en que las flores llegan a costar hasta tres veces su precio habitual.

Algunos exportadores ecuatorianos disponen ya de la infraestructura necesaria para la exportación de flores a países como Italia y otros países europeos por lo que extender sus importaciones hacia los árabes no sería demasiado costoso.

- Atún

Las exportaciones de atún ecuatoriano a los países árabes alcanzaron entre 1999 y 2003 los 975,86 mil dólares. Los países destinatarios fueron Arabia Saudita y Líbano. Este es uno de los productos que podría tener un crecimiento importante en las exportaciones a los países árabes, aunque cabe recordar que sus principales competidores son Italia, Tailandia y Egipto.

Sirve de referencia conocer los precios al consumidor a los que actualmente se vende el atún enlatado en El Cairo, en el que no hay aún atún ecuatoriano:

Cuadro No. 10 Precios en supermercados de latas de atún en Egipto (US\$1 = 6,30 Libras Egipcias)				
Marca	Procedencia	Lata gramos	Valor Libras Egipcias	Valor US\$
Salatuna	Italia	150	7	1,11
Río Mare	Italia	160	6,50	1,03
Dolly	Tailandia	185	32,20	5,11
California Garden	Tailandia	200	6,60	1,04
Dony	Egipto	185	4,60	0,73
Fuente: distintos supermercados de Egipto. Elaboración del autor				

- Camarones

Los camarones son uno de los productos más caros en la alimentación, debido a que son importados. Si los exportadores ecuatorianos pueden ubicar el camarón a precios menores que el que venden los proveedores actuales, el mercado árabe podría resultar atractivo.

Como ejemplo se muestran los precios al consumidor en Egipto, en el cuadro de la página siguiente:

Cuadro No. 11 Precios del camarón en supermercados de Egipto (US\$ 1 = 6,30 Libras Egipcias)				
Tipo	Procedencia	Peso	Valor Libras Egipcias	Valor US\$
Camarón “pomada”	África	1 Kg.	65	10,31
Camarón “cebra”	África	1 Kg.	135	21,42
Fuente: distintos supermercados de Egipto Elaboración del autor				

En relación al camarón, es necesario señalar también que en Egipto se ha iniciado la producción de camarón, utilizando tecnología ecuatoriana. El caso más conocido es el de la empresa “Sinaí 21” ubicada cerca de la ciudad egipcia de Port Foad. Este proyecto es ciertamente ambicioso pues se construye sobre una superficie de 1.000 *fedans* (2,47 *fedans* equivalen a una hectárea) y pretende lograr una capacidad productiva de 80 millones de larvas mensuales².

La Inversión Extranjera Directa

Situación internacional

De acuerdo a los estudios realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-, las inversiones extranjeras tuvieron una fuerte caída entre el 2000 y el 2001. Las más importantes se registraron en Alemania (aproximadamente un 80%) aunque otros países de la OCDE como Francia e Italia resistieron la tendencia y atrajeron inversión privada en el 2001.

Se define a la Inversión Extranjera Directa (IDE) como el “tipo de inversión internacional realizada por una entidad residente en una economía (inversor directo) con el fin de establecer un interés duradero en una empresa residente en una economía distinta de la del inversor (empresa de inversión directa)”³.

2 Diario *El Osboa*, El Cairo, 25 de octubre de 2004.

3 OCDE, “Resumen Perspectivas de las inversiones internacionales”, 2004.

Esta inversión tiene como destinataria una empresa en el exterior y dependiendo del tipo de participación se denomina:

- Filial, si se trata de una empresa en la un inversor no residente posee más del 50%.
- Asociadas, si es una empresa en la que un inversor no residente posee entre el 10% y el 50%.
- Sucursales, si son empresas no agregadas poseídas total o conjuntamente por un inversor no residente.

Estados Unidos es, sin duda, el mayor país inversor y receptor de inversiones del mundo. En el año 2001 invirtió 127.8 mil millones de dólares y recibió 130.8 mil millones de dólares. Le siguen, de muy lejos, países como Francia que invirtió en el mismo año 82.3 mil millones de dólares y recibió 52.6 mil millones de dólares. Otros países que efectúan y reciben montos importantes de inversión son Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Japón y España, entre otros.

Tanto en los países de la OCDE como en otros del mundo entre los años 1996 y 2001 se registró un incremento importante de las inversiones que se debió a una suerte de “fiebre” de privatizaciones de empresas públicas que se ha detenido, luego de que muchos países vendieron parte de los más importantes servicios públicos. Las críticas más frecuentes para este proceso han sido la pérdida del patrimonio del Estado y el incremento de precios para los usuarios, sin que frecuentemente obtengan mejores servicios.

De acuerdo al estudio de la OCDE “Perspectivas de las inversiones internacionales”, afortunadamente en América Latina la crisis argentina no tuvo un efecto de “contagio” ni provocó una disminución de las inversiones extranjeras pues Brasil y Chile siguieron recibiendo importantes inversiones extranjeras.

En el ámbito de las inversiones recibidas, la OCDE destaca, además de sus propios miembros, los casos de Israel; Hong Kong, China; Singapur; Brasil; Argentina; y Chile. Ninguno de los países árabes aparece como un receptor importante de inversiones entre 1998 y el 2002 (Ibid.: 11). Según el mismo estudio tampoco ningún país árabe aparece entre los que realizaron inversiones importantes entre 1998 y el 2002; aunque constan otros países fuera de la OCDE como Sudáfrica, Bermudas y China.

Considero que una de las razones que explica la ausencia de los países árabes como destino de las más grandes inversiones mundiales es que en los últimos años éstas se dirigen a sectores de tecnología de punta como las empresas de información y multimedia que representaron, en el 2001, el 43% de las fusiones y adquisiciones de todo el mundo y al sector de las telecomunicaciones. Otras áreas importantes fueron la manufactura, las finanzas y seguros. El petrolero -no obstante el precio creciente del crudo y sus derivados- es un sector que cada vez representa menos en el flujo mundial de inversiones mundiales.

En todo caso, las grandes transacciones que se realizaron en el sector energético en los últimos años ocurrieron entre países desarrollados. Las grandes empresas productoras son británicas, norteamericanas, alemanas y canadienses y cambian de dueño entre empresas de esos mismos países sin que aparezcan los capitales árabes, realmente, como accionistas o propietarios de las más importantes. Probablemente a esto se debe que el profesor tunecino Chadi Ayari señale que “a escala mundial, la economía árabe hace el papel de un enano cada vez más impotente”⁴.

De acuerdo con Chadi Ayari, los excedentes que se generan por la explotación del petróleo en los países árabes no se reinvierte en sus países de origen y tampoco tienen como destino actividades productivas en el exterior, sino que se ubican en depósitos bancarios, títulos y valores inmobiliarios, con lo cual el valor de retorno de la inversión es reducido, aunque muy grande para las escasas familias que se lo reparten, pues se estima que el 8% de la población recibe el 47% y el 29% del PIB.

El año 2001 muestra cómo se produjo el movimiento de inversiones de entrada y de salida en los países árabes seleccionados.

4 Chaid Ayari, “La Dimensión Económica, el Mundo Árabe y la Batalla Económica del Nuevo Orden Mundial”. Ver página Web de Eurosur.

Cuadro 12:
Inversión Extranjera Directa 2001
Nueve países Árabes seleccionados (millones de dólares)

País	Salidas	Entradas
Arabia Saudita	323	20
Bahrain	216	92
Emiratos Árabes Unidos	no disponible*	no disponible*
Kuwait	323	40
Omán	1	49
Qatar	24	237
Egipto	12	510
Líbano	3	249
Siria	—	205

* Los Emiratos Árabes Unidos no publican información sobre la inversión que realizan ni la que reciben. Se calcula extraoficialmente que la IED total llega a unos 2 mil millones de dólares y que la inversión que realizan en el exterior es muy superior a la que recibe.

Fuente: www.icex.es
 Elaboración del autor

Estado actual de la inversión extranjera en Ecuador

La inversión extranjera en Ecuador ha tenido, afortunadamente, un ascenso constante entre 1990 y el 2003, pues pasó de 126 millones de dólares a 1.555 millones de dólares (Merlo de Letort 2004). Aunque esta inversión es constante y ascendente, los países de los que proviene, son en realidad muy pocos: el 45% de Estados Unidos, 12% de Canadá, 3,6% de Italia y luego se ubican España e Inglaterra, según las cifras del Banco Central del Ecuador -BCE-.

La mayor parte de la inversión extranjera directa en Ecuador se dirige al sector petrolero que capta el 77% de la inversión, siguen luego el sector manufacturero con el 8% y el comercio con el 5%.

En el año 2003, la IED representó, en Ecuador, el 6% del PIB, porcentaje muy alto con relación a otros países de América Latina. Desde luego,

las fuertes inversiones realizadas para el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) pueden explicar, en parte, el impacto de la IED en el año 2003.

Ecuador -afortunadamente- no entró, por diversas razones, en el proceso de privatizaciones tan difundido entre 1997 y el 2002. Si en algún momento se procediera a la privatización o concesión es previsible que algunos sectores como el eléctrico o el telefónico capten importantes recursos del exterior.

No soy muy optimista sobre las posibilidades reales de ingreso de capitales árabes al Ecuador. Por el momento, no encuentro sectores en los que los inversionistas de estos países podrían tener interés de establecer filiales, asociaciones o sucursales. Aparentemente, los inversionistas árabes prefieren ubicar sus excedentes en lugares en los que pudieran obtener réditos bancarios o comprar valores inmobiliarios rentables.

Considero que esfuerzos como los que está haciendo Ecuador en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA- y el Tratado de Libre Comercio -TLC- podrían dar mejores resultados para el país en términos de captar inversión extranjera, especialmente en sectores como los servicios públicos y el turismo.

Papel del Estado, la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones -CORPEI- y el sector privado ecuatoriano en el incremento de las exportaciones y captación de inversiones árabes

Estado actual

Hasta ahora, el comercio entre los países árabes y Ecuador ha sido muy pobre. Esta situación se repite con casi todos los países de América Latina pues no existe una tradición de invertir o desarrollar el comercio entre estas dos áreas geográficas. Seguramente, la excepción más importante es Brasil, seguido de Argentina y México cuyos niveles de intercambio comercial con los países árabes son modestos, pero notoriamente más altos que los de los demás países de América Latina.

Como se ha podido ver en los cuadros No. 6 y 7, el único producto relativamente bien ubicado del Ecuador, en estos países, es el banano.

El mercado árabe, particularmente los nueve países que se han seleccionado, constituyen un interesante destino para las exportaciones nacionales, pues la mayoría de ellos, especialmente los seis que integran el CCG son importadores netos de alimentos, por lo que podrían aumentarse las exportaciones de productos como banano y atún.

Más allá de esporádicos esfuerzos del sector público y una actividad más constante del sector privado, Ecuador ha invertido medios insuficientes para desarrollar las exportaciones ecuatorianas en los países árabes. Ciertamente es meritoria la labor de la Embajada del Ecuador en El Cairo que, pese a no contar con un apoyo oficial constante y suficiente, ha tratado de promover los productos ecuatorianos y ha apoyado a los empresarios privados que se han desplazado a la zona. Sin dejar de reconocer los pasos avanzados es evidente que Ecuador requiere de una clara estrategia de conquista de mercados internacionales hacia nuevos destinos.

Como es natural en el sistema capitalista, el interés por desarrollar el mercado de los países árabes para las exportaciones ecuatorianas proviene de dos factores fundamentales: por una parte, las ventas ya realizadas a estos países que han permitido al empresario ecuatoriano conocer al importador, aumentar sus clientes y conocer aranceles, sistemas, normas y procedimientos para el ingreso de los productos a esta región. El segundo factor es el surgimiento permanente de dificultades para el ingreso del banano a la UE, el más importante cliente de la fruta ecuatoriana, y es imposible predecir los resultados de la negociación que se avecina, luego de tres paneles ganados por Ecuador en la OMC.

Tampoco para el organismo oficial de promoción de exportaciones e inversiones del Ecuador, la CORPEI, los países árabes han sido una prioridad hasta ahora, situación que se comprende plenamente ante la necesidad de trabajar en otras posibilidades y mercados. No obstante, este mercado es importante y conveniente que Ecuador disponga de líneas de exportación ya establecidas en otras regiones no tradicionales del mundo, precisamente para poder prevenir necesidades futuras y ampliar el volumen y montos de las exportaciones.

Limitaciones y dificultades principales

El bajo nivel del comercio existente entre Ecuador y los países árabes, desde luego, no puede ser explicado por un “descuido”. Es evidente que el mer-

cado tiene sus propias reglas y que el escaso nivel del comercio tiene algunas razones fundamentales.

En primer lugar, se trata de un mercado interesante para las exportaciones de países productores de alimentos como Ecuador, pero al mismo tiempo existen países competidores que tienen mucho menos distancia que recorrer para llegar al mercado árabe. Los competidores más visibles de Ecuador, desde este punto de vista, son África, para productos como el banano y frutas, en general, y Asia para productos como el atún.

La cercanía de esos países, la larga tradición de comercio entre estas regiones y el acceso privilegiado que tienen para llegar a los países árabes, incluso cuando el destino sea el mercado de la UE, explica que las importaciones desde América Latina sean más bien modestas.

En segundo lugar, los aranceles de la zona suelen también ser altos para productos como los que exporta Ecuador. En Siria, por ejemplo, el arancel llega a representar entre 10 y 11 dólares por caja de banano, según han precisado los exportadores ecuatorianos⁵. En Egipto, como ya se ha señalado, el arancel para el banano es del 40%.

Propuestas de políticas en la materia

- a) Una de las prioridades con los países árabes para acceder aún más a sus mercados es establecer un acuerdo comercial. Existen dos vías para cumplir con este objetivo: la bilateral y la multilateral. La primera de ellas demanda que Ecuador establezca negociaciones bilaterales tendientes a la rebaja de aranceles con los países miembros del CCG, más Egipto, Siria y Líbano. La vía multilateral supone que en el contexto de la Comunidad Andina de Naciones -CAN-, Ecuador impulse un acuerdo de reducción de aranceles con estos países. Como se ha visto, el CCG se encuentra desarrollando su proceso de integración siguiendo el esquema clásico de la zona de libre comercio, la unión aduanera y el mercado común. Esto permitiría al Ecuador -y a los demás países andinos, si la vía fuera la multilateral- llegar a un mercado poco explotado, sin que realmente existan mayores riesgos, como contrapartida, por la introducción de productos árabes a la región andina.

5 Diario "El Comercio", mayo 17, 2004.

Se puede cuestionar siempre la posibilidad de que por vía de un acuerdo multilateral ingresen al Ecuador, y a los demás países andinos, productos provenientes de Asia. No obstante, existe la suficiente experiencia como para incluir en los acuerdos que se traten reglas claras sobre normas de origen, que impidan una utilización incorrecta de los acuerdos comerciales.

- b) El acercamiento político con los países árabes es también fundamental. Innegablemente, la salida del Ecuador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP- afectó las relaciones ecuatorianas con los países árabes, a pesar de lo cual creo que puede y debe darse un acercamiento político a estos países. Algunas de las tareas que se pueden desarrollar al respecto son:
- Impulsar un diálogo constante entre las representaciones diplomáticas del Ecuador y los países árabes en la Organización de las Naciones Unidas -ONU-.
 - Aprovechar los diversos foros internacionales para propiciar encuentros de cancilleres y embajadores del Ecuador con sus similares de los países del Golfo, como es el caso de la Asamblea Anual de las Naciones Unidas o la realización de las Reuniones Cumbre sobre diversos temas de la agenda internacional.
 - Fortalecer las relaciones diplomáticas mediante la acreditación de embajadas concurrentes. Inicialmente, se puede acreditar al Embajador del Ecuador ante el gobierno de Egipto como concurrente ante los países del Golfo. Es importante también abrir -en cuanto fuere posible- nuevas embajadas del Ecuador en otros países árabes, aunque por el momento conviene esperar la evolución de la situación en Irak, las negociaciones sobre el desarrollo nuclear con Irán y las actividades de grupos islámicos radicales en países como Arabia Saudita.
 - Visitas recíprocas de cancilleres, ministros de Estado y, más adelante, de jefes de gobierno.
 - Visitas de los representantes de la CORPEI y del sector privado a los países árabes, con el objetivo de promocionar las exportaciones y realizar ruedas de negocios.

- Invitar a empresarios importadores e inversionistas árabes al Ecuador a fin de que conozcan posibilidades de importación e identifiquen áreas de interés para eventuales inversiones.
- c) Como resultado de los acercamientos que se proponen debería producirse una reducción de aranceles para los productos que exporta Ecuador, pues en la actualidad se mantienen demasiado altos (como el caso del banano). Este proceso debe ser bilateral o multilateral, inevitablemente, -en el contexto CAN-CCG- pues algunos de los países más importantes del Golfo, como Arabia Saudita, no son parte de la OMC y, en consecuencia, no existe un foro mundial que pueda forzar la rebaja de aranceles.
- d) La promoción de exportaciones e inversiones será siempre una tarea prioritaria para captar los mercados de los países árabes. En este sentido, se pueden determinar tareas específicas tanto para la CORPEI como para la Cancillería, especialmente para la Embajada del Ecuador en Egipto, por ser la única misión diplomática del Ecuador en la zona (para estos efectos no se puede contar, por razones políticas ampliamente conocidas, con la Embajada del Ecuador en Israel).

Conclusiones

- Los países árabes tienen una importancia creciente en el contexto internacional por cuanto algunos de los que sobresalen conflictos contemporáneos del ámbito internacional se desarrollan allí: la guerra de Irak, el problema Palestina-Israel, el genocidio del Sudán y la presencia del terrorismo islámico internacional fuertemente enraizada en países como Arabia Saudita y Marruecos.
- Los países árabes continúan poseyendo las mayores fuentes de petróleo en años en que el consumo internacional crece sostenidamente. No obstante, los países de Oriente Medio sólo representan el 4,3% de las exportaciones mundiales de mercancías y el 2,4% de las importaciones, en ambos casos, por debajo inclusive de América Latina.

- Para América Latina los países de Oriente Medio representan solamente el 1.3% de sus exportaciones totales, aunque bajo la denominación de “Oriente Medio” no se incluyen a todos los países árabes.
- Los principales indicadores económicos de los 21 países árabes analizados muestran un notable contraste en superficie, población, ingreso per cápita y en su comercio exterior. Dada esta situación, es imperioso proceder a una selección más rigurosa que permita concentrar los esfuerzos del Ecuador en algunos países árabes solamente. Se ha podido establecer que por el tamaño de las economías, estadísticas de importación, existencia del CCG, acceso de las exportaciones ecuatorianas a determinados mercados, situación política, presencia diplomática del Ecuador y lazos culturales, estos países son los seis que integran el CCG (Arabia Saudita, Baharein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) además de Egipto, Líbano y Siria.
- El análisis de las exportaciones ecuatorianas a los 9 países árabes seleccionados, en los 5 últimos años, muestra que el producto ecuatoriano más exportado es el banano y que -bastante lejos- le siguen las flores, la confitería sin cacao, el atún y los extractos de café.
- Los niveles de precios existentes actualmente en los países árabes muestran que las mejores opciones de exportaciones futuras lo tienen el banano, las flores, el atún y los camarones, además de la confitería.
- Los niveles de inversión mundial de los últimos años muestran que los grandes movimientos de IED se da entre los países desarrollados y que los demás países tienen una participación marginal como destino de las inversiones. En América Latina los principales destinos siguen siendo Brasil y Chile.
- No soy muy optimista sobre las posibilidades reales de atraer importantes inversiones árabes al Ecuador, por el tipo de destinos a que éstas aspiran llegar. No obstante, es importante buscarlas para algunos proyectos estratégicos en los que Ecuador tiene interés. En todo caso, la participación del Ecuador en la CAN, el acuerdo con el Mercado Común del Sur -MERCOSUR-, los acuerdos de complementación económica sus-

critos con países como Chile y República Dominicana, son un activo nacional que resulta atractivo para la inversión extranjera, especialmente la que busca desarrollar actividades productivas destinadas a la exportación. Estos elementos a favor con los que cuenta el país se verán incrementados notoriamente con la participación del Ecuador en el ALCA.

- Es fundamental buscar el acercamiento político a los países árabes y el interés por intensificar lazos, para lo cual se sugieren, en este trabajo, algunas líneas de acción concretas, en las que el papel principal corresponde a la Cancillería.
- Una línea de acción que aún no ha sido suficientemente explotada es la formación de empresas con capitales compartidos y las formas asociativas de *join venture* con los países árabes. En este sentido, la exportación de tecnología ecuatoriana para la producción de camarón tiene ya varios ejemplos exitosos, que incluyen a algunos países de África y Egipto.
- Para ampliar las posibilidades de exportación de los productos ecuatorianos es prioritario lograr una rebaja de aranceles, pues todavía son excesivamente altos para productos como el banano.
- La promoción de exportaciones, es también una tarea fundamental y corresponde tanto a la Cancillería como a la CORPEI.
- Ecuador debe obtener, bilateralmente, la reducción de aranceles para el ingreso de sus productos a los países árabes, para lo cual es necesario desplegar esfuerzos diplomáticos y comerciales que incluyan al sector público y al privado.
- Finalmente, sugiero la negociación de un acuerdo multilateral entre la CAN y el CCG que permita al Ecuador y a los demás países andinos mejores posibilidades para el ingreso de sus productos.

Bibliografía

Ayari, Chaid, “La Dimensión Económica, el Mundo Árabe y la Batalla Económica del Nuevo Orden Mundial”. Artículo aparecido en página web de Eurosur.

Arancel Nacional de Aduanas del Ecuador.

Diario *El Osboa*, El Cairo, 25 de octubre de 2004.

Enciclopedia Británica, 2004.

Merlo de Letort, Carmen Inés (2004). “Qué es y cómo repercute la inversión extranjera directa?”. *Revista Criterios*, agosto. Cámara de Comercio de Quito.

PNUD (2004). *Arab Human Development, Report 2003*. Jordan.

Páginas web:

Banco Central del Ecuador www.portal.bce.fin.ec

Consejo de Cooperación del Golfo, www.gcc-sg.org

Diario “El Comercio” de Quito, Ecuador, www.elcomercio.com

Fondo Monetario Internacional www.imf.org

Instituto Español de Comercio Exterior www.icex.es

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica www.rree.go.cr

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos www.ocde

Organización Mundial de Comercio www.wto.org

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD www.onu.org

PRADI

Con financiamiento de la Generalitat de Catalunya, FLACSO-Ecuador y en cooperación con el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, y la Universidad Abierta de Catalunya (UOC) se desarrolló durante el año 2004 el Programa de Actualización para Diplomáticos (PRADI).

El propósito central de dicho Proyecto es propiciar la producción académica por parte de los miembros del Servicio Exterior ecuatoriano en temas de prioridad para la política internacional del país. Con tal propósito, FLACSO proporciona un tutor para cada cursante y pone a disposición en una plataforma virtual la bibliografía básica para la realización de los trabajos.

Como resultado de dicho Programa, FLACSO ha seleccionado los mejores trabajos realizados, y con ellos publica cuatro volúmenes sobre las áreas de investigación seleccionadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador: Emigración Ecuatoriana, Relaciones Ecuador-Estados Unidos, Alternativas comerciales para Ecuador y Agenda de seguridad para el Ecuador.

M. ALEJANDRO SUAREZ P.

Diplomático de carrera, ha desempeñado distintos cargos en las embajadas del Ecuador en Washington, Roma, México y Lima. En el Ministerio de Relaciones Exteriores ha ocupado varias direcciones generales; además fue miembro de la Delegación Negociadora Ecuatoriana para los acuerdos de Paz con el Perú entre 1995 y 1998, Presidente de la Comisión Ecuatoriana para la Demarcación Fronteriza con el Perú en 1999, Presidente de la

Sección Nacional Ecuatoriana de la Comisión Permanente del Pacífico Sur y Director Ecuatoriano del Plan Binacional de Desarrollo Ecuador-Perú. Actualmente es Embajador del Ecuador en Canadá.

JAVIER PONCE LEIVA

Master en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Fue asesor de Relaciones Internacionales del Presidente del Congreso, del Secretario Nacional de Planificación y del Ministro de Trabajo. Asesor de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional. Coordinador del área de Relaciones Internacionales de FLACSO 1986-1989. Profesor y conferencista en varias universidades nacionales y extranjeras. Embajador de carrera, ex director de la Academia Diplomática, cuenta con una amplia experiencia profesional en distintas misiones diplomáticas del Ecuador, ex representante alerno del Ecuador ante la ONU, N.Y. Actualmente es el presidente de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior, AFESE.

FREDY RIVERA VÉLEZ

Master en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Se ha desempeñado como profesor en varios centros de educación superior y de postgrado tanto en Ecuador como en México, Bolivia y Perú. También ha dedicado su tiempo a la investigación de temas sociales como migración, refugiados, políticas sociales, derechos humanos, narcotráfico, seguridad, violencia, entre otros. Ha realizado varias publicaciones de textos y artículos. Actualmente es profesor de FLACSO-Ecuador.

ALFREDO CORRAL PONCE

Abogado de formación, especializado en temas de propiedad intelectual, comercio, negociación y relaciones internacionales. Se ha desempeñado como Director Nacional de Propiedad Intelectual del Ecuador, miembro del Comité de expertos latinoamericanos para la reforma de las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y como negociador por el Ecuador para la Comunidad Andina de Naciones, para el Área de Libre Comer-

cio de las Américas (ALCA) y en la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otros.

ANDREU OLESTI

Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona. Desde junio 2003 es Catedrático de la Universidad de Barcelona en Derecho Internacional Público. Cuenta con una amplia experiencia profesional como académico y docente en Europa y algunos países latinoamericanos como Brasil, Nicaragua y Puerto Rico. Ha publicado varios libros, artículos e investigaciones sobre derecho.

MARIA CRISTINA CARRILLO

Actualmente se desempeña como investigadora del Proyecto Migración, en el Programa de Género de FLACSO-Ecuador. Antropóloga y cineasta de formación, ha sido profesora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y de la Universidad Politécnica Salesiana. Ha participado como investigadora en temáticas relacionadas con la migración, género, educación, derechos de la niñez, entre otros.

GALO GALARZA DÁVILA

Doctor en Ciencias Internacionales, ha realizado cursos de especialización en la Escuela Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa de La Habana, Cuba, la Academia de Derecho Internacional de La Haya, Holanda, el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia, y el Instituto de Comercio Internacional de Bruselas, Bélgica. Ha publicado varios libros de cuentos. Actualmente es cónsul del Ecuador en Sydney, Australia.

GIOCONDA HERRERA

Ph.D en Sociología por la Universidad de Columbia, Nueva York. Ha trabajado como profesora investigadora de universidades en Ecuador, Perú, Bolivia y Estados Unidos. Cuenta con varias publicaciones sobre temas de género, migración y desarrollo.

JORDI BONET

Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona, con calificación de Apto CUM LAUDE por unanimidad. Actualmente es catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona. Ha sido autor de varios libros, artículos de revistas y textos colectivos.

JEANNETTE SÁNCHEZ

Master en Economía, Master en Planificación Comunitaria y Regional, Economista. Administradora Académica de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica, profesora de Economía Ambiental en FLACSO-Ecuador, investigadora del Centro Andino de Acción Popular, CAAP. Ha publicado especialmente sobre el tema de microfinanzas, microempresas turísticas en Ecuador, pobreza, empleo y equidad.

JOSÉ VALENCIA

Master en Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia, New York. Como diplomático de carrera, ha ocupado varios cargos importantes en distintas direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Ha trabajado como profesor en FLACSO-Ecuador, la Pontificia Universidad Católica de Quito y la Universidad San Francisco de Quito.

MARCO ROMERO

Economista de profesión, cuenta con maestrías en Economía y Política Internacional, en México, y en Sistemas Financieros y Desarrollo Económico, Universidad de París I, Panthéon-Sorbonne. Sus principales temas de investigación son inserción del Ecuador en la economía global, negociaciones económicas internacionales, integración regional en la región andina y en América Latina, ALCA, preferencias arancelarias andinas ATPDEA y acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. Actualmente es coordinador de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar.

OLAYA HANASHIRO

PhD (c) en Ciencia Política, Department of Government, The London School of Economics and Political Science. Actualmente profesora-investigadora de FLACSO-Ecuador, donde desarrolla su tesis de doctorado. Sus principales investigaciones están orientadas a temas como la democracia, represión, autoritarismo, violencia y derechos humanos.

OSWALDO JARRÍN

General de las Fuerzas Armadas de Ecuador (r). Instrucción superior y de postgrado en Ciencias Militares, Pedagogía, Ciencias de la Educación, Inteligencia Estratégica y Defensa Continental. Es profesor de FLACSO-Ecuador, sobre temas de seguridad y relaciones cívico-militares y es editorialista en la prensa nacional ecuatoriana.

JUAN FALCONÍ MORALES

Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París 1, Pantheon-Sorbonne, Francia. Su área de especialización son las negociaciones en materia de comercio internacional, análisis macroeconómico, cuentas nacionales del turismo. Ha publicado varios artículos y libros en Ecuador. Ha sido profesor en varias universidades ecuatorianas y además se ha desempeñado como miembro negociador del Ecuador ante foros, organismos y grupos de integración internacionales.

ALEXEI PÁEZ

Cientista político, ha cursado sus estudios de Maestría en FLACSO-Sede Ecuador y sus estudios doctorales en la Universidad de York, Canadá. Actualmente es profesor investigador de FLACSO y trabaja como consultor de varios organismos nacionales e internacionales.

* Todas las personas mencionadas anteriormente son tutores del PRADI.

Títulos libros PRADI

- 1 Emigración y Política Exterior en Ecuador.
- 2 La Seguridad del Ecuador: del 11 de septiembre al Plan Patriota.
- 3 Comercio Exterior: alternativas para Ecuador.
- 4 Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia (1979-2004).