

*Hacia el comercio libre
en las Américas:*
**el Ecuador
y el ALCA**

Mariela Salguero*

**LA INICIATIVA PARA
LAS AMÉRICAS Y LA
LEY DE PREFERENCIAS
ARANCELARIAS
ANDINAS**

**1. Antecedentes
históricos de la
Iniciativa para las
Américas**

Los Estados Unidos, una vez que adquirieron su independencia, mantuvieron una política aislacionista y neutralista. Debían cuidarse

de suscribir cualquier alianza o convenio que los atara o los comprometiera.¹

Luego, el gobierno del Presidente James Monroe (1817-25) vio con mucha preocupación la amenaza de intervención de las potencias absolutistas europeas en América Latina. Entonces declaró a través de la denominada Doctrina Monroe el rechazo de toda intervención europea en América. En la misma tendencia, en la presidencia de Teodoro Roosevelt (1901-1909) propugna la Política del Garrote,

1) Demetrio Boernez, *Relaciones Internacionales de América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela 1990.

(*) *Tercer Secretario del Servicio Exterior. Actualmente desempeña funciones en la Dirección General de Negociaciones Económicas Internacionales.*

según la cual los más fuertes estaban destinados a ejercer su dominación sobre los más débiles.

Por el contrario, la política exterior de Franklin D. Roosevelt (1932) se basó en el respeto a las decisiones democráticas. En relación con América Latina, esa nueva política exterior se denominó la Política del Buen Vecino. Consistió en una política de mayor respeto a la soberanía de los países latinoamericanos.

Durante el auge de la Guerra Fría el gobierno norteamericano colocó la seguridad militar por encima de cualquier otra consideración. En este contexto y para evitar la expansión del comunismo, John F. Kennedy decidió, en 1961, iniciar un vasto programa de ayuda financiera al desarrollo de los países latinoamericanos, mediante el programa denominado Alianza para el Progreso, el cual creó grandes expectativas.

Con la crisis de la deuda y los decepcionantes resultados de la década de los ochenta para los países latinoamericanos, en 1990, el Presidente George Bush lanza la propuesta denominada Iniciativa Bush para las Américas, que postula la conformación a largo plazo de un espacio común americano.

Bush señaló que había solicitado al Secretario del Tesoro Brady,

encabezar un análisis de la economía de Estados Unidos en relación con "esa vital región". Dicho análisis concluyó que existe una "clara y apremiante" necesidad de emprender nuevas iniciativas económicas y que "todo indica que debemos modificar el enfoque de nuestra interrelación económica hacia una nueva asociación en dicha esfera, ya que la prosperidad, en nuestro hemisferio, *depende del comercio y no de la ayuda.*"²

El Presidente Bush propuso, para expandir el comercio y poder salir de la crisis, la creación de una zona de libre comercio que cubra el hemisferio, un incremento de la inversión nacional y extranjera y un alivio a la carga de la deuda.

La propuesta del Presidente Bush para crear una zona de libre comercio con toda América Latina y el Caribe "ofreció la posibilidad de acceso seguro al mercado de Estados Unidos". La iniciativa de comercio estimularía el crecimiento económico de América Latina por medio de la ampliación del comercio internacional y de las inversiones entre los países y Estados Unidos.

La eliminación de las barreras al comercio y a las inversiones sería un motor de crecimiento económico con la apertura de nuevos mercados, la generación de más empleos y el realce de la competencia

2) Capítulos del Sela, *La Iniciativa Bush para las Américas*, septiembre 1990.

internacional tanto de América Latina como de los Estados Unidos.

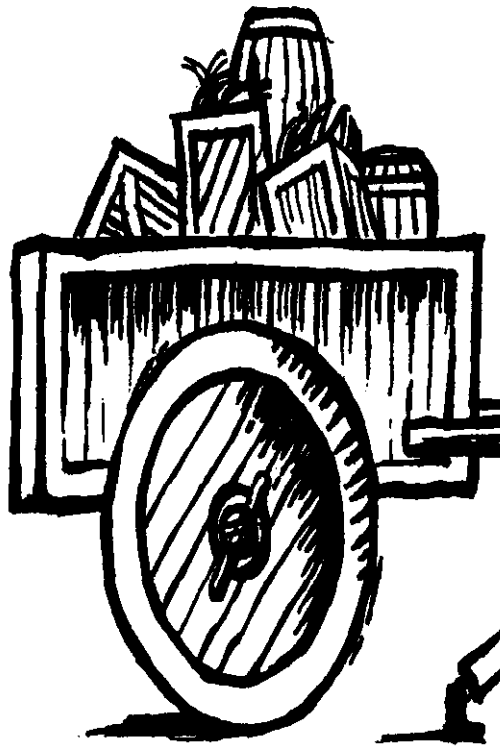
Con la llegada a la Presidencia de los Estados Unidos de Bill Clinton, no hubo gran variante en cuanto se refiere al rumbo dado a la política internacional. Al igual que los Presidentes Reagan y Bush, Clinton está a favor del libre comercio y ha apoyado decididamente iniciativas de liberalización comercial. Es así como en el mes de diciembre de 1994 se realiza, en Miami, la denominada "Cumbre de las Américas" convocada por los Estados Unidos, llegando a un compromiso: la formación de una zona de libre comercio de las Américas hasta el año 2005.

2. Ley de Preferencias Arancelarias Andinas

2.1. Objetivos

La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas entró en vigencia el 4 de diciembre de 1991 por un período de 10 años, es decir que expira el 4 de diciembre de 2001. Se resalta entonces la temporalidad del sistema, lo cual no permite inversiones a largo plazo. El 13 de abril de 1993, el Presidente Bill Clinton, designó al Ecuador como nuevo beneficiario de la "Ley de Preferencia Comercial Andina de 1991".

La LPAA forma parte de una estrategia de los Estados Unidos en la



lucha contra el narcotráfico y contiene propuestas que se dirigen específicamente a promover la expansión de exportaciones legales desde los países andinos, principales proveedores de drogas en el mercado norteamericano. La Ley promueve la sustitución de cultivos ilegales por medio de la iniciativa del sector privado para diversificar las exportaciones andinas,

alentando la producción de otros productos agrícolas.

La Ley designa al Presidente de los Estados Unidos como la máxima autoridad en la concesión de un tratamiento libre de impuestos de determinados artículos procedentes de los países que él designe. Con esta disposición inicial la LPAA instituye un régimen unidireccional que concede al Presidente norteamericano un amplio poder discrecional tanto para designar al o los países beneficiarios, como para revisar la lista de productos acogidos al trato libre de impuestos, dando gran inestabilidad a todo el sistema.

Prácticamente todos los gobiernos de los países fuente se adhirieron a la política de los Estados Unidos.

Cabe indicar, que si bien la lista de productos admisibles acoge a más de 6.100 partidas, en la práctica el beneficio se ve considerablemente disminuido si tomamos en cuenta que en el caso ecuatoriano, se excluye el tratamiento preferencial concedido por la Ley a los principales productos de exportación ecuatorianos, que incluye el petróleo y sus derivados, los textiles, calzado y cuero, atún enlatado, etc., lo que representa casi el 70% del total de las exportaciones.

Si bien el Ecuador no es un

gran productor de droga, sin embargo la situación geográfica lo ha convertido en un lugar privilegiado para el tránsito de droga y de precursores químicos y como punto de apoyo logístico para actividades conexas como el lavado de dinero. Son estas circunstancias las que permitieron al Ecuador acogerse a la LPAA.

Vemos que el mercado de drogas se ha extendido, los precios han subido cada vez más y se ha expandido la capacidad de reproducción de los carteles.

Los observadores, catedráticos y especialistas estadounidenses han dicho que la Guerra a las Drogas no sólo es un esfuerzo inútil y costoso, sino que también representa un intento totalmente condenado al fracaso. Se adujo que las leyes antidroga y su cumplimiento habían servido principalmente para generar corrupción en la policía y en el poder judicial, fomentar delitos callejeros y crear una política exterior distorsionada.³

Por lo tanto, la obstinación estadounidense por radicalizar una estrategia de lucha antidrogas que no ha dado buenos resultados y que ha causado un sin número de complicaciones, puede comprenderse por otro tipo de intereses: los económicos.

Puede entonces decirse, que el

3) James Inciardi, *La Guerra contra las Drogas*, Guyo Editor, Estudios Políticos y Sociales, Argentina 1993.

problema del narcotráfico tiene un tratamiento de carácter político-económico que se impone por sobre los criterios de salud pública o seguridad nacional.

2.2. Entorno económico de la LPAA

2.2.1. La economía de los Estados Unidos en los 80

El debilitamiento de la economía norteamericana en relación a sus competidores, que se refleja en la pérdida de la participación de Estados Unidos en la producción y el comercio mundiales, produjo un constante deterioro de la balanza comercial, pues había desaparecido la gran ventaja tecnológica de la que había disfrutado en los decenios de 1950 y 1960 y debía entrar a competir en una economía mundial diferente y con una fortaleza económica muy reducida.⁴

Las salidas masivas de capital de Estados Unidos, por concepto de inversiones en el exterior, gastos militares y, en general, las transferencias del gobierno al exterior, se sumaron al deterioro de la balanza comercial, produciendo crecientes problemas de balanza de pagos.

Otro rasgo característico de la política económica norteamericana

na desarrollada durante la década de los 80 fue la utilización de la amenaza o aplicación de represalias como un medio para lograr cambios en las políticas, legislaciones o en las prácticas comerciales latinoamericanas.⁵

La reafirmación del liderazgo económico se logró mediante la puesta en práctica de una política económica agresiva destinada a lograr la apertura de los mercados externos y la modificación de las políticas y legislaciones de otros países que los Estados Unidos consideren lesivas para el libre intercambio internacional. Esta política comercial se articuló en torno a los siguientes postulados:

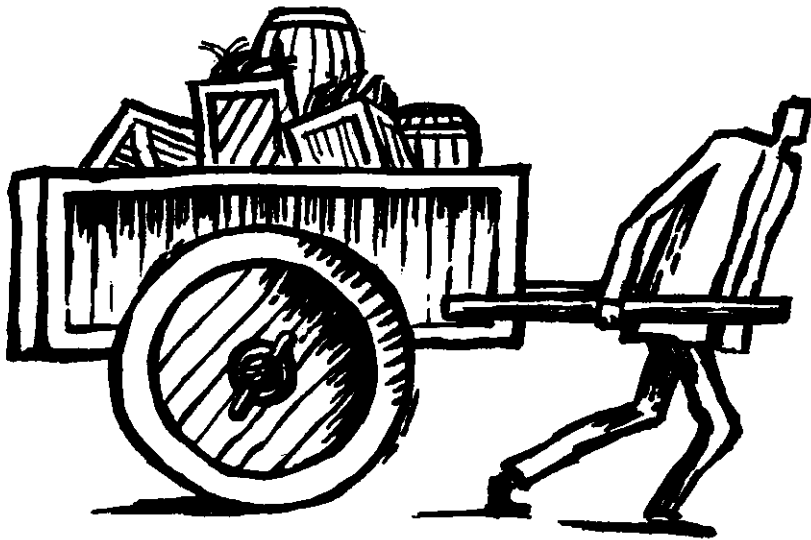
-los problemas comerciales de los Estados Unidos se originan fundamentalmente en el hecho de que las políticas, legislaciones y prácticas de otros países limitan la expansión natural de las exportaciones de los Estados Unidos.

-Estas distorsiones son especialmente significativas en el comercio de servicios y bienes de alta tecnología, sectores en los que Estados Unidos tiene ventaja.

Podemos afirmar, entonces, que el objetivo de los Estados Unidos es el de consolidar la posición de liderazgo en aquellos sectores

4) Oscar Cacho Ortiz, Estados Unidos en los Ochenta, Comercio Exterior, Vol. 38., Número 6, México, junio 1988.

5) BID-CEPAL, Relaciones Comerciales y de Inversión entre América Latina y el Caribe con los Estados Unidos en el Decenio de los Ochenta, BID-CEPAL, Noviembre 1991.



que le interesa, con una expansión continua de sus exportaciones mediante un mayor acceso a los mercados externos.

2.3. Conclusiones.

La amplitud y características de la condicionalidad de la LPAA para la calificación y mantenimiento de la calidad de "país beneficiario", desvirtúa la justificación de la Ley como instrumento para el impulso del "comercio lícito" de los países andinos y más bien demuestra la utilización de la lucha contra el narcotráfico como el pretexto que permitirá a los Estados Unidos influir para lograr la adopción por

parte de los países andinos de una serie de políticas que deberán necesariamente reflejarse en las legislaciones nacionales.

Si el objetivo declarado de la LPAA de erradicar o disminuir las plantaciones ilegales en Latinoamérica no se ha cumplido, significa que todo el régimen de preferencias concedidos por la LPAA no tiene base de sustentación, lo cual le da un alto grado de inestabilidad.

La condicionalidad de la ley revela el interés de los Estados Unidos de asegurar cierto nivel de control político en el continente.

Por otro lado, la condicionalidad de la LPAA reduce los márgenes

nes de autonomía de los países andinos y crea un carácter de inseguridad que perjudica a la inversión a largo plazo.

Desde que el Ecuador se hace beneficiario de la franquicia otorgada por la LPAA, muy pocas instituciones, privadas y públicas, se han preocupado de estudiar los impactos de la LPAA sobre las exportaciones ecuatorianas, su operatividad, los beneficios y sus problemas.

Dada la importancia que las relaciones con los Estados Unidos tienen para el país, es indispensable la creación de una unidad para el análisis de su evolución.

RELACIONES ECONOMICAS Y COMERCIALES EN LAS AMERICAS

1. El comercio en las Américas

El incremento del comercio intrasubregional es uno de los aspectos más importantes del comercio internacional del Hemisferio en los años noventa. Los viejos acuerdos comerciales (Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, Caricom) y los nuevos (NAFTA, Mercosur y Grupo de los Tres), propulsados por las medidas de liberalización

económica de los últimos 10 años, han contribuido considerablemente a ese incremento.⁶

En los años sesenta, los acuerdos comerciales regionales que se basaban en políticas de sustitución de importaciones encaminados a promover la industrialización en la región y las altas barreras comerciales impidieron a los países ampliar el comercio recíproco. Otros factores que frustraron el comercio intrasubregional fueron los conflictos políticos, la inestabilidad cambiaria y una mala gestión macroeconómica, así como la falta de determinación política, de parte de los países, en cuanto a ejecutar sus obligaciones conforme a los acuerdos.

En los años ochenta, los efectos de la crisis de la deuda condujeron a una pronunciada contracción del comercio entre los países de América Latina. A mediados de la década de los ochenta y principios de la siguiente se produjeron reformas económicas radicales y una liberalización del comercio exterior basada en estrategias orientadas hacia el exterior y hacia el mercado. A partir de los últimos años de la década de los ochenta fueron revisados los viejos acuerdos comerciales y en los años noventa se crearon nuevos acuerdos que son el fruto del proceso de liberalización eco-

6) CEPAL, *Desarrollo de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, No. 26, Santiago, diciembre 1994.

nómica de mediados de la década de los ochenta y han promovido un creciente comercio intra-subregional.

1.1. El comercio en América Latina y el Caribe

El comercio en América Latina, en los años ochenta, reflejó una fuerte pérdida en el grado de diversificación geográfica, es decir, una mayor dependencia de la región respecto del mercado norteamericano.

Fueron mucho más preocupantes las crecientes limitaciones a las que se sometieron las exportaciones latinoamericanas en el mercado estadounidense. El proteccionismo se acentuó en varios sectores como el agrícola, el acero y los textiles, en los cuales los países de América Latina habían conseguido ciertos niveles de competitividad.

En los años noventa, México, Brasil, Venezuela, Argentina, Colombia y Chile contribuyen con alrededor del 85 por ciento de los flujos totales de comercio entre Estados Unidos y la región.

Las exportaciones norteamericanas a estos seis mayores clientes de la región aumentaron a casi 60 mil millones de dólares. Las exportaciones a México, Brasil, Argentina y Chile crecieron más rápida-

mente, en tanto que las ventas a Colombia y Venezuela experimentaron tasas negativas de crecimiento. El mercado más dinámico para las exportaciones norteamericanas fue Argentina, donde las exportaciones norteamericanas crecieron más del 16 por ciento.

Las exportaciones de estos seis países hacia Estados Unidos crecieron rápidamente (1.6 por ciento) hasta alcanzar casi 61 millones de dólares. Las exportaciones mexicanas fueron las de mayor dinamismo, ya que crecieron alrededor del 17 por ciento.

En contraste, las exportaciones de Brasil, Venezuela, Colombia y Argentina aumentaron lentamente o se mantuvieron estancadas.⁷

Según la CEPAL, la proporción del total de las exportaciones correspondiente a las exportaciones intra-subregionales, se duplicó con creces en el Grupo Andino del 4,1% en 1990 al 10% en 1994 y el Mercosur del 8,9% en 1990 al 19,1% en 1994. En el Mercado Común Centroamericano, las exportaciones dentro del grupo también aumentaron, en tanto que el Caricom sufrió una leve disminución.

Vale la pena señalar que el Mercosur es un socio comercial muy importante para Bolivia, país miembro del Grupo Andino, pues

7) Miguel Rodríguez Mendoza, *América Latina y la Economía norteamericana en América Latina y la Política Económica de Estados Unidos*, Ed. Nueva Sociedad, 1987.

el 32% de las exportaciones de Bolivia se dirigen a los cuatro países del Mercosur. En América Central, el MCCA representa un mercado importante para las exportaciones salvadoreñas y guatemaltecas, al mismo tiempo que sigue siendo poco importante para Honduras. En el Caribe, el mercado local es sumamente importante para Barbados y Trinidad y Tobago, en tanto que Colombia es el país andino que más comercia con sus socios del Grupo Andino.⁸

América Latina y el Caribe constituyen un importante mercado para varios países de la región, representa un importante mercado de exportación para Bolivia y Paraguay, seguidos por Uruguay, El Salvador, Guatemala y Argentina. En cambio Haití, República Dominicana, Honduras y México dependen muy poco de los mercados de América Latina y el Caribe para sus exportaciones.

Con respecto al tipo de productos exportados por los países de la región, la información disponible correspondiente a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) muestra que los productos manufacturados representaron el 62,2% de las exportaciones intra-sureño de la ALADI en 1992. No obstante, esos productos repre-

sentaron apenas 1/3 de las exportaciones de ALADI al resto del mundo.

1.2. El comercio en América del Norte

En América del Norte, el comercio entre Estados Unidos y Canadá aumentó tras la entrada en vigor, en 1989, del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. En 1988, más del 70% del total de las exportaciones de Canadá fueron a Estados Unidos, en 1994, la cifra fue del 86%. Además, el comercio entre los socios del NAFTA aumentó un 17% en 1994.⁹

Aunque los países de un mismo bloque comercian más con los demás miembros del bloque, la intensidad de esas relaciones varía de un país a otro y de un bloque a otro. Los países del NAFTA son los que más comercian entre sí, así el 86% de las exportaciones de Canadá y más del 75% de las de México se dirigen a los Estados Unidos.

El NAFTA es el principal socio de la mayoría de los bloques comerciales y de la mayoría de los países del Hemisferio. Le corresponde el 48,8% del comercio del MCCA, el 48% del comercio de CARICOM, el 65% del comercio del Grupo de los Tres y el 46,1% del comercio del Grupo Andino.

8) OEA, *Compendio Analítico de Acuerdos Comerciales en el Hemisferio Occidental*, Unidad de Comercio, mayo 1995.

9) NAFTA, *First Year Snapshot*, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Washington, febrero 1995.

En cambio Europa Occidental predomina en el mercado de los países del Mercosur, Bolivia, Suriname y Guyana.

Estados Unidos es, indudable, el principal socio comercial del Hemisferio. Representa el 69% del mercado (producto interno bruto) de la región.

El Hemisferio, a su vez, constituye el principal socio comercial de los Estados Unidos y ha contribuido considerablemente al aumento de las exportaciones de los Estados Unidos en la última década.

Si bien el Hemisferio, en su conjunto, es el principal socio comercial de los Estados Unidos, ese comercio está muy concentrado geográficamente en los países miembros del NAFTA. Canadá es el principal socio comercial de los Estados Unidos en la región.

Luego de los países de NAFTA, el segundo socio comercial de Estados Unidos, en la región, en 1994, fue el Grupo Andino. Los productos que más importa los Estados Unidos son el petróleo y los productos petrolíferos, en tanto que las computadoras, los productos electrónicos y los vehículos son sus principales exportaciones.

Las exportaciones de Estados Unidos al MCCA ascendieron, siendo Costa Rica el principal socio comercial de Estados Unidos en el grupo.

Los países del Caricom son los menores socios comerciales de los Estados Unidos en la región. Reciben tratamiento preferencial de los Estados Unidos desde la adopción de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en 1984.

Con respecto a Chile, las exportaciones de los Estados Unidos han crecido con mucho mayor celeridad que las importaciones de productos de Chile en los últimos 10 años. El elemento predominante del comercio consiste en la exportación estadounidense de bienes manufacturados y en la importación de productos agropecuarios, minerales y forestales de Chile.

1.3. El comercio de Canadá con el Hemisferio Occidental

Canadá ha venido estrechando sus lazos con América Latina desde comienzos de la década de los noventa, en que ingresó a la Organización de los Estados Americanos y negoció el NAFTA con los Estados Unidos y México. Canadá celebra consultas oficiales con varios países, incluidos México, Argentina, Colombia, Brasil y Chile.

Canadá tiene una larga e histórica relación con los países del Caribe, desde la primera década del siglo XVIII. El tratamiento preferencial también ha sido una constante en esta relación, a partir de 1898,

en que Canadá estableció una preferencia arancelaria del 25% para algunas exportaciones de las Indias Occidentales.

Más del 86% de las exportaciones de Canadá en 1994, se dirigieron a los Estados Unidos.

El comercio con varios países de América Latina ha venido aumentando a un ritmo muy veloz en los últimos años. Las exportaciones aumentaron un 80% en lo que respecta a Colombia en 1994; un 54%, un 28% y un 25% en los casos de Chile, México y Brasil, respectivamente. Más de la mitad de las exportaciones de Canadá a América Latina y el Caribe, en 1994, se dirigieron a México (27%) y a Brasil (25%), en tanto que Colombia (10,4%) y Chile (7,8%) presentaron una proporción más pequeña.

2. América Latina y la economía norteamericana

En las últimas décadas ha tenido lugar una importante diversificación de las relaciones económicas externas de América Latina. Se ha ampliado los vínculos con los países de la Comunidad Económica Europea, Japón y con los países en desarrollo de otras regiones; sin embargo, las relaciones comerciales y financieras de la región con

Estados Unidos tiene todavía una gran importancia.

Para América Latina el análisis de la economía norteamericana y la evaluación de las políticas económicas aplicadas por Estados Unidos tienen un gran interés.

La poderosa economía de los Estados Unidos mantiene una fuerte influencia sobre la vida económica de los países de la región, puesto que en la mayoría de los casos, constituye el principal socio de Latinoamérica.

Las tesis que postulan la necesidad de un vínculo "especial" entre América Latina y Estados Unidos se fundamentan en una supuesta identidad de intereses entre ambos. A partir de esta identidad, se sostiene, podría y debería construirse un esquema de relaciones privilegiadas y preferenciales. Pero no puede existir una relación "especial" entre América Latina y Estados Unidos porque ni sus intereses ni sus objetivos son coincidentes.

En el campo económico, Estados Unidos no define sus políticas tomando en cuenta específicamente los intereses de América Latina. Estas políticas son formuladas y diseñadas en función de sus intereses y objetivos globales y éstos van mucho más allá de las fronteras del continente americano. Desde la perspectiva estadounidense, las relaciones con Europa occidental y

más recientemente con Japón, ocupan en su escala de prioridades un lugar mucho más alto que sus vínculos con los países latinoamericanos.

América Latina, por su parte, no sólo ha multiplicado sus vínculos con otros países y regiones, sino que se ha producido también una participación muy activa de los países latinoamericanos en los foros económicos internacionales y en las organizaciones tercermundistas, como el Grupo de los 77 y el Movimiento de los No Alineados. Además, se han ampliado y cobrado nueva vigencia las iniciativas y esquemas de cooperación e integración latinoamericana, en los que la región espera encontrar el sustento de su propia dinamización económica.

De allí que las relaciones con Estados Unidos, por importantes que éstas sean deben ser conducidas en un contexto más amplio y deben ser definidas a partir de un análisis de los problemas específicos que se derivan de la interrelación económica entre ambos.

En conclusión, podemos decir que la recuperación económica para Estados Unidos no tiene necesariamente para América Latina efectos benéficos que algunos pretendan atribuirle. En los últimos tiempos esta recuperación ha tenido más bien efectos negativos de-

bido a la combinación inestable de políticas económicas que se han estado aplicando y, en particular, al mantenimiento de elevados déficits fiscales, en un contexto de restricción monetaria, lo que ha ocasionado incrementos sin precedentes en las tasas de interés, con evidentes consecuencias negativas para los países deudores de América Latina.

Además, el incremento del proteccionismo y el continuo hostigamiento a que han estado sometidas numerosas exportaciones de la región, siembra dudas con respecto al dinamismo que puede derivarse para América Latina del que es aún el principal mercado para sus productos.

Esta situación económica plantea la necesidad de que los países de la región traten de desvincular su evolución económica de la inestabilidad que resulta de las contradicciones de la política norteamericana.

Para América Latina lo importante es fortalecer su capacidad de acción conjunta y apoyo recíproco y desplegar esta capacidad en sus relaciones con los Estados Unidos. No hay que olvidar que si bien el mercado norteamericano es importante para América Latina, también el mercado latinoamericano es fundamental para los Estados Unidos. De hecho, América Latina,

en su conjunto, absorbe un porcentaje de exportaciones norteamericanas mayor que Japón y cualquier país europeo, considerado individualmente. Por otra parte, la estabilidad del sistema bancario norteamericano depende, en buena medida, de la capacidad de los países deudores latinoamericanos de hacer frente a sus compromisos financieros.

HACIA EL COMERCIO LIBRE EN LAS AMERICAS

1. La Cumbre de Miami, la Declaración de Denver, la Declaración de Cartagena

La Cumbre de Miami

Entre el 9 y 11 de diciembre de 1994, en la ciudad de Miami, Estados Unidos, se reunieron 34 mandatarios de toda América con el propósito de comprometerse a la creación de un Área de Libre Comercio Americana hasta el año 2005.¹⁰

A pesar de que el propósito es la creación de un espacio económico que vaya desde Alaska hasta la Patagonia, muchas personas han

criticado el hecho de que no se hayan fijado las fórmulas concretas para hacerlo¹¹. Sin embargo, lo más importante es que se mostró la determinación hemisférica de convertir a la región en el mercado más grande del mundo. Lo relevante es la actitud asumida por todos los mandatarios de concretar los objetivos en un acuerdo, con plazos límites y fechas determinadas.

Impregnado por un ambiente optimista en lo que se llamó "el espíritu de Miami", el Presidente Clinton, en una entrevista concedida al diario Wall Street afirmó que con la Cumbre se demuestra que los Estados Unidos están muy interesados en comerciar con el resto del continente y con América Latina en particular debido a que es una región que está creciendo muy rápido. Clinton afirmó que en el próximo siglo, el comercio de Estados Unidos con América Latina superará en más del doble al comercio que se realiza con la

Unión Europea.

Se afirmó que la Cumbre de Miami tendrá resultados efectivos, no solamente porque existe un calendario concreto establecido y que las partes se comprometieron a respetarlo, sino porque actualmente en Latinoamérica existe una nueva filosofía en los modelos de

10) Diario EL COMERCIO, 10 de diciembre de 1994, A6.
11) Diario EL COMERCIO, 13 de diciembre de 1994, A3.

desarrollo en que se reconoce la interdependencia de los pueblos. La Cumbre de Miami coincide con un momento en que la estrategia de desarrollo de América Latina y el Caribe se fundamenta en dos metas: consolidar su apertura económica con más comercio e inversión, e insertarse en los grandes bloques económicos mundiales para facilitar su acceso a tecnología, mercados y capitales.

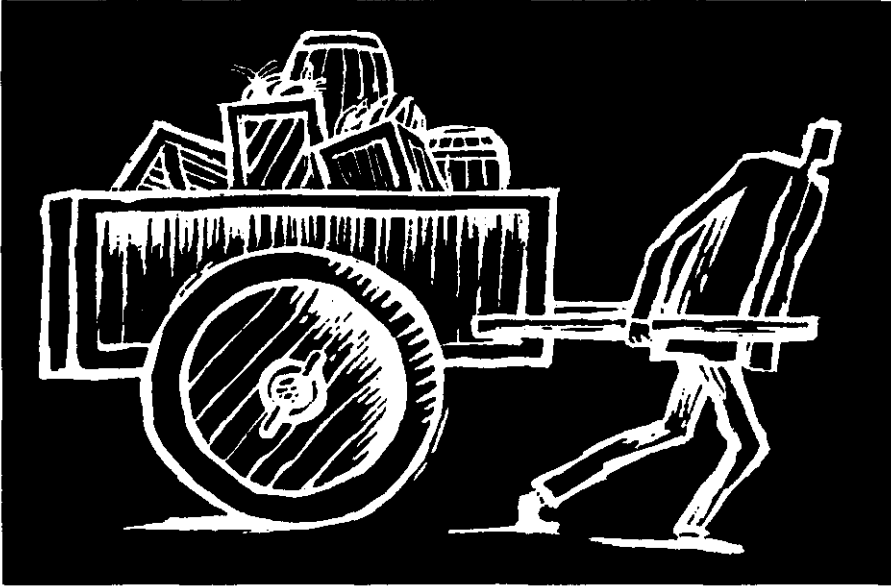
Con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y el avance del proceso, se estableció en la Cumbre un Plan de Acción a seguir, reconociendo la necesidad de alcanzar un progreso real en la labor vital de fortalecer la democracia, fomentar el desarrollo, lograr la integración económica y el libre comercio, mejorar la vida de sus pueblos y proteger el medio ambiente para las generaciones futuras. Por otro lado, es digno destacar que la Declaración de Miami reitera la firme adhesión de todos los jefes de estado a los principios de derecho internacional, entre los que se incluyen "la igualdad soberana de los Estados, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de las controversias".

En lo que se refiere al Libre Comercio en las Américas, el Plan de Acción de la Cumbre, manifiesta lo siguiente:

1. Respaldo la plena e inmediata instrumentación de los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales y otros arreglos comerciales que sean compatibles con las disposiciones del GATT/OMC.
2. Asegurar un mayor grado de observancia y promoción de los derechos de los trabajadores, tal como están definidos en los convenios internacionales pertinentes.
3. Promover la apertura de los mercados a través de altos niveles de disciplina y aprovechar los acuerdos vigentes en el Hemisferio.
4. Reconocer que las decisiones sobre los acuerdos comerciales siguen siendo un derecho soberano de cada país.

Es así que, en cumplimiento del calendario establecido, en la ciudad de Denver, Estados Unidos, en junio de 1995, se celebró la primera reunión de Ministros encargados del comercio de los 34 países miembros a la que concurrieron delegados del sector público y privado de las Américas.

La Declaración de Principios emitida al finalizar la Cumbre de las Américas asigna a la OEA importantes responsabilidades de apoyo a los gobiernos en la aplicación de los acuerdos alcanzados en dicha reunión. En la esfera del co-



mercio, el Plan de Acción adoptado en la Cumbre encomienda a la Comisión Especial de Comercio (CEC) de la OEA, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las secretarías de otros organismos regionales y subregionales especializados, prestar asistencia en materia de sistematización de información en la región y proseguir su labor de estudio de los acuerdos de integración económica en el Hemisferio, incluida la elaboración de breves descripciones comparativas de las obligaciones correspondientes en cada uno de

los acuerdos comerciales existentes en el Hemisferio.

Debe tenerse claro que todo esto es un paso inevitable para los Estados Unidos después de haberse comprometido con los países de Asia y el Pacífico, para formar la APEC con el fin de intensificar las relaciones comerciales con el área del Pacífico. Una vez conformados, los bloques económicos del Pacífico y de Europa, era necesario consolidar el bloque americano, aunque sólo sea, por el momento, en el papel. Así se iría armando un nuevo frente de bloques: América, Europa y el Pacífico.

El Gobierno del Ecuador, en

cumplimiento con el compromiso asumido en la Cumbre Hemisférica de Miami, de coordinar, a nivel continental, el punto 23 del Plan de Acción: Alianza para la Prevención de la Contaminación y, tomando en consideración el mandato establecido sobre la materia en el mencionado Plan de Acción, así como los resultados de las reuniones de expertos efectuadas en San Juan, Puerto Rico, en noviembre de 1995, presentó a consideración del Grupo de Revisión de Implementación de la Cumbre de las Américas, las siguientes propuestas de cooperación internacional encaminadas a fortalecer la capacidad para prevenir y controlar la contaminación en sus diversas fuentes y sus efectos conexos:

1. Cooperación para desarrollar y armonizar políticas, leyes e instituciones ambientales con miras a la adopción de una Convención Americana para la prevención de la contaminación.
2. Aumentar la capacidad técnica, promover la concientización y participación del público por medio de cursos, talleres y seminarios sobre prevención de la contaminación.
3. Procurar la cooperación tecnológica, financiera y de otro tipo por medio de la creación de un grupo de gestión ante organismos internacionales y terceros

países de fuera de la región, para obtener el financiamiento necesario para la transferencia y adquisición de tecnología adecuada.

4. Facilitar el intercambio de información en lo que se refiere a tecnologías ambientalmente sanas por medio de la elaboración de una base de datos.
5. Aprovechar y promover la ejecución de acuerdos y principios internacionales por medio de la implementación de acuerdos internacionales y la participación en reuniones internacionales.

La Declaración de Denver

La Reunión Ministerial sobre Comercio tuvo lugar el 30 de junio de 1995 en Denver, Colorado, USA, en la cual se trazaron las grandes líneas para la conformación de una zona hemisférica de libre comercio que tendría 850 millones de consumidores hacia el año 2005.

Denver marca un punto de inicio de las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la cual se irán eliminando progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias.

La Reunión Ministerial de Comercio concluyó con la aprobación de una Declaración en la que se establece que las negociaciones se

completarán en el año 2005 y que la creación del ALCA se basará en los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, a fin de ampliar y profundizar la integración económica del Hemisferio y hacer dichos acuerdos más homogéneos.¹²

Se acordó que el ALCA tenga congruencia plena con las disposiciones del Acuerdo Constitutivo de la Organización Mundial de Comercio (OMC), puesto que éste servirá de base sobre el cual edificar el ALCA, al ser una instrumentación rápida, plena y eficaz. Así, también, en vista de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías, se sostuvo que se debe buscar los medios para proporcionar oportunidades tendientes a facilitar la integración de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo.

Para lograr estos objetivos y a fin de cumplir con los compromisos de los Jefes de Estado y de Gobierno para la creación del ALCA se reconoció la necesidad de emprender un trabajo preparatorio en el Hemisferio por lo que se estableció grupos de trabajo en las siguientes áreas: Acceso a Mercados: coordinado por El Salvador; Procedimientos Aduaneros y Reglas de Origen: coordinado por Bolivia; Inversión: coordinado por Costa Rica; Nor-

mas y Barreras Técnicas al Comercio: coordinado por Canadá; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: coordinado por México; Subsidios, "Antidumping" y Derechos Compensatorios: coordinado por Argentina; Economías más Pequeñas: coordinado por Jamaica.

El programa de cada grupo de trabajo debía incluir la identificación y el examen de las medidas relacionadas con el comercio existente en cada área, con miras a identificar los posibles enfoques para las negociaciones.

Cabe mencionar, que en esta Reunión Ministerial sobre Comercio, se recibieron los informes sobre el estado de la labor emprendida en diversos foros de comercio e inversión y se observó la entrada en vigencia de la Unión Aduanera del MERCOSUR (1-enero-1995), la entrada en vigencia del arancel externo común entre los países del Grupo Andino (1-febrero-1995), la entrada en vigencia de los acuerdos de libre comercio entre México y Costa Rica (1-enero-1995), entre México y Bolivia (1-enero-1995), entre Chile y Ecuador (1-enero-1995) y el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) (1-enero-1995), la adhesión de Suriname a la Comunidad del Caribe programada para el 4 de julio de 1995 y las conversaciones sostenidas en el

12) Diario EL COMERCIO, 12 de julio de 1995, A3.

seno de otros grupos subregionales sobre el fortalecimiento y la ampliación de la integración del Hemisferio. Además, la Comisión Especial sobre Comercio (CEC) de la OEA presentó un informe inicial de sus actividades.

La Declaración de Cartagena

La Segunda Reunión Ministerial de Comercio tuvo lugar en Cartagena de Indias entre el 18 y 21 de marzo de 1996. El encuentro se realizó en el marco de los compromisos asumidos en la Cumbre de las Américas de Miami y dentro de los términos ya establecidos en la Primera Reunión Ministerial de Comercio celebrada en Denver, Colorado donde se acordaron los principales pasos que se deberán dar para preparar el proceso de las negociaciones para el ALCA.

La Reunión Ministerial de Cartagena estuvo antecedida por un Foro Empresarial que congregó a 1350 hombres de negocios y por un Foro Interamericano del Trabajo, al que acudieron 80 líderes sindicales del continente.

La Reunión concluyó con la aprobación de una Declaración en la que se destaca lo siguiente:

Reconocimiento de que la ampliación y profundización de los esquemas de integración subregionales y bilaterales son de especial

importancia para la creación del ALCA y de que los avances logrados en cada uno de los Grupos de Trabajo en lo referente a temas de carácter técnico tienen el propósito de sentar las bases para las futuras negociaciones para la conformación de la zona de libre comercio.

Hay la decisión de buscar activamente los medios para proporcionar oportunidades tendientes a facilitar la integración de las economías más pequeñas y aumentar sus niveles de desarrollo, bajo el reconocimiento de las grandes diferencias económicas y de desarrollo existentes.

En esta Reunión, se recibió el informe de los presidentes de los siete grupos de trabajos establecidos en Denver y también sus recomendaciones específicas para la acción posterior.

Además, se requirió a estos siete Grupos de Trabajo, la presentación de informes sobre el trabajo que realicen desde esa fecha hasta la celebración de la próxima reunión en Brasil en 1997.

Por otra parte, se instruyó a los Viceministros a dirigir, evaluar y coordinar la labor de todos los grupos de trabajo para asegurar un avance significativo antes de la reunión de 1997. Para ello, los Viceministros, deberán reunirse por lo menos tres ocasiones antes de la próxima reunión.

Se decidió también la creación de los siguientes Grupos de Trabajo: Compras del Sector Público, coordinado por los Estados Unidos; Derechos de Propiedad Intelectual, coordinado por Honduras; Servicios, coordinado por Chile y Política de Competencia, coordinado por Perú.

Se acordó establecer, luego de que se realice la III Reunión Ministerial, otro Grupo de Trabajo para que desarrolle el tema de solución de controversias y la posible creación de un nuevo Grupo de Trabajo sobre el Medio Ambiente.

Asimismo, se reconoció la importancia de una mayor observación y promoción de los derechos de los trabajadores del Continente y la necesidad de considerar procesos apropiados en esta área, por intermedio de los gobiernos respectivos.

En vista del mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno y de conformidad con las decisiones adoptadas en la Reunión de Denver, convinieron en celebrar la Tercera Reunión Ministerial y Foro Empresarial en el segundo trimestre de 1997, en Brasil y la Cuarta Reunión Ministerial y Foro Empresarial en 1998, en Costa Rica.

Cada una de estas conferencias llegó a sus propias conclusiones aunque no coincidentes¹³. Se constató el recelo que aún tienen los

sectores gubernamental y privado sobre las formas que debería tomar la integración. Así la mayoría de los documentos producidos por los grupos de estudio previos a la reunión de los Ministros, reclama la participación empresarial en el diseño y en la instrumentación de las políticas que conformarían la zona de libre comercio más grande del mundo.

Cabe considerar dentro de los resultados de la reunión de Cartagena, la real voluntad de Estados Unidos para consolidar un mercado regional. Estados Unidos ha tratado de demostrar que su campo de acción es el mundo y que le interesa crear vínculos comerciales y políticos con todos los bloques de integración.

Los bloques de integración tienen como objetivo para dinamizar sus economías la expansión de sus exportaciones, pero no puede pensarse que las exportaciones crezcan en forma independiente de las importaciones. La exportación de unos es la importación de otros.

La Cumbre de Cartagena ha sido, para Estados Unidos, una más de las muchas que ha promovido el establecimiento de la situación actual de globalización por bloques y ha servido para demostrarle al mundo su responsabilidad universal.

Parecería que una forma de me-

13) Diario EL COMERCIO, Martes Económico, abril 1996.

diatizar el compromiso de Miami es el continuar convocando sucesivas reuniones de líderes de los países americanos, para ganar tiempo hasta tener un cuadro claro de las perspectivas de avance de la integración a nivel mundial.¹⁴

En lo que se refiere a las dificultades de esta Cumbre se puede resaltar lo siguiente:

La tendencia actual es a formar bloques a lo largo del mundo y la meta es el libre comercio, pero puede ser que esos mismos bloques se conviertan en un muro para los productos que llegan desde fuera; los convenios pueden convertirse en un obstáculo debido a que esos acuerdos no son convergentes y no trabajan sobre reglas comunes.¹⁵

El ALCA agrupará -de llegar a formarse- a 700 millones de personas que representan al 14% de la población mundial y el 31% de la riqueza del planeta. Pero el objetivo que es muy ambicioso también tendrá dificultades, puesto que quedó evidenciado en la reunión que algunos gobiernos desarrollan estrategias diferentes.

El Brasil dejó ver que su mayor interés es consolidar alianzas con otros movimientos integracionistas, antes que lanzarse a un progra-

ma de la magnitud del ALCA.

Estados Unidos, por su parte, llegó a la reunión con el objetivo de convencer a los demás países que el ALCA traerá beneficios para los negocios regionales y dará un nuevo impulso a las relaciones inter-americanas.

Pero a pesar de ello, hay dificultades que están presentes y que no se pueden pasar por alto como son las sanciones comerciales de Estados Unidos hacia Cuba o la llamada "no certificación" a Colombia que de una manera u otra genera fuertes sentimientos nacionalistas anti-americanos.

Por otra parte, las primeras declaraciones de los empresarios denotan decepción porque, en su opinión, Estados Unidos, no está "para nada interesado" en llevar a cabo un proyecto continental serio de libre comercio.¹⁶

Algunos empresarios centroamericanos se muestran escépticos en parte por "el largo plazo y la lentitud" con la forma con la que se está dando el proyecto¹⁷. Se pronunciaron por seguir adelante con la desgravación comercial y desarrollar la infraestructura necesaria para hacer realidad los proyectos. Por otra parte, no niegan que la in-

14) Oswaldo Dávila, Alcances Limitados de Otra Cumbre, Martes Económico, Diario EL COMERCIO, abril 1996.

15) Diario EL COMERCIO, marzo 1996, B1.

16) Diario EL COMERCIO, marzo 1996, B1.

17) Diario EL HOY, marzo 1996, 6A.

tegración traerá progreso y empleos, pero sí piensan que se está hablando de niveles distintos, de equiparar países como los de Centroamérica con Brasil o Argentina.

Entre algunos temas a discutir entre los países están el calendario de desgravación arancelaria, el tratamiento a las barreras no arancelarias, especialmente normas técnicas.

Los comités empresariales trabajarán, paralelamente, sobre cómo eliminar los obstáculos al ingreso a los mercados, analizarán las tendencias de globalización de los procesos productivos y discutirán las políticas estatales al respecto.¹⁸

2. Acuerdos de Comercio e Integración en las Américas

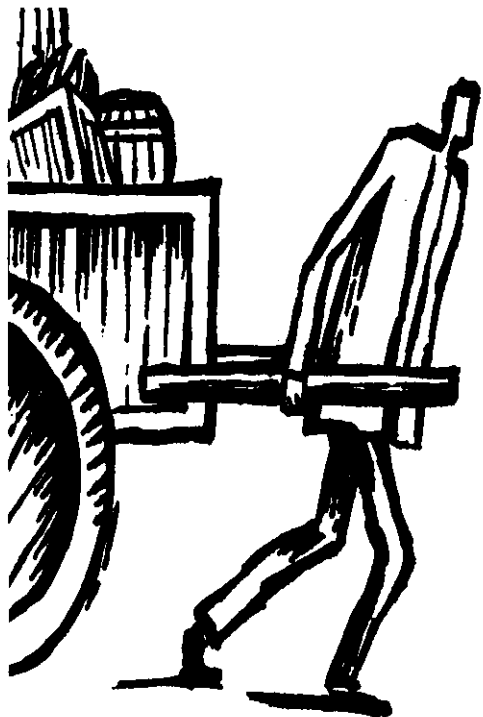
En la Cumbre de las Américas, los gobernantes del Hemisferio reconocieron el importante papel que cumplen los acuerdos de comercio subregional a los efectos de construir el "Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)" y resolvieron sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, ampliar y profundizar la integración económica hemisférica, haciéndoles más parecidos.

El Hemisferio es una región muy diferente en 1996 de la que fue una década atrás. Los países de

la región han avanzado significativamente en los últimos diez años. Los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales han servido como complementos de sus reformas económicas internas; a diferencia de muchos de los acuerdos que los países negociaron en los años sesenta, los acuerdos de los noventa han estimulado notablemente la liberalización del comercio. La región se encamina ahora hacia una nueva etapa mediante el establecimiento del ALCA.

En los años noventa se establecieron nuevos acuerdos comerciales en la región y se revitalizaron algunos de los existentes. Esos cambios son, en gran medida, una reacción frente a la situación enfrentada por gran parte de América Latina y el Caribe en los años ochenta, que se caracterizó por políticas fiscales y monetarias erróneamente orientadas que dieron lugar, en muchos de esos países, a la crisis de la deuda y a una transferencia externa neta de recursos. En los años noventa, los programas encaminados a lograr una mayor participación en la economía mundial, llevaron a muchos países a revitalizar algunos de sus acuerdos de comercio de integración y a adoptar medidas encaminadas hacia la liberalización mediante acciones unilaterales de apertura de

18) Diario EL HOY, marzo 1996, 6A.



los regímenes económicos y comerciales internos. Esas medidas comerciales unilaterales facilitan la revitalización de la integración de América Latina y el Caribe. En parte, esa revitalización fue también una reacción ante la perceptible consolidación de bloques comerciales en otras regiones del mundo, que han "llamado la atención frente a los potenciales beneficios de un comercio más libre con los socios comerciales existentes".

Cabe distinguir seis diferentes tipos de acuerdo de integración económica: uniones económicas en que los países miembros integran todas sus políticas económicas; mercados comunes en que una unión aduanera es complementada mediante la remoción de todas las barreras a la movilización de los factores de producción entre los países miembros; uniones aduaneras en que los países miembros eliminan los aranceles aduaneros y las barreras no arancelarias y establecen un arancel externo común aplicable a los bienes de terceros países; acuerdos de libre comercio en que los países miembros eliminan sustancialmente todas las barreras arancelarias y no arancelarias para el comercio recíproco; acuerdos preferenciales en que se ofrece acceso a un mercado más amplio, sin exigir reciprocidad y acuerdos sectoriales en que se prevé la reducción de aranceles o un régimen de exención de gravámenes entre los miembros, con respecto a una limitada gama de productos.¹⁹

En el Hemisferio Occidental hay actualmente ejemplos de los cuatro últimos tipos de acuerdos. Existen varias uniones aduaneras como el MERCOSUR, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano y acuerdos de libre comercio

19) CEPAL, *Panorama Reciente de los Procesos de Integración*, Santiago, 1992.

como el NAFTA, Grupo de los Tres y acuerdos bilaterales con Chile. Adicionalmente, Canadá, los Estados Unidos y algunos países de América Latina (por ejemplo Venezuela y Colombia) ofrecen un acceso preferencial no recíproco a sus mercados en el marco de diversos tipos de programas; existe también la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas. También existen acuerdos sectoriales, como el Pacto Automotor, negociado por los Estados Unidos y Canadá en 1965 y numerosos acuerdos bilaterales negociados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

3. Aranceles preferenciales y normas de origen en las Américas

A pesar de la profundidad y la celeridad de los procesos de apertura de las economías de América Latina a la competencia externa, subsisten importantes diferencias entre las estructuras arancelarias nacionales de los países de la región. Estas deben ser debidamente analizadas y especificadas puesto que constituyen un paso previo a la definición de prioridades para una política comunitaria de desgravación preferencial del comer-

cio regional.

Entre los principales avances del proceso de liberalización de importaciones registrado en América Latina cabe mencionar la eliminación en gran medida del régimen de control cuantitativo a las importaciones y la reducción significativa de los niveles arancelarios.

La importancia de la rebaja arancelaria queda demostrada si se tiene en cuenta que en el caso de diez países latinoamericanos, el arancel promedio vigente antes de la apertura era superior al 35%, e incluso en cuatro de ellos el promedio era de más del 50%. Se ha simplificado sustancialmente las estructuras arancelarias no sólo mediante la aplicación de un número reducido de aranceles, sino además con la reducción del nivel máximo arancelario. Es así como en la actualidad las tasas arancelarias más elevadas no exceden del 40%, en tanto que hace menos de una década se imponían aranceles incluso superiores al 150% en casi todos los países.

No obstante los progresos alcanzados, subsisten importantes diferencias en las estructuras arancelarias entre países de la región.

Además, la presencia de distintas concepciones de política comercial condiciona de manera determinante el tipo de integración que los países americanos pueden

lograr en un futuro previsible. Es así como los requerimientos de armonización de las políticas nacionales para el establecimiento de un esquema avanzado, como es el caso de la unión aduanera, son mucho más exigentes que para la conformación de una zona de libre comercio. No sólo es preciso acordar comunitariamente una política de desgravación preferencial al comercio intrarregional, sino que además debe definirse una política común de protección frente a terceros.²⁰

Desafortunadamente, dada la persistencia de sustanciales diferencias en niveles de desarrollo entre países, es necesario exigencias que impliquen la compatibilización entre las políticas de protección y la observancia de una adecuada coherencia entre políticas macroeconómicas. Resulta, por otro lado, imprescindible interponer esfuerzos en favor de la profundización de la integración económica entre los países del hemisferio, especialmente por la importancia que reviste ante una globalización de mercados como la que está experimentándose en el mundo de hoy. Así la configuración de una zona de libre comercio debe entenderse como una primera etapa dentro del proceso de integración económica en

las Américas.

El proceso de desgravación preferencial ha avanzado a distintos ritmos en los últimos años. Los acuerdos como el NAFTA, G-3 y el acuerdo entre México y Costa Rica llegarán a la eliminación total de aranceles en cerca de un 95% de los ítem arancelarios para el año 2004, el resto circulará poco después. En cambio, los acuerdos como los bilaterales chilenos promoverán la desgravación plena, bajo el marco de normas de origen de ALADI, antes de la finalización de la presente década.²¹

En la actualidad se destacan en la región dos regímenes genéricos de calificación del origen: uno de "primera generación" instituido en el marco de la ALADI y otro de "segunda generación" desarrollado con el NAFTA. Aquellos sistemas de origen implantados bajo un régimen general del tipo ALADI se distinguen por su sencillez y uniformidad en todo el universo arancelario.

El establecimiento y éxito de una zona hemisférica de libre comercio no está exento de serios retos y dificultades para poder garantizar la mayor efectividad y transparencia posibles en el proceso de ampliación de los mercados preferenciales. Su éxito dependerá fundamentalmente de la implanta-

20) Luis Garay, *Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas: panorama general*, BID, Washington, junio 1995.

21) *Ibid.* pte pag. 49

ción de un régimen de normas y disciplinas, como las de origen, con objetivos suficientemente precisos, con criterios de calificación coherentes y con procedimientos simples para su administración.

El objetivo de la implantación del régimen de origen reside en la necesidad misma de regular las condiciones de acceso preferencial en un área de libre comercio por la ausencia de un arancel externo común entre los países participantes.

No obstante, la aplicación de normas de origen adolece de diversos problemas. Uno de ellos reside en el hecho de que su impacto efectivo en términos de protección no sólo es altamente variable debido, entre otras razones, a cambios tecnológicos, sino que en el caso de las reglas de contenido regional, dicho impacto no puede predecirse de manera confiable debido a movimientos en variables exógenas como pueden ser el tipo de cambio y tasas de interés.

Por otro lado, no debe dejar de enfatizarse el hecho de que las fallencias en la implantación de normas de origen pueden constituir un obstáculo para la efectiva conformación de un Área de Libre Comercio en las Américas. En este caso, las normas de calificación de origen deben incorporar criterios de selectividad y su desafío radica en espe-

cificar una norma deseable que al mismo tiempo que conserve en lo posible las bondades de la sencillez y la transparencia, pueda aprovechar el rigor de las normas selectivas. Debido a la imposibilidad práctica de contar con un criterio único para la determinación del origen regional de todas y cada una de las mercancías existentes, sería conveniente seleccionar el mínimo número de criterios para la calificación de origen, dándole preferencia al cambio de clasificación arancelaria, utilizando de forma complementaria cualquier otro criterio como el de contenido regional, sólo para aquellos casos excepcionales que lo ameriten plenamente.

4. El regionalismo y normas multilaterales

El enfoque multilateral involucra un marco acordado para negociar en forma colectiva las condiciones de la liberalización comercial en una forma amplia.²²

Aunque el multilateralismo puede en apariencia ser más difícil de manejar en las etapas iniciales, tiene la ventaja de que crea de manera más directa las condiciones para establecer una serie simplificada de normas comunes acordadas para el comercio y la inversión, en el ámbito del hemisferio.

22) OEA, *Boletín Estadístico*, Vol. 12. N.1-2, Diciembre 1994.

La futura Area de libre Comercio Americana (ALCA) debe ser compatible con el sistema multilateral de comercio. Esta es una meta importante fijada por los Jefes de Estado del Hemisferio, quienes en el Plan de Acción expresaron "reafirmamos nuestro firme compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales", así como su apoyo a "los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales y otros arreglos comerciales que sean compatibles con las disposiciones del GATT/OMC y su participación en diferentes acuerdos debe basarse en políticas comerciales coherentes y que se refuercen mutuamente.²³

La relación entre el regionalismo y el sistema multilateral de comercio se debate desde hace largo tiempo. Algunos observadores creen que los acuerdos comerciales corren el riesgo de volverse centripetos, discriminatorios y proteccionistas, por lo cual plantearían un grave peligro a un régimen multilateral abierto basado en un comercio no discriminatorio. La opinión general, sin embargo, tiende a ser que esos acuerdos constituyen un camino aceptable hacia la meta de la liberalización global y que, normalmente, promuevan el comercio. Quienes respaldan los acuerdos regionales sostienen que éstos permiten a los participantes avanzar hacia

la liberalización en mayor medida y con mayor celeridad de lo que sería posible a nivel multilateral. Otro argumento en el mismo sentido puede hallarse en la noción de que los aspectos cualitativos de la liberalización son por lo menos de la misma importancia que los cuantitativos.

Según un reciente informe de la Secretaría de la OMC, sólo siete acuerdos de comercio celebrados por los países del Hemisferio han sido notificados al GATT: el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y EE.UU.(ALC), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Grupo Andino y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El regionalismo ha sido uno de los temas más polémicos y motivo de preocupación durante toda la historia del GATT. La participación de los Estados Unidos, tradicionalmente el más firme oponente del "regionalismo", en algunos de esos acuerdos, ha acentuado esa preocupación.

El GATT/OMC establece que las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio deben tener como objetivo facilitar el comercio entre los países constituyentes y no aumentar las barreras al comercio con otros países miembros de la

23) OEA, *Hacia el comercio libre en las Américas, Unidad de Comercio de la OEA*, Uruguay, junio 1995.

OMC. Los aranceles y otras medidas comerciales no deben volverse más restrictivos, con respecto a los países que no sean miembros, de lo que eran antes de la formación de una unión aduanera o una zona de libre comercio y deben eliminarse con respecto "a sustancialmente todo el comercio" entre los países constituyentes de los mismos.

Los acuerdos regionales pueden constituir pilares del multilateralismo si las disciplinas regionales se multilateralizan o se toman como base los acuerdos multilaterales. Las disciplinas multilaterales también pueden constituir pilares de acuerdos regionales cuando se toman como base para la liberalización del comercio de un reducido número de países. En las Américas, el ALCA que se propone, puede establecerse haciendo de las normas multilaterales el fundamento del libre comercio hemisférico. Además, la adopción de acuerdos hemisféricos en campos no cubiertos por las normas multilaterales puede ayudar a promover consensos en torno a estos temas a nivel internacional.

5. El libre comercio hemisférico y los países en desarrollo

Uno de los grandes desafíos que plantea el ALCA consiste en

elaborar normas que se apliquen por igual a las economías desarrolladas y más competitivas, como las de Estados Unidos y Canadá y a los países en desarrollo más pequeños, en especial los de América Central y el Caribe. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Hemisferio reconocieron estos problemas en la Declaración de Principios emitida en la Cumbre de las Américas, en la que sostuvieron que "la integración económica y la creación de un área de libre comercio serán tareas complejas, particularmente a la luz de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de nuestro Hemisferio".²⁴

El Plan de Acción adoptado en la Cumbre de las Américas hace referencia al suministro de asistencia técnica para "facilitar la integración de las economías pequeñas e incrementar el nivel de desarrollo".

La liberalización del comercio recíproco entre países de diferentes niveles de desarrollo siempre ha planteado problemas especiales. Desde la perspectiva de los países más pequeños, este problema ha sido concebido, a menudo, como una cuestión de equidad. Desde la perspectiva de los países más grandes y de mayor desarrollo, el problema presenta diferentes dimensiones, estos países suelen cuestio-

24) Ibid. Pte Pag. 52.

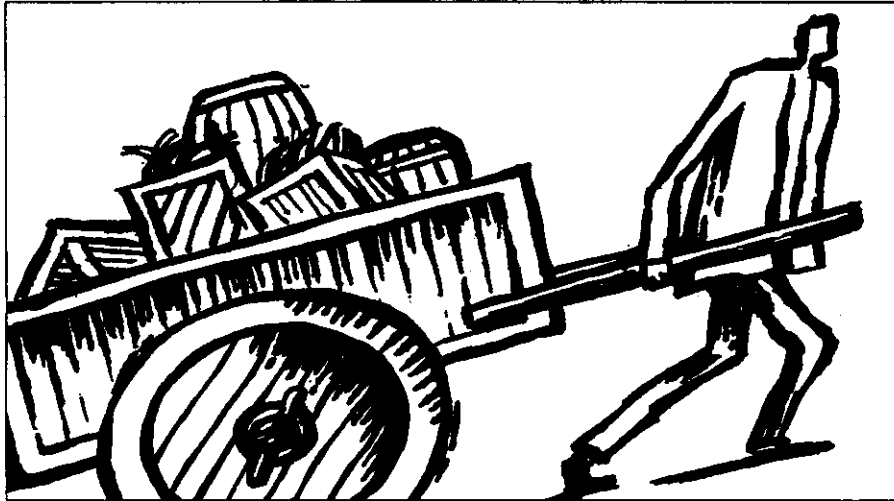
nar la conveniencia de celebrar acuerdos de libre comercio con países de menor nivel de desarrollo cuando éstos no pueden asumir obligaciones equivalentes.

El conflicto, hasta ahora, entre esas dos perspectivas ha sido manejado -aunque no totalmente resuelto- mediante la creación de mecanismos especiales en favor de los países en desarrollo. Los más conocidos consisten en acuerdos de preferencias no recíprocas, como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la Convención de Lomé, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Además los países en desarrollo en general han recibido un trato más favorable con respecto a sus obligaciones en las negociaciones de comercio multilateral mediante el tratamiento "especial y diferencial". Por otra parte, los países en desarrollo han establecido mecanismos destinados a tener en cuenta las necesidades especiales de los "países de menor desarrollo relativo". En América Latina, la ALADI, el Grupo Andino y el Mercosur, así como algunos países individualmente considerados, han concedido tratamiento especial a países tales como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

Las actitudes de los países desarrollados y en desarrollo frente a las preferencias comerciales no recíprocas han cambiado. En los países

de América Latina y el Caribe, la aplicación de programas de reforma estructural y una radical modificación de la política de comercio exterior de la región mediante la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias y la eliminación de las restricciones cuantitativas se concibe ahora como parte de una nueva estrategia de desarrollo. Los países industrializados, por su parte, asignan una importancia creciente a la "reciprocidad" en un nuevo entorno de comercio internacional en que las ventajas competitivas no siempre corresponden a un mayor nivel de desarrollo.

El viejo dilema de las relaciones comerciales entre ricos y pobres, por lo tanto, subsiste, pero en una nueva perspectiva. Para los países de menor desarrollo de América Latina y el Caribe, una mayor participación en el comercio del Hemisferio es esencial para lograr un rápido crecimiento y un desarrollo económico sostenido. No obstante, la reconocida necesidad de un sistema comercial más abierto y un libre comercio hemisférico no altera el hecho de que esos países siguen estando en posición vulnerable. Si bien en general se admite que la liberalización del comercio genera beneficios a escala mundial, la realización de los mismos en los países pequeños y de menor desarrollo dependerá en gran medida de la capacidad de esos países de adap-



tarse al cambio de las oportunidades del mercado y a una mayor competencia. Si esos países no logran adaptarse adecuadamente y con la celeridad necesaria, la mayoría de veces debido a fallas estructurales básicas, sus perspectivas comerciales y económicas pueden empeorar.

En consecuencia, el reto consiste en diseñar un régimen de reciprocidad satisfactorio entre copartícipes desiguales, que promueva en las Américas la prosperidad a través del libre comercio y la integración sin poner en peligro al mismo tiempo la viabilidad económica de algunos países. El proceso debe partir del reconocimiento de que si bien a los países más pequeños del Hemisferio puede resultarles difícil el acceso a mayores mer-

cados debido muchas veces a las restricciones cuantitativas impuestas a sus principales productos de exportación, ese no es el único problema. También existe el problema de dificultades de oferta, relacionadas con escala y alcance, calidad, precio y algunos otros factores o combinación de los mismos.

6. Los pasos a dar

Varias consideraciones deben tenerse en cuenta al adoptar decisiones sobre el programa que conduzca a la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Específicamente, ese programa debe reflejar las metas establecidas en la Declaración y en el Plan de Acción adoptados en la

Cumbre de las Américas.

El libre comercio entre los países de las Américas debe edificarse sobre dos pilares básicos: las disciplinas del sistema GATT/OMC y los compromisos contenidos en los diversos acuerdos bilaterales y regionales de comercio e integración.

Con respecto a los acuerdos regionales, debe señalarse que prácticamente todos los países de la región son miembros de por lo menos un acuerdo subregional o regional. Algunos son miembros de varios acuerdos. Además, están comenzando las negociaciones directas entre diferentes agrupamientos, como el MERCOSUR y el Grupo Andino. El principal desafío para los países de la región es el de definir de qué modo esos acuerdos subregionales y bilaterales facilitarían la negociación de un acuerdo de libre comercio a nivel hemisférico.

La reciente evolución de los acuerdos de comercio e integración en las Américas pone de manifiesto que esos acuerdos están promoviendo el comercio intrasubregional, con lo cual ayudan a profundizar y ampliar el proceso general de liberalización de las Américas.

Al analizar la relación entre el ALCA y los acuerdos regionales y bilaterales revisten decisiva importancia tres temas diferentes, pero relacionados. Primero: el proceso

de liberalización ha expuesto a los países de la región a las presiones de una mayor competencia internacional y los ha obligado a ajustar sus economías. Segundo: la intensificación de la liberalización del comercio provocada por la expansión de los acuerdos existentes debe considerarse como un conjunto de pasos hacia el libre comercio hemisférico y podría organizarse para facilitar ese proceso. Tercero: los acuerdos en vigencia en el Hemisferio podrían tomarse como base de un amplio acuerdo hemisférico en ciertos ámbitos o sectores clave, como las normas de origen, los procedimientos aduaneros, el régimen de inversiones y transporte, entre otros.

El avance hacia el libre comercio del Hemisferio podría organizarse en dos etapas. Los próximos años podrían ser vistos como un proceso preparatorio de las negociaciones sobre el ALCA y un período en que los países tendrían que centrar su atención en medidas esenciales para profundizar y expandir la liberalización del comercio hemisférico, de manera que puedan lograrse avances concretos hacia el final de la presente década. En tal sentido, parecen especialmente importante tres conjuntos de acciones.²⁵

- Un marco para la liberaliza-

25) *Ibid.* pte pag. 53.

ción del comercio de bienes y servicios. La liberalización del comercio es la "médula" de todo acuerdo de libre comercio y con este fin debe definirse, cuanto antes, un plan y un cronograma. Ese plan debería abarcar la eliminación de los aranceles de los bienes industriales y agropecuarios y de las restricciones al comercio de servicios.

- **Medidas en ámbitos que puedan facilitar el comercio.** En la mayoría de los casos, las mismas guardan relación con los acuerdos de la OMC, ya que muchos de esos acuerdos están destinados a aumentar la transparencia y facilitar el comercio internacional. En este estadio es importante lograr que todos los países de la región estén en condiciones de aplicar los acuerdos de la OMC y cuando corresponda, acelerar su ejecución.
- **Identificación de temas aún no cubiertos por la OMC.** Por ejemplo los de las inversiones y aquellos que se han incluido en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas.

La segunda etapa sería un período en que tomaría forma el ALCA y se realizaría la negociación final del comercio libre de bienes y servicios, así como de las discipli-

nas sobre los nuevos temas.²⁶

En lo que se refiere al papel de la OEA, ésta podría ayudar a los países de la región en la búsqueda de la liberalización del comercio a través de dos mecanismos claves: la Comisión Especial de Comercio (y su Grupo Asesor) y la Unidad de Comercio. La Comisión Especial de Comercio (CEC) ofrece un foro multilateral en el que los países de la región pueden examinar temas de comercio y conexos con el comercio a fin de adoptar medidas sobre la liberalización y expansión del comercio hemisférico. Específicamente, la CEC puede servir como foro para analizar las estrategias y las medidas alternativas referentes al ALCA y formular recomendaciones al respecto.

La Unidad de Comercio podría brindar apoyo técnico al proceso de negociación, pues su objetivo básico es respaldar a los países en materia comercial y atender sus necesidades e intereses en ese ámbito, lo que incluye el cumplimiento de las tareas asignadas a la OEA por la Cumbre de las Américas en relación con el establecimiento del ALCA. La Unidad de Comercio está en condiciones de colaborar con los países del Hemisferio en los campos siguientes:

- **Liberalización del comercio:** Se está procurando adaptar el

26) Ibid. pte pag. 54.

Servicio de Información de Comercio Exterior (SICE) de la OEA para que pueda utilizarse como instrumento de negociación (además de cumplir sus actuales funciones) proporcionando información sobre corrientes comerciales y sobre los distintos instrumentos de política comercial.

- **Facilitación del comercio:** Los Ministros podrían encomendar a la Unidad de Comercio la realización de estudios y análisis sobre las leyes, reglamentos y prácticas de los países con respecto a temas concretos, tales como normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias y procedimientos aduaneros, a fin de proporcionar análisis comparativos que podrían ser esenciales para la marcha de las negociaciones.
- **Otros asuntos:** La Unidad de Comercio está preparada también para realizar estudios comparativos sobre temas sectoriales que podrían eventualmente estar comprendidos en las negociaciones del ALCA. La Unidad de Comercio, por ejemplo, ha acordado con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) la creación de una base de datos del Hemisferio Occidental sobre medidas referentes a

servicios y podría realizar análisis comparativos en el campo de las inversiones, la política de competencia y los derechos de propiedad intelectual.

Finalmente, la cooperación institucional será esencial para promover las iniciativas comerciales emprendidas por los países de la región. El mecanismo de cooperación tripartito de la OEA, el BID y la CEPAL podría cumplir un importante papel de respaldo a medida que los países de las Américas avancen hacia la meta del libre comercio. Lo mismo puede decirse de las secretarías de los acuerdos regionales y subregionales de integración. De hecho, los recursos y la capacidad técnica con que cuentan esas instituciones podrían usarse para promover la prosperidad en el Hemisferio.

EL ECUADOR Y EL ALCA

1. El contexto

Las economías de América Latina constituyen un lugar importante para el desarrollo económico de los Estados Unidos. Las exportaciones hacia América Latina están creciendo a un ritmo tres veces más acelerado que las ventas al resto del mundo y su crecimiento económico la convierte en la segunda re-

gión de más rápido aumento productivo.²⁷

Para el Ecuador también presenta interés la posibilidad de acceder libremente al mercado de su principal socio comercial, a más de atraer su inversión. Tal vez el principal incentivo para negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos es el "no quedarse atrás" respecto a los acuerdos de adhesión que comienzan a concretar algunos países. Estados Unidos no sólo es el principal competidor de la región dentro de los propios mercados de América Latina, sobretodo en productos manufacturados, sino que la similitud de la oferta exportable latinoamericana puede situar en desventaja competitiva a aquellos países que no logren su adhesión al ALCA. Además, los esquemas preferenciales como la LPPA tenderán a erosionar gradualmente a medida que se concrete la adhesión de otros países al TLC.

2. Condiciones para el acceso al ALCA

2.1. Condiciones generales

- Estabilidad macroeconómica: sin ella se falsea el cálculo económico y no es posible atraer inversión.
- Estado de Derecho: un marco jurídico adecuado para garanti-

zar la igualdad ante la ley.

- La liberalización de la economía: no debe circunscribirse sólo al sector externo, sino que debe alcanzar también los demás sectores de la economía.
- Reforma al Estado: para encontrar su eficiencia, sin ello el sector privado no podrá aprovechar las ventajas de la suscripción de un acuerdo de libre comercio.
- Formación de recursos humanos: que se debe llevar a cabo por medio de la capacitación.

2.2. Condiciones específicas

En el área de libre comercio continental no se trata de establecer el libre comercio dentro de una determinada zona geográfica para los bienes producidos dentro de ella, quedando cada país miembro libre de establecer su propio arancel externo. El TLC, que servirá de base para el establecimiento del ALCA, es mucho más que eso, por lo que será indispensable que todo país deseoso de ingresar al TLC satisfaga ciertas condiciones como:

- Eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias.
- Amplio acceso al mercado de servicios.
- Otorgamiento, a los inversio-

27) Capítulos del SELA, *La Profundización de la Integración Regional y el Eventual Establecimiento de una Zona Hemisférica de Libre Comercio*, No. 37, diciembre 1993.

- nistas extranjeros, del mismo trato dado a los nacionales.
- Garantizar los derechos de propiedad intelectual.
 - Disposiciones especiales para el comercio y la inversión en recursos naturales.
 - Creación de mecanismos para solucionar disputas.
 - Normas ambientales y laborales.

Es importante resaltar, que el establecimiento del ALCA, abarca no solamente un código de conducta respecto al comercio y a las finanzas internacionales, sino también normas de tipo político, jurídico y ambiental.

3. El desafío de la industria

3.1. Orientaciones políticas

El objetivo debe ser apoyar a todas las empresas con potencial competitivo, independientemente de su tamaño, orientando el apoyo público a la remoción de trabas específicas que limiten el despliegue del potencial competitivo de aquellas. El apoyo a las pequeñas y medianas empresas debería conducir a crear o fortalecer sus vínculos con empresas exitosas de mayor tamaño, así como su inserción en cadenas de exportación.

Lo fundamental es mantener

un seguimiento de los principales rubros de exportación, detectando las trabas y reaccionando oportunamente frente a ellas, en función de políticas no discriminatorias.

El sector público debe garantizar un ambiente de desarrollo y estabilidad macroeconómica, promover una orientación global de los incentivos que reduzca el sesgo antiexportador, otorgar apoyo institucional a la actividad exportadora.

La modernización de la gestión e institucionalidad de la política internacional desempeña una función decisiva. Se trata de unificar los criterios económicos y políticos, de otorgar un peso mayor al componente económico y de mejorar el apoyo técnico a las tareas de las relaciones económicas internacionales.

3.2. Promoción de exportaciones

Si el Ecuador no adopta una política efectiva de aliento a las exportaciones, éstas serán menores que lo deseable y se concentrarán en productos cuya demanda presenta un escaso dinamismo y son más vulnerables en los mercados mundiales.

En lo que se refiere a la instrumentación de políticas para promover exportaciones hay que destacar ciertas consideraciones que deben ser tomadas en cuenta.²⁸

28) Iván Larco, *La disyuntiva ecuatoriana a futuro en sus relaciones comerciales con el norte: Régimen de Preferencias o Zona Hemisférica de Libre Comercio*, Tesis de Maestría en Derecho Económico, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 1995.

1. Para que un sistema de promoción de exportaciones sea eficaz debe tener cierto grado de selectividad. No es posible promover todo, siempre y de manera indiscriminada, pues la falta de concentración de los recursos volvería ineficiente el apoyo.
2. Los sectores y mecanismos de impulso a las exportaciones deben ser realizados por el sector público y privado en colaboración estrecha.
3. En el Ecuador existe una gran dispersión de entidades vinculadas a la promoción de exportaciones. La fragmentación y rivalidad de estas instituciones ha tenido consecuencias negativas para el sector exportador. Concentrar en una sola institución las distintas áreas relevantes reduce considerablemente los costos de exportación y permite mayor eficiencia.

Por otra parte, hay que recordar que para fortalecer el efecto dinamizador de las exportaciones es preciso preocuparse de a) el nivel de integración de la cadena productiva; b) el vínculo de las pequeñas y medianas empresas con el empeño exportador; c) el esfuerzo organizado de calidad en la cadena productiva.

Para el Ecuador, constituye una prioridad la promoción de exportaciones de productos no tradiciona-

les, pero la falta de información, capacitación, infraestructura, son una de las principales dificultades a que se enfrentan las empresas que desean exportar, por lo que es necesario articular esfuerzos públicos y privados.

Es necesario que los organismos promotores cuenten con los recursos suficientes para apoyar la participación de las empresas en las ferias en el extranjero y colaborar de manera estrecha con las entidades del sector privado a fin de optimizar esfuerzos y evitar dispersión de iniciativas.

3.3. Desafío de la competitividad internacional

El problema de la competitividad es un problema de la economía en su conjunto y no sólo del sector industrial. Si los países latinoamericanos alcanzaron en la década de los ochenta considerables niveles de exportación fue casi siempre gracias a las ventajas en factores tradicionales de la producción, a los apoyos gubernamentales, mano de obra semicalificada y salarios crecientemente deteriorados, explotación incontrolada de materia prima y políticas cambiarias y crediticias que beneficiaban a los exportadores²⁹. Si el Ecuador desea insertarse eficientemente en la economía glo-

29) *Ibid.*, p. pag. 57.



bal, su reto a futuro es:

- Aumentar la oferta de los factores escasos de producción y sobre todo elevar la calidad, a través de la inversión en plantas nuevas, capacitación de recursos humanos, absorción y adaptación de la tecnología extranjera, investigación, desarrollo de un empresariado nacional y diseño de productos y marcas propias, control de calidad y normalización, canales de comercialización al exterior.
- Avanzar hacia la conformación de políticas que motiven a los trabajadores, inversionistas y a las empresas a elevar su productividad.
- Establecer políticas de protección al consumidor que servirá

de termómetro para medir la calidad de nuestros productos.

El Ecuador tendrá que hacer un esfuerzo extraordinario en materia de educación y capacitación a todos los niveles. Con tal propósito será necesario:

- Realizar cambios profundos en los sistemas educativos para incorporar estándares más rigurosos.
- Imprimir una orientación más práctica a la educación y promover valores más propicios para la industrialización, garantizando salarios atractivos.
- Promover relaciones más estrechas entre las instituciones educativas y la industria, dando flexibilidad a las universidades para que se adapten a las

necesidades de las empresas.

Para la introducción de técnicas de productividad y calidad total se requiere una alta participación y un recurso humano proclive a la continua superación. El recurso humano es una inversión y no un costo bajo en el nuevo paradigma. Por lo tanto, mejorar la productividad internacional en el Ecuador tiene que ver con factores estructurales que abarcan una serie de fenómenos económicos e institucionales que se relacionan a cómo se comporta y guarda unidad la economía de un país. Así, el concepto de competitividad estructural refleja las prácticas gerenciales exitosas de sus ejecutivos, pero también refleja la fortaleza y eficiencia de la estructura productiva.

3.4. La inversión productiva

Las acciones que se deben tomar deben ir encaminadas a incrementar la participación de los productos no tradicionales dentro de las exportaciones totales. La estadística de exportaciones permite conocer que hay productos que pueden ser impulsados en el Ecuador: frutas, hortalizas, madera y muebles de madera, medicinas, textiles y confecciones, artesanías³⁰. El nuevo sector de frutas y legumbres exportables abarca frutillas, limo-

nes, mangos, maracuyá, melones, mora, piña, tomates, brócoli, coliflor, espárragos.

Entre los problemas específicos que debe superarse en el Ecuador está la insuficiente tecnología de producción, manejo y conservación, poca industrialización en ciertos productos, envases y embalajes caros e inadecuados, entrega obligada a consignación, falta de información sobre precios internacionales, gustos del consumidor y épocas de demanda, fletes altos y cupos limitados, costos altos de publicidad.

El cambio estructural de las economías latinoamericanas exige reanudar el proceso de inversión productiva. Para ello se requiere la movilización de considerables recursos financieros que difícilmente vendrán del exterior en la década de los noventa. En estas circunstancias, la movilización y canalización eficiente del ahorro interno a través del sistema financiero desempeña un papel crucial. Las instituciones financieras no deben ser sólo intermediarias de fondos sino que deben transformar pequeños ahorros en grandes proyectos de inversión.³¹

La reactivación del proceso de inversión productiva exige superar las restricciones financieras que ca-

30) Luis Luna O., *Competir en el Mundo y Exportar*, Colección ITSA, Quito, abril 1995.

31) SELA, *Desarrollo Industrial y Cambio Tecnológico: políticas para América Latina y el Caribe*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela 1991.

racterizan al sistema financiero ecuatoriano: limitada disponibilidad de crédito, escasez de recursos de mediano y largo plazo, el tiempo de respuesta en el crédito es todavía muy lento.

3.5. Necesidad de adoptar enfoques intersectoriales

Antiguamente era común formular planes, políticas y estrategias industriales partiendo de la primacía de la industria manufacturera sobre los otros sectores. La toma de conciencia sobre la interdependencia y necesidad de articulación con otros sectores, como las actividades agropecuarias, energéticas, comerciales, de servicios, debe inducir al Ecuador a estructurar programas y acciones intersectoriales que contribuyan a crear una cadena que maximice la competitividad y genere valor agregado.

El desarrollo industrial moderno, exige atender no sólo a la producción de bienes materiales, sino también a toda la gama de servicios vinculados a la producción: mantenimiento, reparación, servicios de consultoría industrial tecnológica y administrativa, servicios financieros, software e ingeniería de diseño y proceso.

Este enfoque requiere de un cambio en el marco institucional, que permita abordar los problemas

y emprender acciones dentro de un espacio más amplio que el de las agencias gubernamentales sectoriales, haciendo posible descentralizar las decisiones, desconcentrar recursos, crear instancias de concertación, integrar redes de servicios y comunicación.

4. Reforma al marco legal y del sistema institucional público para el comercio exterior

El Ecuador necesita de un marco legal estable y sistemas institucionales facilitadores de la actividad exportadora, que en el primer caso norme adecuada y oportunamente la actividad empresarial y en el segundo, solucione los problemas internos y externos que obstaculicen la exportación.³²

El Ecuador debe aprobar una Ley Marco de Comercio Exterior cuyos aspectos principales deberían ser:

- La cobertura del comercio exterior de bienes y servicios.
- El reconocimiento de que la exportación es una actividad que involucra a toda la sociedad.
- La creación de mecanismos de financiamiento para las exportaciones, que canalice recursos financieros extranjeros al siste-

32) Luis Luna O., *Competir en el Mundo y Exportar*, Colección ITSA, Quito, abril, 1995.

ma nacional, diseñe productos financieros modernos y permita la existencia de líneas de crédito a largo plazo.

- El apoyo a la formación de negociadores internacionales.

Por otra parte, el MICIP tiene funciones específicas relativas al comercio exterior y la integración pero no tiene las herramientas necesarias para ejecutar esa política. La Cancillería tiene funciones generales sobre la política internacional y tiene las herramientas, pero se dedica a atender otras obligaciones a ella encomendada.

La política de integración debe ser de Estado, es decir no estar sujeta a los vaivenes de la política interna ni cambiar con el advenimiento de un nuevo gobierno³³. Ello requiere de unidad de criterio dentro del gobierno ecuatoriano y de un trabajo de equipo por parte de los empresarios.

Muchas veces lo que hace Cancillería no concuerda con el pensamiento del Ministerio de Industrias, Comercio e Integración y lo que hacen los dos tampoco compagina con lo que pretende y actúa el Ministerio de Agricultura.

Por otra parte, los empresarios tampoco trabajan en unidad de criterio. Los industriales contradicen a los comerciantes. Los de la Costa tienen intereses distintos a los de la

Sierra y no hay trabajo de equipo entre productores y exportadores. Los empresarios tampoco cuentan con negociadores internacionales altamente especializados.

Por todas estas razones, el gobierno deberá trabajar para inducir una posición conjunta y moderna con el sector privado. Deberá hacer un programa de reconversión industrial. La apertura de los mercados de Estados Unidos, Canadá, entre otros no será para manufacturas, sino para productos primarios agropecuarios y mineros del Ecuador.

La adhesión a la Organización Mundial de Comercio implica la obligación de que el país modifique una serie de leyes comerciales y aduaneras que han quedado como rezago proteccionista. Deberá abolir los subsidios y las subvenciones; eliminar los cupos, controles de precios y demás medidas no arancelarias, que son incompatibles con la liberalización comercial.

5. El reto

Con este escenario a mediano plazo, se ve claramente que los ecuatorianos casi no tenemos tiempo para preparar a la sociedad para el nuevo milenio. Todo ello implica reunir un equipo de técnicos encargados de identificar el impacto que

33) Washington Herrera, *El Nuevo Gobierno y la Integración*, en Revista Gestión, febrero 1996.

el ALCA tendrá en cada uno de los sectores de la economía, la formación de negociadores internacionales que se prepare a actuar con el universo de instituciones, a las múltiples comisiones del Congreso americano y nacional, a las empresas, la prensa, los sindicatos y a la opinión pública.

El Ecuador debe tomar conciencia de lo difícil que va a ser ganarse la vida como nación en la economía internacional del nuevo orden mundial. Esto requiere un diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil sobre la necesidad de seguir adelante con las reformas macroeconómicas y la modernización de todas las instituciones.

El destino del Ecuador está atado al de los Estados Unidos. Existe una agenda

comercial trazada que tomará vigor en los próximos años y esperamos que nuestro país se encuentre preparado para ello.

Para el Ecuador resulta más ventajoso buscar su adhesión al ALCA que pretender ampliar el régimen de preferencias concedido por la LPAA. Por otra parte, la inserción del Ecuador al ALCA abre nuevas oportunidades. Es una condición necesaria para el crecimiento, pero está muy lejos de ser un requisito suficiente. En efecto, una cosa es crear las posibilidades y otra muy diferente es tener la capacidad para

percibir y sobretodo aprovechar las nuevas oportunidades.

La apertura se relaciona con uno de los aspectos esenciales en el desarrollo económico: la ampliación del tamaño del mercado. El aprovechamiento de las oportunidades por la ampliación del mercado se refiere a otro aspecto clave: la posibilidad de aumentar la producción exportable, es decir, la capacidad de mejorar la elasticidad de la oferta global. Pero esperemos que no suceda que se aumente la demanda (ampliación del mercado) y no seamos capaces de aumentar la oferta.

El ALCA será un reto que requiere de la planificación a mediano y largo plazo para diversificar y exportar más, pero también es un peligro puesto que la integración es de doble vía y por lo tanto habrá que evaluar los costos de la apertura.

La integración hemisférica en el aspecto normativo no enfrenta mayores dificultades, sin embargo no sucede lo mismo en la competencia de productos y exportación.

El ALCA podrá brindar acceso seguro a mercados tan importantes como el norteamericano y a su vez aumentaría la inversión extranjera y especialmente las orientadas a la exportación, sin embargo podría afectar a la producción nacional si no se puede competir con el resto de países de la región.

Los industriales son conscientes que habrá un proceso de "selección natural" en donde algunos productos podrían desaparecer y otros tendrían oportunidades³⁴. En el primer grupo se perfilan, por la mayor ineficiencia relativa y los más bajos índices de productividad por hectárea: el maíz amarillo, la soya, el trigo, la leche y sus derivados y las aves; otros productos que soportarían igual amenaza, aunque no tan radical, o que se podría atenuar son: el arroz, algodón y la cebada.

En cambio y en oposición, las producciones con mayores oportunidades serían las frutas no tradicionales (mango, piña y melón); hortalizas que se puedan exportar en frío o al vacío; cítricos; té; elaborados de banano, cacao, papas o café; flores ornamentales; aguacate y tomate de árbol.

En lo que se refiere a la inversión, significará inversiones potencialmente norteamericanas en el resto del continente. La posibilidad de inversiones en agroindustria de alta eficiencia en la región andina, podría ser beneficioso pero en algunos casos generaría impactos iniciales dramáticos³⁵. En el largo plazo el proceso será beneficioso -para elevar y ampliar la productividad agropecuaria y agroindustrial andina- pero en las etapas intermedias

habrá conmociones de diversos matices. Estos estarían determinados, entre otros factores, por: la diversificación del comercio exterior; condiciones naturales y ventajas comparativas; costo y habilidad de la fuerza de trabajo; nivel de apertura previa; infraestructura para adaptar innovaciones tecnológicas.

En conclusión, se puede decir, que para un país como el Ecuador, una inserción exitosa en el mercado internacional es una condición indispensable para su desarrollo económico, debido al pequeño tamaño de nuestro mercado. Pero, para que esto se dé, aún hacen falta transformaciones. Estas van desde la necesidad de la elaboración y aplicación de una "visión" común del país que se quiere forjar hasta la eliminación de trabas burocráticas que aún subsisten para el exportador.

De todas formas, existen áreas que indispensablemente tienen que desarrollarse, como son la educación y capacitación, si se quiere tener éxito en una economía global en la que el componente de conocimiento es cada vez más importante³⁶.

6. Conclusiones

La Cumbre de las Américas propuso para el continente un proceso de integración económica, cuya pri-

34) Diario EL COMERCIO, diciembre 1995, B1.

35) Diario EL COMERCIO, noviembre 1995, B2.

36) Wilson Pérez, *El Comercio en un Mundo Integrado*, en Revista Gestión, febrero 1996.

mera fase se espera culmine en el año 2005 con la conformación de la zona continental de libre comercio.

Desde esa cumbre hasta hoy, muchas cosas han ocurrido en América, en los planos económico y político. Acontecimientos que, de una u otra manera, en mayor o menor magnitud, tienen impactos claros en el propósito trazado de la integración.

En el último año, por lo menos, momentos cruciales han sido las crisis económicas y políticas de México, de Venezuela, de Colombia; las dificultades de la administración de Clinton en Estados Unidos y la imposibilidad de avanzar a un ritmo más acelerado en los procesos integracionistas por las desigualdades en las condiciones económicas de los países del área.

Actores fundamentales en el proceso son los bloques económicos que ya existen y tienen vigencia en el continente: el Pacto Andino, el Mercosur, por ejemplo.

Si admitimos que el tema de la conformación del ALCA es un proceso irreversible, que permanecerá en la agenda de negociación entre los países del continente en los próximos años, adquiere importancia el análisis del impacto y de los potenciales efectos que este proceso tiene para el Ecuador.

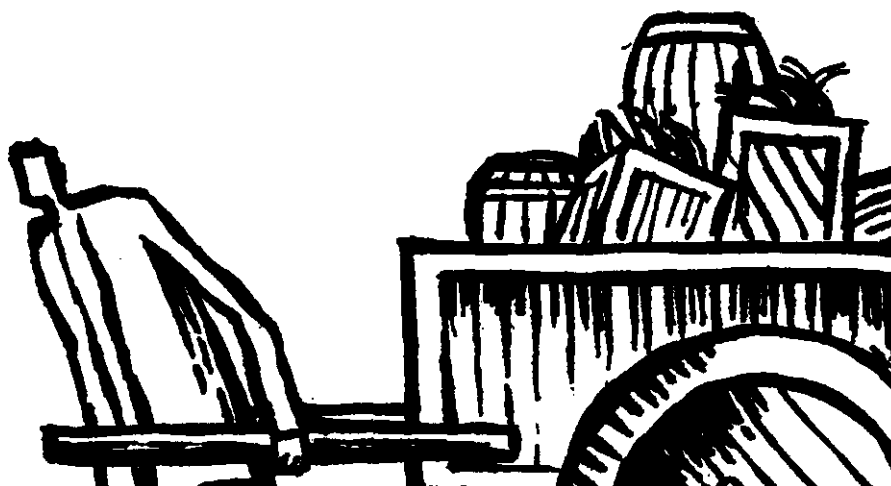
Uno de los efectos está vinculado con la exposición de la indus-

tria nacional a la competencia de países que representan niveles de desarrollo y de productividad que le son superiores (asimetría). Por ello, deberá establecerse un tiempo prudencial para la exposición de las economías, como el caso del tratamiento establecido para México en el TLC en el que se prevé un plazo máximo de 15 años para la desgravación total, precisamente porque el TLC se basa en el principio de asimetría.

La idea básica de este planteamiento consiste en alargar el plazo del cual disponen las empresas nacionales antes de verse forzadas a competir con los productos provenientes del extranjero.

Por otro lado, se ha considerado que los países de menor desarrollo relativo tienen menores posibilidades de enfrentar los retos y de aprovechar las oportunidades del proceso de integración. Al respecto debe mencionarse que el propósito de los países al participar en un programa de integración, no es reducir las disparidades existentes entre los países miembros. Más bien el objetivo buscado consiste en crecer más rápido de lo que se lograría si no participaran en el proceso de integración.

Un aspecto estratégico para el desarrollo del futuro del país se refiere al aporte de capitales externos. Parece poco probable que los organis-



mos financieros internacionales vuelvan a asumir un papel preponderante en el financiamiento de los países. Los problemas económicos en los propios países industrializados significan una disminución del papel de estos órganos. Por ello surge la importancia del capital privado.

Cabe señalar que el ingreso del Ecuador al ALCA no resolverá todos los problemas porque su naturaleza no es la de una solución, sino la de un instrumento que, bien aprovechado, contribuirá a transformar la economía ecuatoriana para elevar la producción y la productividad y con ello, las fuentes de empleo y de ingresos; así también un mayor intercambio, la absorción del progreso tecnológico, el estímulo a la especialización dentro de sectores in-

dustriales, entre otros. Sin embargo, queda todavía por encontrar una respuesta al interrogante de cuál es el mejor camino para lograr el objetivo de una zona de libre comercio en el hemisferio.

Son muchos los obstáculos y los desafíos que debe enfrentar el Ecuador para su adhesión al ALCA, pero lo decisivo es la convicción de que en el largo plazo, el libre

comercio traerá más beneficios para las partes involucradas, que los perjuicios que pueda ocasionar a unos pocos a corto plazo.

Para nuestro país, la eventual conformación de un solo bloque de Libre Comercio Americano significa un reto enorme. Si no hemos sido capaces de sacar provecho suficiente de esquemas diferenciados a

nuestro favor como los de ALADI, el Grupo Andino y el tratamiento preferencial concedido a los países andinos, es dudoso que si seguimos con peleas internas, logremos algo de un tratado en el que hay muchos más competidores que socios.

La meta de este proceso de liberalización económica y comercial debe ser el bienestar de todos los socios y el objetivo fundamental, el desarrollo continental basado en la equidad y en el logro de altos niveles de competitividad y productividad regionales.

Además, la zona de libre comercio americana debería tener entre sus principios básicos: un compromiso de seguir las normas de comercio multilateral; criterios de flexibilidad en la incorporación de miembros; normas transparentes; instituciones eficaces; complementariedad de las normas de los acuerdos. La adhesión hemisférica requerirá también de un liderazgo político comprometido.

La oportunidad que presenta la Cumbre de Miami para la creación de un área de libre comercio americana no debe ser desaprovechada por nuestro país de lo contrario quedaríamos al margen de la tendencia mundial de creación de bloques económicos.

El Ecuador, no podrá encontrar el éxito y bienestar por sí solo debido a que será imposible contrarres-

tar la fuerza de atracción de los grandes bloques. Esto tiene dos efectos importantes, el primero, mayores dificultades de acceso de sus productos a los mercados de los bloques en que el país no participe, el segundo, una obligatoria participación en el bloque continental en el que geográficamente está ubicado.

La apertura comercial no puede ser un proceso improvisado y falto de objetivos y metas a mediano y largo plazo; en el caso de la economía ecuatoriana, en las actuales condiciones de rezago tecnológico, bajo nivel de productividad y escaso nivel de preparación de la mano de obra, es imposible que se pueda dar un proceso de total apertura en condiciones exitosas.

El Ecuador debe tomar conciencia de lo difícil que va a ser ganarse la vida como nación en la economía internacional, de que el destino del Ecuador está atado al de los Estados Unidos y de que existe una agenda hemisférica trazada que tomará vigor en los próximos años por lo que es indispensable prepararnos para ello.

La evolución de los compromisos de establecimiento de una zona de libre comercio en el continente americano refleja no sólo la tendencia a la globalización de la economía en el mundo, sino también las aspiraciones específicas de uno de los países más poderosos como

es los Estados Unidos, en relación a una nueva división internacional del poder.

Por último, cabe mencionar, que la creación de un área de libre comercio americana tiene complejidades propias que requerirá de la cooperación de todos los países. Sin embargo, la ventaja del mecanismo es que se construye sobre la base del progreso que se ha logrado hasta ahora en materia de integración subregional y su carácter global, podrá hacer avanzar el proceso de libre comercio hemisférico sobre la base del consenso.



Bibliografía

- Acuerdo de Cartagena, *Estrategia Andina ante la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush*, noviembre, 1990.
- Arriola, Carlos, *El Acuerdo de Libre Comercio como Instrumento para enfrentar el Proteccionismo Moderno*, Editorial Porrúa, México, 1994.
- BID-CEPAL, *Relaciones Comerciales y de Inversión entre América Latina y el Caribe*, noviembre, 1991.
- Boerner, Demetrio, *Relaciones Internacionales de América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1990.
- Burneo, Ma. del Carmen, *La Ronda Uruguay y los Nuevos Temas*, Seminario de la Universidad Andina, Quito, septiembre, 1994.
- Cacho Ortiz, Oscar, *Estados Unidos en los Ochenta*, Comercio Exterior, Vol. 38. Número 6, México, junio 1988.
- Canet Egas, Patricia, *Desde Alaska hasta la Patagonia*, en Revista Latinoamericana Internacional, enero, 1994.
- CEPAL, *Desarrollo de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, No. 26, Santiago, diciembre 1994.
- CEPAL, *Panorama Reciente de los Procesos de Integración*, Santiago, 1992.
- Dávila, Oswaldo Alcances Limitados de Otra Cumbre, Martes Económico, Diario El Comercio, abril, 1996.
- El Comercio, Diario de Quito, números 1994, 1995 y 1996.
- Franco de Mario, *El Tratado de Libre Comercio, impacto e implicaciones para Centroamérica*, Managua, noviembre, 1994.
- Garay, Luis, *Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas: panorama general*, BID, Washington, junio 1995.
- Herrera, Washington, *El Nuevo Gobierno y la Integración*, en Revista Gestión, febrero, 1996.
- HOY, Diario de Quito, números 1996.
- INCAE, *Centroamérica y el Tratado de Libre Comercio*, Cuadernos de Economía del Incae, No.4, junio 1994.
- Inciardi, James, *La Guerra contra las Drogas*, Guyo Editor, Estudios Políticos y Sociales, Argentina 1993.
- Larco, Iván, *La disyuntiva ecuatoriana a futuro en sus relaciones comerciales con el norte: Régimen de Preferencias o Zona Hemisférica de Libre Comercio*, Tesis

de Maestría en Derecho Económico, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 1995.

Luna Osorio, Luis, *Soberanía, Integración y Globalización*, Taller de Constitucionalismo y Democracia, Universidad Andina, Quito, 1995.

Luna Osorio, Luis, *Competir en el Mundo y Exportar*, Colección ITSA, Quito, abril, 1995.

Luna Osorio, Luis, *El Ecuador y la Integración Andina*, en Revista Gestión, febrero, 1996.

Luna Osorio, Luis, *Competir en el Mundo y Exportar*, Colección ITSA, Quito, abril, 1995.

Moneta, Carlos, *Los Probables escenarios de la Globalización*, Capítulos del Sela, No. 36, septiembre 1993.

NAFTA, *First Year Snapshot*, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Washington, febrero 1995.

OEA, *Compendio Analítico de Acuerdos Comerciales en el Hemisferio Occidental*, Unidad de Comercio, mayo 1995.

OEA, *Hacia el comercio libre en las Américas*, Unidad de Comercio de la OEA, Uruguay, junio 1995.

OEA, *Boletín Estadístico*, Vol. 12. No. 1-2, diciembre 1994.

Pérez, Wilson, *El Comercio en un Mundo Integrado*, en Revista Gestión, febrero, 1996.

Rodríguez, Miguel, *América Latina y la economía norteamericana*, en América Latina y la Política Económica de Estados Unidos, Ed. Nueva Sociedad, 1987.

Salgado, Wilma, *El Comercio Internacional frente a las transformaciones de la Economía*, Seminario de la Universidad Andina, Quito, septiembre 1994.

SELA, *Desarrollo Industrial y Cambio Tecnológico: políticas para América Latina y el Caribe*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1991

SELA, *Capítulos del SELA*, Nos. del 36 al 42, 1993 a 1995

Serrano, Mónica, *México, Estados Unidos y Canadá*, El Colegio de México, México D.F. 1993.

Toro Hardy, Alfredo, *Globalización y Caos*, Capítulos del SELA, No.36, septiembre 1993.

Vacchino J. y Solares Ana, *Los Nuevos Impulsos de la Integración Latinoamericana*, en Integración Latinoamericana, Intal, Buenos Aires, 1992

Yip, George, *Globalización*, Editorial Norma, 1994.