

Nuevo Regionalismo

Caso: Negociación del Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y Estados Unidos

Manuela Fernández de Córdova *

En el presente ensayo se buscará observar las características del nuevo regionalismo, más concretamente del económico y comercial. Para ello, se tomará a las negociaciones del tratado de libre comercio entre Ecuador y Estados Unidos, como ejemplo concreto de dicho regionalismo. Asimismo, se hará hincapié en las negociaciones de la mesa agrícola del sector doméstico ecuatoriano, con la finalidad de explorar las dinámicas internas de los grupos de interés de dicho sector, así como del proceso decisorio. Finalmente se observará hasta qué punto el sector doméstico puede interferir en las negociaciones entre ambos Estados y en la inserción efectiva del Ecuador en este nuevo regionalismo.

Para cumplir con los propósitos descritos serán revisadas propuestas hechas al respecto por Gilpin, Milner y Bhagwati, y los enfoques de la “new political economy”, que intenta explicar la integración regional o áreas

de libre comercio, desde una perspectiva que enfatiza la importancia del nivel doméstico. Asimismo, se trabajará con la premisa de que, efectivamente, el ambiente doméstico sería fundamental para lograr un acuerdo internacional, es decir, dependiendo de los consensos alcanzados en el plano interno, las negociaciones, en este caso de un TLC entre Ecuador y Estados Unidos, podrían ser exitosas, o al contrario fracasar. Para ello se echará mano de las teorías de juegos de dos niveles de Robert Putnam y Helen Milner.

Introducción

En medio del mundo globalizado y de la sociedad del conocimiento en la cual nos hallamos inmersos, en donde la tecnología y la información han permitido reducir las distancias y profundizar las interrelaciones entre los distintos puntos del globo, el denominado nuevo regionalismo

* Tercer Secretario. Funcionaria de la Dirección de Medio Ambiente y Cambio Climático. Master en Relaciones Internacionales y Política Comparada de la Universidad de Brasilia UNB. Especialización en Política Internacional de la Universidad Euro Americana de Brasilia y Licenciada Multilingüe en Negocios e Intercambios Internacionales.

económico (GILPIN, 2001) presenta importantes repercusiones en la forma en la que se moldea la economía global.

El nuevo regionalismo abarca un ámbito más amplio, si se quiere global, en el que incluye no solamente el comercio, se expande a campos como el financiero y la inversión extranjera directa. En Europa occidental y en otros lugares el comercio se ha ido regionalizando crecientemente y estas dinámicas han provocado una cierta preocupación en el sentido de que la economía global se estaría desplazando en la dirección de bloques económicos regionales.

Por otro lado, el así denominado fracaso (GILPIN; 2001) y lentitud de la ronda de Uruguay, así como la consolidación del bloque europeo y norteamericano, contribuyeron para afianzar el regionalismo. A decir de Gilpin, las rondas del GATT consistieron en una especie de respuesta de los Estados Unidos ante los ya mencionados avances del regionalismo europeo. En la década de 1980, a raíz de la consecución de un mercado único europeo, cambia el acercamiento multilateral estadounidense con respecto a Europa; es aquí en donde se da una especie de quiebre, que marcaría, por llamarlo de alguna manera, el nacimiento del nuevo regionalismo.

Consecuentemente, Estados Unidos realiza un acuerdo regional qué más adelante se cristalizaría bajo el nombre de NAFTA. En vis-

ta de lo mencionado, Japón busca crear y liderar una economía regional que abarque las economías del Asia Pacífico, en aras de contrabalancear el regionalismo europeo y americano. Este movimiento de expansión hacia la integración regional se puede caracterizar como una respuesta al dilema de seguridad, que sugiere que cada sistema de integración regional busca mejorar su poder de negociación con respecto a otras regiones (GILPIN; 2001).

El regionalismo, se muestra para algunos como una alternativa para el multilateralismo; no solo lo suplementa sino que lo acelera (Bhagwati, 1992). Esta posición se ve justificada y apoyada con la significativa conversión de los Estados Unidos, que luego de la “muerte” del GATT, optó como vimos, por otras estrategias. Dentro de este debate, hay quienes también sostienen que el regionalismo vendría a ser un paso previo al multilateralismo (MANSFIELD, MILNER; 1999). Se puede aplicar esto último al caso sudamericano, más concretamente al de los países de la CAN, quienes dadas sus características de economías débiles, prefieren abrir sus mercados de forma regional, para posteriormente hacerlo a nivel global, luego de haberse fortalecido mutuamente. También prefieren negociar acuerdos entre bloques regionales, pues si lo harían aisladamente, las ganancias no serían las mismas.

Negociación del Tratado de libre comercio entre Ecuador y Estados Unidos

Los fracasos sucesivos en los intentos de conformar una zona de libre comercio de las Américas impulsada por los Estados Unidos desde 1994, dieron como resultado que la mayor economía del mundo busque otras alternativas y abra nuevos caminos, en aras de ampliar y extender sus relaciones comerciales globales. Desde que las negociaciones de ese posible acuerdo comercial fueron interrumpidas, debido a la firme postura adoptada en relación a la eliminación de los subsidios agrícolas norteamericanos, los Estados Unidos han buscado otro camino de naturaleza bilateral, para ampliar sus mercados y su competitividad internacional. Esta nueva forma de lograr sus objetivos es conocida por el nombre de “minilateralismo”, que ha sido materializado bajo la forma de Tratados de Libre Comercio.

En la actualidad los Estados Unidos cuentan con más de cincuenta acuerdos bilaterales de comercio, con una gran variedad de países, entre los que destacan México, Canadá (NAFTA), Chile y los países de América Central¹, Israel, Singapur, Jordania, Perú, Australia y Marruecos, entre otros.

En este contexto, países como Ecuador no pueden continuar quedando de lado, deben participar más activamente en el escenario mundial. Dadas estas circunstancias, el país parece haber entendido que existen estrechas relaciones de interdependencia a nivel global y si no participa de ellas continuará siendo la periferia, no solo del mundo sino también de la región.

En este punto es fundamental destacar que los Estados Unidos es el mayor socio comercial del Ecuador, más del 50% de las exportaciones del país tienen como destino el país del norte. Los países de la CAN en su conjunto, tienen también como destino principal el mercado estadounidense, siendo Colombia el país que tiene la mayor participación de esas exportaciones con un 41%. Le sigue Ecuador con 31%, Perú con 21% y Bolivia con apenas 2%².

En consecuencia, desde el mes de mayo de 2004 se iniciaron las rondas de negociación entre los Estados Unidos y los países de la CAN (Colombia, Ecuador y Perú³).

El interés de los Estados Unidos de negociar acuerdos de estas características con los países andinos obedece a la necesidad de consolidar un bloque regional y facilitar a estos países el acceso al mercado estadounidense, con el fin de fomentar las

1 El TLC firmado con los países de América Central y República Dominicana es conocido como CAFTA.

2 Estas cifras corresponden al 2006, antes de que caigan las negociaciones del TLC entre Ecuador y Estados Unidos.

3 Bolivia y Venezuela no fueron incluidos en las negociaciones. Inicialmente Bolivia asistió al proceso en calidad de observador, pero no continuó participando en el proceso. Venezuela estuvo totalmente en contra de las negociaciones y trajo como consecuencia su salida de la CAN.

exportaciones y el crecimiento económico y ofrecer alternativas de desarrollo para combatir el narcotráfico y el terrorismo presente en la región. Constituye además interés de los Estados Unidos consolidar su liderazgo geopolítico (OFI-AGRO, 2005).

A partir de entonces transcurrieron más de dos años desde la primera ronda de negociación. Paulatinamente, estas negociaciones se hicieron más complejas, puesto que algunos de los temas tratados fueron dilatándose, tornándose de esta manera, imprescindible prolongar el periodo de negociaciones. Se esperaba conseguir un acuerdo en bloque, pero esto no fue posible debido a las diferencias entre los países de la CAN, sobretodo en lo referente a los sectores y productos sensibles. En vista de esta situación, los involucrados prefirieron negociar tratados bilaterales y no un tratado multilateral, como había sido planificado inicialmente.

Colombia fue el primero de los tres países en cerrar las negociaciones, en 2006, seguido por Perú en el mismo año. En el caso del Ecuador se realizaron 14 rondas de negociaciones y no se consiguió llegar a un acuerdo formal. Cabe recalcar, que además de las diferencias entre las partes, las negociaciones se vieron afectadas por la reforma de la

Ley ecuatoriana de Hidrocarburos, la misma que estipuló básicamente que el Estado pasaría a participar del 50% de los lucros extraordinarios de las empresas petroleras, en vista del aumento de precio del barril en los mercados internacionales. También fueron elementos que contribuyeron a la erosión de las negociaciones la falta de una clara política comercial del Ecuador, pues el gobierno⁴ no pudo unificar los intereses de todos los sectores involucrados en las negociaciones.

En la actualidad las negociaciones de un posible TLC entre Ecuador y los Estados Unidos presentan un panorama poco alentador, incluso se podría decir que es inexistente, pues no serán retomadas, por lo menos no en el corto plazo, durante el gobierno que inició en enero de 2007⁵.

A todo ello, se suma una falta de consenso nacional entre los principales actores, lo que torna la situación aún más difícil. El pasado 13 de febrero caducaron las preferencias arancelarias del ATPDEA⁶ para el Ecuador, y una nueva renovación depende tanto de la normalización de relaciones entre los dos países⁷, como de la buena disposición de Washington, y las gestiones que emprendan los países beneficiarios de la Comunidad Andina.

4 Durante los Gobiernos de Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio.

5 Inicia El gobierno de Rafael Correa, bajo El régimen del así denominado socialismo del siglo XXI, que mezcla concepciones de izquierda con populismo.

6 Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA)

7 Desde el 5 de abril de 2011, cuando se desencadenó el impasse diplomático entre ambos países, a raíz de la declaración de persona no grata a la Embajadora de Estados Unidos en el Ecuador, las relaciones entre EEUU y Ecuador se mantienen a nivel de Encargados de Negocios.

El modelo de TLC propuesto por los Estados Unidos define reglas y parámetros internacionales en áreas clave para el desarrollo del Ecuador, como propiedad intelectual, medio ambiente, inversiones, agricultura, temas laborales, solución de controversias, políticas públicas y el papel del Estado, entre los más relevantes. Consecuentemente, afecta el tejido institucional tanto positiva como negativamente, pero en el caso ecuatoriano genera presiones substanciales con miras a alcanzar reformas positivas, fundamentalmente a través de la presión sobre las viejas estructuras políticas y empresariales de los grupos de interés.

Las dificultades para lograr un entendimiento o conciliación entre los diversos grupos de interés ecuatorianos son los responsables, en gran medida, de la inexistencia, hasta la fecha, de un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, como los que fueron alcanzados por Colombia y Perú.

La no firma del TLC, al momento de las negociaciones, según varios estudiosos del tema, representaría una pérdida para el Ecuador de aproximadamente US\$ 140 millones en exportaciones por año, en contraposición, con un TLC se podría ganar cerca de US\$ 50 millones. En conclusión, la no existencia de un tratado comercial podría implicar un costo de US\$ 190 millones en las exportaciones del Ecuador hacia los Estados Unidos (PAREDES; 2006).

Esto último, entra dentro de la lógica de la nueva economía política, cuya explicación pone énfasis en los grupos políticos de interés y sobre todo, en las consecuencias distributivas del regionalismo económico. Este enfoque asume que los acuerdos de libre comercio, como el que ha sido explicado en párrafos anteriores, tienen consecuencias redistributivas significativas que generalmente son nocivas por los no miembros, es decir para quienes se quedan fuera de este tipo de acuerdos. También se crean ganadores y perdedores dentro del conjunto de los propios miembros del sistema de integración regional (GILPIN, 2001).

De la misma manera, la percepción de que un acuerdo económico beneficia a sus miembros puede provocar que otros Estados que no forman parte y que están ansiosos por obtener esas ganancias, formen a su vez un bloque regional. Esto puede ser observado en varios países de América Latina que establecieron sistemas de preferencias arancelarias para mejorar su apalancamiento en las negociaciones con los Estados Unidos y el NAFTA (MANSFIELD, MILNER, 1999).

Resultados de la negociación

Se observó la tendencia del Ecuador de atribuir el actual fracaso de las negociaciones a la falta de voluntad política del gobierno, así como a la falta de interés de los Es-

tados Unidos en conceder más flexibilidad al país para alcanzar los compromisos y las condiciones exigidas para la implementación del TLC. No obstante, éstas sean razones de suma importancia, no son las que definen exclusivamente el éxito o fracaso del proceso. Existen otros factores de gran relevancia que impidieron la finalización de esas negociaciones, uno de ellos sería precisamente el escenario doméstico, y más específicamente sus actores y sus intereses.

En las rondas de negociación se constituyeron 18 mesas: acceso a mercados, agricultura, normas de origen, aduanas, medidas fitosanitarias, barreos (normas técnicas), salvaguardas, compras gubernamentales, inversiones, servicios, temas laborales, medio ambiente, propiedad intelectual, competencia, telecomunicaciones, comercio electrónico, servicios financieros y asuntos institucionales.

Como se puede observar, las negociaciones del TLC abarcaron una compleja y amplia gama de temas y sectores, en los que se encontraban inmersos diversos grupos de actores e intereses sectoriales de todo tipo, desde quienes estaban a favor del tratado, hasta los que por el contrario, lo repudiaron.

El grupo negociador agrícola fue uno de los más complicados, debido a la importancia que representan para ambas partes, y también debido a la gran cantidad de ítems que abarca. A todo ello se suma el hecho de estar compuesto por muchos grupos

de intereses pertenecientes a distintos sectores: empresarial, campesinos, indígenas, cooperativas y exportadores, entre otros. Cada uno de estos diferentes grupos posee intereses específicos, necesidades y preferencias muy diversas, incluso opuestas. Asimismo, los grupos anteriormente mencionados representan a varios sectores de la población y cada uno de ellos posee una porción de poder en el área agrícola. La distribución del poder es asimétrica entre esta multiplicidad de actores.

La situación descrita corresponde a un escenario o ambiente poliárquico (MILNER; 1997), en el cual las decisiones son tomadas por varios actores, lo que dificulta llegar a un acuerdo, en vista de las diferentes posturas. Tanto MILNER como PUTNAM parten de la premisa que sugiere la existencia de dos paralelismos dentro de un proceso de negociaciones, explicitado en el modelo de juegos de dos niveles (PUTNAM; 1993). Para ambos, el ambiente doméstico es fundamental para consolidar cualquier tipo de negociación entre países. Es de aquí, de donde pueden ser derivadas las razones, si no todas, por lo menos en parte, por las cuales un acuerdo comercial entre Estados Unidos y el Ecuador es de difícil aplicación.

De la misma manera, se muestra como fundamental el papel desempeñado por los negociadores gubernamentales, pues son ellos los encargados de crear un puente ente los niveles

doméstico y externo. En el grupo de negociación agrícola y dado el gran número de actores que en él confluyen, los negociadores de esa área no siempre son representantes de todos los sectores involucrados, factor éste último, que estimuló el surgimiento de los así llamados “grupos paralelos de negociación” que se reunieron simultáneamente, pero que no siempre fueron tomados en consideración al momento de tomar decisiones.

Conclusiones

El nuevo regionalismo, como fuera anteriormente explicitado, posee características propias, que difieren del regionalismo en décadas anteriores. No son solo sus líneas de acción las que han cambiado, sino también su naturaleza y razón de ser. A ello se añaden las herramientas tecnológicas que poseemos en la actualidad que permiten formar sistemas de integración regional de manera más rápida y, sobre todo, profunda. Vemos así, que la interdependencia es cada vez mayor, que las distancias son menores, que tenemos información inmediata de lo que sucede en cualquier rincón el mundo, por más lejano y remoto que estuviese. En definitiva, este nuevo regionalismo se va adaptando a estas nuevas situaciones, se va modelando conforme evolucionen las interacciones de quienes partici-

pan y están inseridos en estas nuevas dinámicas.

Existe un debate que confronta el papel que desempeña este nuevo regionalismo en el escenario internacional. Si bien para unos es una alternativa al multilateralismo, y para otros es un paso anterior que tendría como una especie de fin último el multilateralismo, ambos existen, y puede corroborarse día a día, cómo los distintos países utilizan los foros de uno u otro indistintamente, según convenga más a sus intereses y obtengan más ganancias⁸.

Por otro lado, la estrategia adoptada por los Estados Unidos, de celebrar acuerdos de libre comercio con los países de América latina, por separado o por bloques regionales, que se dio luego del fracaso de las tentativas de formar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, tiene en definitiva, el objeto de lograr que todos los países de la región tengan un acuerdo común, que a la larga podría desembocar en el ALCA, en caso de aunarse todos esos esfuerzos aislados. Sin embargo, vemos que no todas las negociaciones han sido exitosas, ni han dado como resultado la firma de un TLC, como sucedió en el caso ecuatoriano.

A pesar de haber sido mencionadas muy brevemente las interacciones de la mesa agrícola, así como los actores que la componían, se puede observar y por lo tanto concluir, que,

8 Este fenómeno de escoger el foro más conveniente para presentar determinado caso, problema, etc, se denomina forum shopping.

efectivamente, el nivel doméstico sí interfirió en la dinámica de las negociaciones. Todos estos grupos de interés domésticos, las élites preponderantes e incluso la presión ejercida por otros grupos que aparentemente no tenían tanta relevancia en dichas negociaciones, como es el caso indígena, intervinieron para que de una manera u otra no se consolide una negociación. Los distintos niveles de poder de los actores, que se vieron representados durante las negociaciones y la forma de ejercerlo, desembocó, como ya es bien sabido, en la no firma del TLC.

Cabe desatacar también el papel del gobierno en este aspecto, puesto que en este caso fue el actor que servía como nexo entre el nivel doméstico y el externo. Los intereses de este importante actor también tuvieron gran relevancia y fueron, de cierta manera decisivos para la decisión final de terminar con las negociaciones.

La no firma del TLC para el Ecuador no tuvo las repercusiones desastrosas que se vaticinaban. Es cierto que Perú y Colombia culminaron el proceso de negociación de sus TLC⁹, pero aún está pendiente la ratificación por parte del Congreso estadounidense del acuerdo con Colombia. Consecuentemente, en el caso de Colombia, que compite directamente con el Ecuador por ese mercado, por tener productos similares, aún no se

beneficia de la reducción de barreras arancelarias, ni del acceso al mercado de Estados Unidos.

En este sentido, los porcentajes de exportaciones ecuatorianas con destino a los Estados Unidos, no han variado significativamente. La reducción del comercio del año pasado se debe a la crisis financiera de la que aun se está recuperando la economía mundial en términos generales. Hasta hace apenas dos meses, como ya se observó, el Ecuador, estaba en proceso de negociar una prórroga del ATPDEA, sin embargo debido al ya explicado impasse diplomático entre ambos países, si bien no se han cerrado las puertas del todo, va a ser muy difícil concretar la ampliación de dicho acuerdo.

Bibliografía

BHAGWATI, J, "Regionalism versus Multilateralism," *The World Economy*, 15 (1992).

Equipo Consultor OFI-AGRO; *Análisis de las repercusiones Del TLC en los productos agrícolas no tradicionales*. Quito, Ecuador, febrero de 2005.

GILPIN, Robert, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

9 En EL Caso de Perú, el TLC con EEUU, viene siendo implementado desde el 1 de febrero de 2009. Colombia, a pesar de haber sido el país andino que avanzó de manera más acelerada en las negociaciones, se encuentra aún esperando la ratificación del Tratado por parte del Congreso de los Estados Unidos. Colombia se comprometió además a solucionar algunos aspectos concernientes a su legislación laboral.

MANSFIELD, E and MILNER, Helen, “The New Wave of Regionalism”, *International Organization*, 53: 3 (1999).

MILNER, V. Helen. *Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations*. Introducción. 1997.

PAREDES, Pablo Lucio. *El TLC como un elemento de una estrategia integral de desarrollo: oportunidades y desafíos*. Quito, Ecuador: IDE Escuela de Dirección de Empresas. Junio de 2006.

PUTNAM, D. Robert. *Diplomacy and Domestic Politics, The Logic of Two-level Games*. 1993.