

## Comercio Exterior: Alternativas para Ecuador

Javier Ponce Leiva, Editor\*

**E**l Comercio Exterior ha sido una actividad fundamental para la economía ecuatoriana. El éxito o fracaso de nuestras exportaciones ha marcado nuestra prosperidad, nuestra estabilidad política, en definitiva, nuestra historia. En los años 20 del siglo pasado el cacao determinó una época de prosperidad, y su declive otra de incertidumbre. En los cincuenta el rumbo del país estuvo sujeto al vaivén de los precios mundiales del banano. Los ingresos petroleros sentaron las bases de la incipiente industrialización del país durante los setenta. Como vemos en todos estos casos, un sólo producto determinaba en buena medida la marcha de nuestra economía.

Algo, aunque no lo suficiente ha cambiado esta realidad. Cuatro productos (petróleo, banano, frutos del mar y flores) constituyen aún más del 70% de las exportaciones ecuatorianas. Seguimos pues siendo básicamente un exportador de materias primas de escaso o nulo valor agregado, productos sujetos, tanto a grandes variaciones de precios en



los mercados internacionales, como a cambiantes reglas de acceso a los mercados por parte de los países industrializados. Tal vez el principal cambio sea la disminución de la importancia relativa del comercio exterior. A diferencia de lo que ocurrió en el siglo pasado, el monto de nuestras exportaciones apenas representa ahora una quinta parte de nuestra economía (el Producto Interno Bruto del Ecuador es, en 2004 superior a los US\$30.000, las exportaciones algo más US\$ 6.000 millones).

En una economía mundial

basada en los servicios y las finanzas, no en la producción ni en el comercio exterior, el Ecuador parecería seguir dando palos de ciego con su titubeante presencia en el escenario económico internacional. La falta de una política consistente que responda a los intereses nacionales, y no una mera sucesión de acciones desconexas en respuesta a iniciativas de nuestros socios comerciales, es analizada en este libro, precisamente por diplomáticos en servicio activo, los agentes del Estado que deben negociar en los foros internacionales una mejor inserción de nuestros productos en los mercados internacionales, y cuyos trabajos reflejan su angustia ante la incapacidad de los sucesivos gobiernos por fijar políticas de Estado, en lo interno y lo externo, para enfrentar los desafíos que presenta para Ecuador la actual situación internacional y aprovechar a plenitud las oportunidades que ofrece.

Los intentos por diversificar nuestra oferta exportable, en especial de manufacturas, han tenido resultados limitados, como se aprecia en el trabajo de Diego Ramírez. El mercado andino ha sido el principal destino de esas exportaciones. Las incertidumbres del proceso subregional de integración, cuyas peripecias analiza Santiago Nieto, agravadas por las negociaciones que varios de sus miembros adelantan con los Estados Unidos para la concertación de sendos Tratados de Libre Comercio, llevan a pensar que

muy difícilmente ese sector podrá consolidarse en un futuro cercano para pasar a tener una mayor relevancia en nuestro comercio exterior.

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

\* Embajador, Coordinador del PRADI

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

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

La Unión Europea absorbe el 20% de las exportaciones ecuatorianas. El SGP-droga otorga acceso preferencial a un amplio universo de productos ecuatorianos al mercado europeo, si bien el sistema es subutilizado por nuestros exportadores. El banano sigue siendo la principal importación europea. La protección concedida por la Unión Europea a sus productores, y los privilegios otorgadas en las Convenciones de Lomé a los países Asia-Caribe Pacífico (ACP), adoptados a instancias de Gran Bretaña y Francia, —que lograron para sus ex-colonias un tratamiento prefe-

rencial que nunca fue intentado por España—, están al origen de las disputas que han enfrentado a Ecuador, junto a otros países latinoamericanos, con la Unión Europea, primero en la OMC y ahora en negociaciones directas entre las partes. Rolando Suárez nos ofrece un amplio estudio de la política europea en esta materia, así como de las opciones que tiene el Ecuador. Los intereses de las multinacionales y los grandes exportadores ecuatorianos se hacen sentir en las negociaciones que se celebran es estas semanas sobre este asunto, cuyo resultado afectará a más de 200.000 familias ecuatorianas que dependen de la producción de la fruta en nuestro país. Confiamos en que el artículo de Suárez contribuya a un mejor conocimiento por parte de productores y exportadores de las acciones que pueden emprender en los distintos foros internacionales en defensa de sus intereses.

Una nueva e interesante posibilidad se abre con la iniciativa brasileña de la creación de un área de integración sudamericana. Desde el inicio de este planteamiento, Ecuador percibió las oportunidades que para el país tenía esa opción, y por ello el ex-Presidente Gustavo Noboa fue el anfitrión de la II Cumbre Sudamericana, que se celebró en Guayaquil en el 2000. El camino no está exento de dificultades, que son estudiadas con detenimiento en el trabajo de César Montaña, pero se han dado pasos en la buena direc-

ción, siendo el más relevante el acuerdo CAN-Mercosur del 2004, que sienta las bases de lo que podría ser un área de libre comercio sudamericana.

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

Las oportunidades y los riesgos que para el país representa un TLC con los Estados Unidos son analizadas en el trabajo de Eduardo Proaño en este libro, así como por el artículo de Lotty Andrade publicado en el volumen “Relaciones Ecuador-Estados Unidos 1979-2004” que se publica dentro de esta misma serie de trabajos del PRADI. El propósito para Ecuador en dicha negociación es el asegurar los beneficios de acceso a los mercados que otorga el ATPDA, o SGP-droga, que actual-

mente otorga los EEUU a los países andinos y fenece en enero de 2006. Tras la lectura de ambos análisis, se plantea la interrogante de si es beneficioso para el Ecuador poner en peligro amplios sectores de su economía, tanto los que mayor número de empleos generan, en especial agrícola y el ganadero, como aquellos productos de exportación que más dinámicamente han crecido en los últimos años con alto valor agregado (las manufacturas) gracias a las preferencias arancelarias acordadas con los socios andinos, preferencias que perderán su sentido en el momento de una apertura de los mercados de dichos socios a los productos estadounidenses. Esta duda se fortalece al considerar que tan sólo el 5% de las exportaciones ecuatorianas se beneficiarían del ATPDA, y que el TLC no tendrá incidencia alguna en los principales productos que Ecuador exporta a los Estados Unidos (petróleo, banano). A estas consideraciones estrictamente comerciales, se suman los temores sobre el impacto que tendrán las normas que se establezcan en el TLC sobre propiedad intelectual, las que difícilmente respetarán el amplio alcance de las normas andinas vigentes sobre la materia.

En varias ocasiones los negociadores ecuatorianos del TLC han indicado que dicho Tratado permitirá al Ecuador realizar cambios significativos en su legislación que no ha sido posible realizar por los con-

flictos políticos internos. Estas declaraciones demuestran que, más allá de asegurar el mercado estadounidense para un monto reducido de las exportaciones ecuatorianas, uno de los propósitos centrales del Gobierno que lo negocia, es impulsar reformas en campos tales como la modernización de las aduanas, privatizaciones, sustracción de controversias de la jurisdicción nacional, variación en la legislación vigente sobre propiedad intelectual, etc. para las que no existe consenso entre los partidos políticos representados en el Parlamento, que se verían forzados a aceptarlas al verse en la disyuntiva de aceptar o rechazar el proyecto de Tratado que se negocie con los EEUU.

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

gica del planeta.

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

Con el afán de abrir nuevos horizontes a la proyección económica del país, José María Borja nos introduce a un tema novedoso en nuestra literatura académica; las posibilidades de inversión y comercio que ofrecen los países árabes. Tras pasar revista al estado de las relaciones económicas de Ecuador con dichos países, Borja plantea propuestas concretas para su fortalecimiento y desarrollo.

Al solicitar a los autores los trabajos que recogemos en este volumen, se les pidió incluir un capítulo de Recomendaciones y Conclusiones, que permitiera a las autorida-

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

Si bien teóricamente las negociaciones internacionales de carácter económico deben ser realizadas por la Cancillería en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior, en la práctica es evidente las falencias tanto de dicha coordinación, como de recursos económicos y humanos de ambas instituciones para afrontar exitosamente los retos que plantean procesos de negociación complejos y multidisciplinarios. El ingreso del Ecuador al GATT, y luego a la OMC, en 1997, fue liderado por Cancillería con un equipo interinstitucional en un largo proceso que requirió de múltiples reuniones y acuerdos con los sectores productivos. Esta experiencia fue desaprovechada, el equipo desmantelado, y para la negociación, primero del ALCA, y luego del TLC se volvió a empezar de cero, encargando esta vez la jefatura de

la negociación el Ministerio de Comercio Exterior, que debió recurrir a funcionarios de Cancillería, empezando por el Jefe de los Negociadores, y sin dotarle de los mínimos recursos para su funcionamiento, hasta el punto que los jefes de varias mesas han sido cambiados a lo largo del proceso, y se ha llegado al penoso límite de que el viaje de algunos delegados ha peligrado por falta de fondos oportunos para pasajes y viáticos. Por otro lado, llama la atención la falta absoluta de coordinación de los equipos de ALCA y TLC con las Misiones del Ecuador en la OMC y ONU, Ginebra, y Nueva York, involucradas en negociaciones sobre los mismos temas en el ámbito universal. Como señala Albornoz, es indispensable la estructuración de una institucionalidad clara, permanente, y bien dotada de recursos económicos y humanos para asegurar que las negociaciones económicas internacionales, ya de por sí difíciles dada la débil capacidad de negociación del Ecuador por sus características objetivas en el concierto internacional, no se vea mermada por factores domésticos de fácil resolución.

La segunda severa deficiencia señalada por Albornoz, más profunda que la primera, es la falta de una política de comercio exterior sustentada en claras opciones de política económica interna. Los países en desarrollo que mayores éxitos han logrado en su política comercial (China, India, Malasia, Chile) defi-

nieron con precisión cuáles eran los sectores productivos que tenían potencial exportador, y desarrollaron políticas sostenidas en el tiempo para apoyarlos. Esas políticas incluyeron medidas fiscales, financieras, de desarrollo tecnológico, de capacitación de recursos humanos, etc. Es decir tuvieron como objetivo crear un entorno favorable para el fortalecimiento de esos sectores y lograr su competitividad internacional. En el Ecuador no se ha dado ese proceso. No sólo se carece del marco institucional adecuado, pues hay total descoordinación entre los Ministerios encargados de orientar las actividades productivas (Agricultura y Ganadería; Industria, Comercio Exterior y Pesca; Energía y Minas; Medio Ambiente y Turismo), sino que la política económica de los últimos 20 años se ha centrado en la estabilización de los indicadores macroeconómicos, partiendo del supuesto de que, una vez ajustada la economía, el mercado obrará milagrosamente asignando los recursos

a los sectores más eficientes. La aplicación de esta receta liberal de texto, reñida con la realidad económica de todos los países del mundo que han logrado éxitos económicos, ha provocado los desastrosos resultados que padecemos hoy. El trabajo de Albornoz presenta propuestas concretas, muchas de ellas coincidentes con las planteadas por otros autores de este volumen, para la superación de los obstáculos que enfrenta el Ecuador en su relacionamiento económico internacional.

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