

LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO IMPULSADOS POR EUA COMO UNA RESPUESTA AL FRACASO DOHA. EL CASO ANDINO

Ruben Flores

Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador. E-mail: reflores@puce.edu.ec

Recibido: 6 Julio 2006 / Revisado: 1 Septiembre 2006 / Aceptado: 4 Septiembre 2006 / Publicación Online: 15 Octubre 2006

Resumen: La vigencia de la división del trabajo imperante entre el norte y el sur, bajo el actual escenario de globalización económica, esta siendo modificada, por la a nueva tendencia en la que cualquier producto, (sea materia prima, manufacturado o servicio) puede ser producido en muchos países y regiones gracias en primer lugar al descenso en los costos de transporte, de telecomunicaciones, laborales, ambientales, que configuran unas ventajas de localización; pero además, a que luego del fracaso de la OMC desde la Ronda del Milenio hasta la de Doha y el fallido intento de la construcción de la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la estrategia comercial de los EUA se ha centrado en impulsar acuerdos bilaterales de nueva generación TLC cuyo objetivo es lograr avanzar en una marco normativo que le garantice trato nacional y no discriminatorio al capital productivo extranjero (inversión extranjera), la estandarización de las normas técnicas, fitosanitarias, la defensa de los derechos de propiedad, entre otras.

Palabras Clave: Doha, Estados Unidos de América, Tratados de Libre Comercio, Ecuador.

1. LA EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS COMERCIAL ECUADOR CON EL MUNDO Y EN PARTICULAR CON ESPAÑA

Según el indicador del Grado de Apertura (GA)¹ de la Economía, a nivel andino, Ecuador presenta la mayor apertura hacia la economía mundial, en que sus socios andinos. En efecto, en la década pasada el GA del Ecuador llegó a un nivel promedio de 46.2%; mientras que, Bolivia al 44%, Venezuela al 42%, Perú y Colombia al 33%.

En el Ecuador, cuatro son los sectores más importantes que contribuyen al PIB: la Producción Primaria, la Producción Industrial, el Comercio (al por mayor y menor) y el Transporte, el Almacenamiento y las Comunicaciones. Agregando estos sectores, representan el 62.5% del PIB, en promedio, a lo largo del período de estudio. La Producción Primaria por sí sola representa el 24% promedio del PIB, la misma que está compuesta en un 38.7% por el Sector Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura; en un 52.2% por el Sector Explotación de Minas y Canteras y finalmente, por el Sector Pesca en un 9%. Por su parte, la Producción Industrial, alcanza únicamente el 12% (incluyendo la refinación de petróleo). Según este esquema, es claro que la producción ecuatoriana se caracteriza en su mayor parte por materias primas, productos carentes de valor agregado, por ello este patrón productivo se reproduce en la estructura de las exportaciones como se detalla a continuación

Las exportaciones ecuatorianas llegaron en el año 2004 a 7.7 mil millones de dólares, han crecido a una tasa promedio de 5.6% en el período 1994-2004, pero han presentado fluctuaciones significativas. Inicialmente, se evidencia un marcado crecimiento hasta el año 1997, en el cual el Fenómeno de El Niño ocasionó graves pérdidas en la Costa Ecuatoriana, región que concentra un amplio volumen de la producción exportable del país. A partir de entonces, estas pérdidas se complementan con la inestabilidad política, el mal manejo financiero y los desequilibrios macroeconómicos que condujeron a profundizar la situación de pobreza de la población, generando un desplome de la economía nacional y de su oferta exportable.

En el año 1998 se aprecia una caída de las exportaciones que poco a poco fueron recuperándose en los dos años siguientes. Sin embargo, para el 2000 se pone en vigencia el régimen de dolarización, que en su primera fase provocó un incremento de los precios de los insumos para la producción, generando nuevamente un descenso en las exportaciones para el año 2001. A pesar de este efecto inicial, las exportaciones se recuperaron y tuvieron un comportamiento creciente, en buena parte gracias a la escalada en los precios del crudo.

Los resultados para los próximos años están en función de cómo el Ecuador resuelva los problemas de inestabilidad política y social que se han generado desde inicios de los ochenta, y se han manifestado con fuerza desde 1995, manteniendo señales negativas para el aparato productivo nacional, lo que ha generado un clima negativo para la atracción de la inversión.

En consecuencia, la ausencia de cambios estructurales que generen incrementos de productividad y procesos de agregación de valor a los productos, para disminuir la vulnerabilidad de la economía a los shocks internacionales, genera barreras para que el Ecuador se inserte adecuadamente a los esquemas del comercio internacional actual.

La estructura de las exportaciones, durante la última década, esta caracterizada por una dependencia de las ventas petroleras que representaron el 41% del total de exportaciones, mientras que el 59% corresponde a las exportaciones no petroleras. La tasa de crecimiento de las exportaciones petroleras ha sido del 18% y de las no petroleras el 4.1%. Esto demuestra la gran dependencia de la economía del sector petrolero.

Del total de las exportaciones no petroleras, las exportaciones tradicionales (cacao, café, banano, camarón, atún, pescado y sus elaborados) tienen una participación del 58% y en la década anterior han crecido levemente en un promedio del 0.3% anual; por su parte, las no tradicionales que constituyen el 42% de las exportaciones no petroleras, presentan una gama mucho más amplia de productos, tanto primarios como manufacturas de diversas categorías (elaborados de productos agrícolas como el mango, brócoli, flores y del mar, manufacturas en cuero, plástico, metales, textiles, etc.), y en promedio se la tendencia ha sido más dinámica ya que crecieron a un 10.9% anual.

En consecuencia, la estructura exportadora del Ecuador se caracteriza por depender de las exportaciones primarias que son las más representativas, algo más de dos tercios del total de exportaciones (77%), con una tasa de crecimiento promedio en la década de 7.8%; mientras que, las exportaciones industrializadas crecieron a una tasa de 10.3% promedio anual, pero solo representan el 23%

El Coeficiente de Apertura Exportadora (CAE)² que es el indicador que da cuenta de la vocación exportadora de una nación, para el Ecuador, el valor promedio para la última década es de 22.9%, que indica que gran parte de la producción ecuatoriana se destina al consumo interno, por ende la vocación exportadora de Ecuador es baja.

Al realizar un análisis por sector, el indicador muestra comportamientos diferentes: el petrolero por ejemplo, refleja un coeficiente de apertura del 54%, mostrando que el sector petrolero ecuatoriano tiene una tendencia indudable al sector externo, ya que más de la mitad de la producción de crudo y sus derivados van al mercado internacional; por su parte, el sector agrícola primario muestran un CAE de 73.8%; mientras que el componente industrial y de servicios exportado no supera el 5%.

El principal destino de exportaciones del Ecuador, por bloque comercial, es el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), mercado al cual se ha exportado en promedio 1.968 millones de dólares, valor que corresponde al 52.6% del total de las exportaciones del Ecuador en la última década. Siendo Estados Unidos (EUA) el principal socio comercial, puesto que el 96.4% de las exportaciones al NAFTA, se dirigen a ese país. La tendencia de las exportaciones ecuatorianas hacia el NAFTA ha sido creciente, con excepción del año 2001, efecto de la puesta en vigencia de la dolarización. El segundo destino de exportaciones del Ecuador es la Unión Europea (UE), donde se dirige el 22.7% de las exportaciones (850 millones de dólares), las mismas que han permanecido casi constantes a excepción del año 2000, debido a la inestabilidad económica y la implementación de la dolarización. El tercer bloque comercial más importante para el Ecuador es la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que participa con un 17.6% (657 millones de dólares) con una tendencia al alza sin variaciones bruscas a lo largo de los últimos diez años.

Luego, en las relaciones comerciales tienen relativa importancia, MERCOSUR participa con el 2.7% de las exportaciones y el 4.4% restante se dirige a Japón, China y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

El flujo de exportaciones del Ecuador hacia la CAN ha experimentado la mayor tasa de crecimiento (9.7%) en comparación a los demás bloques comerciales para la década. Para el NAFTA, la tasa de crecimiento ha llegado al 7.1%, a la UE 2.8%; en tanto que las exportaciones al MERCOSUR tuvieron la tasa de crecimiento más baja (2.5%).

El otro lado de la moneda en el flujo de comercio exterior lo representan las importaciones, en el caso del Ecuador, la canasta de la compra de productos y servicios está compuesta por materias primas (39%), seguido por bienes de capital (31%) y en menor medida bienes de consumo (23.4%). El sector menos representativo es el de combustibles y lubricantes que concentra un 6.4% promedio de las importaciones en los últimos diez años.

La mayoría de importaciones de materias primas se utilizan en procesos industriales (79%), siendo los productos químicos 36% y productos mineros 33%, los principales, seguidos de productos alimenticios y productos agropecuarios no alimenticios (los dos rubros con un 15% en promedio).

En segundo lugar, se destinan al sector agrícola (13%) donde el rubro más importante es el de alimentos para animales que concentra un promedio del 17%; y, por último se usan como insumos para la construcción (8%).

En lo que respecta a bienes de capital, el 60% de las importaciones son destinadas a la compra de bienes industriales, seguido por equipos de transporte con un 37% y por último bienes agrícolas con 3%. Así:

- Respecto a la industria, el rubro más importante es de maquinaria industrial (con un promedio del 47%) seguido por máquinas y aparatos de oficina con 17%, y con un 15% en promedio, están las importaciones de partes y accesorios para maquinaria industrial
- Las de transporte se concentran en equipo rodante (59% promedio) frente a las partes y accesorios (con un 40%)

- En relación con la agricultura el rubro más importante es el de maquinas y herramientas (con un 67% en promedio), seguido por material de transporte y tracción (con un 27%).

Por su parte, de la importación de bienes de consumo el 56% se concentra en bienes no duraderos, principalmente productos farmacéuticos y de tocador (los dos con un 38% promedio) seguidos de productos alimenticios (17%); en tanto que, los bienes duraderos constituyen el 44%, donde la mayor parte corresponde a importaciones de vehículos de transporte particular (50% en promedio), ubicándose después maquinarias y equipos para el hogar (con un promedio de 23%) e importaciones de utensilios domésticos con un promedio del 12% en el período.

Los combustibles y lubricantes, reflejan en los últimos años un comportamiento distinto, debido al incremento de los precios del petróleo y a la política de subsidio en la formación de precios que hace que los niveles más altos de importación se registren desde el año 2003, llegando a tener una participación mayor al 10% de las importaciones.

Lo que si queda claro, en este lado de la moneda, es la tendencia creciente en las importaciones que hace el Ecuador del resto del mundo, a raíz de la dolarización; siendo esto, un elemento que puede convertirse en el problema estructural más importante que ponga en riesgo a la economía ecuatoriana, puesto que afecta a la capacidad productiva nacional, que con una mala negociación en el marco del TLC o cualquier negociación de un nuevo acuerdo comercial, se convertirán en la estocada final para el sector productivo y en consecuencia el mantenimiento de la misma dolarización.

Esta situación exige el establecimiento de condiciones favorables (incentivos) para que el sector productivo y de servicios continúen con su rol de generar divisas, empleo y aporte a la producción nacional.

A nivel de bloques económicos, la estructura de importaciones muestra que el NAFTA es el bloque del cual se abastece principalmente el Ecuador, 37% (1499 millones de USD promedio de los últimos diez años), siendo Estados Unidos su principal socio comercial (1221 millones de USD). Este mercado presenta una tasa de crecimiento del 4.4%. (3.4% para Estados

Unidos a nivel individual) En segundo lugar, se encuentra la CAN con una participación del 24% (1014 millones de dólares) siendo el bloque que mayor crecimiento registra en el período en estudio.

La Unión Europea es el tercer abastecedor en las compras que hace el Ecuador con el 17% (equivalente a 688 millones de USD), con una tasa de crecimiento anualizada del 4.4%.

El MERCOSUR, ocupa el cuarto lugar con el 9% de participación en las importaciones ecuatorianas, mostrando una tasa de crecimiento anualizada del 11.8%.

Otros mercados más pequeños son Japón, China y los demás países asiáticos que conjuntamente totalizan un mercado interesante de 568 millones de USD. Se debe destacar que, la tasa de variación correspondiente a las importaciones provenientes del mercado japonés es decreciente (-4,7%), mientras que el crecimiento de las compras tanto a China como a los demás países asiáticos ha sido de 52% y 25.2%, respectivamente.

Tomando en cuenta la evolución de las dos caras de la moneda, el Ecuador en su conjunto, previo a la dolarización, siempre tuvo estructuralmente un saldo de Balanza Comercial positivo, esta situación peligrosamente ha cambiado teniendo luego de la dolarización años donde las importaciones han sido mayores a las exportaciones generando una Balanza Comercial negativa.

Por otro lado, al ser la canasta ecuatoriana de exportaciones, constituida primordialmente por productos primarios básicos, cuyos precios (algunos de ellos) están distorsionados en el mercado internacional por la presencia de los subsidios, sus variaciones altamente significativas pueden generar que el Ecuador sea afectado por la presencia de shocks externos que alteran los flujos de comercio de la economía y por ende, sus términos de intercambio, lo que dificulta la suavización de estos ciclos económicos.

Otro aspecto a ser considerado es que con la adaptación del dólar estadounidense como circulante, unidad de cuenta y reserva de valor, la economía se volvió mucho más abierta al mercado externo, pues al perder el manejo de la Política Monetaria, no hay posibilidad de establecer controles para enfrentar los shocks

externos. Además, la dolarización es un esquema monetario que se debe sustentar en la generación de divisas con base en las ventas de productos y servicios.

Según datos del Banco Central del Ecuador, se observa una tendencia relativamente creciente de la relación de términos de intercambio³ hasta 1996 (valores mayores a 100), entendiéndose que ingresaron a la economía nacional más recursos de los que salieron para adquirir todas las importaciones. Sin embargo, desde el año 1997 esta relación de términos de intercambio inicia una tendencia a la baja debido a la caída de las ventas petroleras a partir del segundo semestre de 1996, este declive llegó a su nivel más crítico para el año 2000 con un índice de 11.66, que se tradujo en una cuenta corriente con un amplio déficit.

Esta caída se vio revertida a partir del año 2001 con el inicio de una asimilación de los efectos de la dolarización por parte del aparato productivo, que provocó la recuperación de las exportaciones en términos de las importaciones y ha generado un crecimiento sostenido hasta la fecha de los términos de intercambio, que en el contexto sigue siendo bajo debido a la presencia fuerte de la especialización en la exportación de materia prima basada en la explotación de recursos naturales.

2. LA RELACIÓN COMERCIAL CON ESPAÑA

Los tradicionales vínculos históricos y culturales con España se potencian con la emigración a ese país de más de medio millón de ecuatorianos en los últimos años, número que por reunificación familiar se podría duplicar en poco tiempo.

El estado actual de las relaciones entre Ecuador y España no refleja la profundidad ni la riqueza de esos vínculos históricos y culturales. Por su parte el intercambio comercial ha tenido modestos progresos y la cooperación financiera no ha podido ser aprovechada a plenitud, donde es importante que el programa de canje de deuda establecido en el año 2005 fluya en beneficio del Ecuador.

Los datos evidencian que la relación comercial entre Ecuador y España no es significativa; apenas, el 1.25% (alrededor de 120 millones de US dólares) de las exportaciones e importaciones que se dirigen a la Unión Europea, son destinados a España, país con el

cual sólo en los últimos años se ha logrado una balanza comercial positiva poco significativa.

La caracterización de este flujo comercial, tampoco cambia la tendencia de la estructura general, es decir el Ecuador presenta en sus exportaciones a España una alta concentración en productos primarios (camarón, langostino, preparados y conservas de pescado, atún, rosas, banano, cacao y plátano); mientras que le compramos a España una cantidad cercana a lo que le vendemos en teléfonos móviles, libros, cerámica y una gama más diversa de productos manufacturados.

El legítimo derecho de España a establecer una política migratoria no debería convertirse en una barrera para los intercambios económicos, políticos y culturales entre ambos países.

3. CUÁL ES LA AGENDA DE COMERCIO EXTERIOR QUE JUSTIFICA LA EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS COMERCIALES

La agenda de comercio exterior en los últimos cincuenta años pasa de un escenario, en el que estuvo vigente una política cerrada, con intervención del Estado, cuyo fin era el desarrollo interno a través de la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, donde la integración regional consolidó mercados locales con niveles de protección significativamente importantes a sectores industriales (bienes finales); a otro escenario, en el que a través de la aplicación de políticas de ajuste estructural, estabilización económica, apertura económica y un menor rol del Estado en la economía (Consenso de Washington), se logre un proceso de inserción en el mercado internacional (un mercado abierto) y en el proceso globalizador.

Este proceso de transición el Ecuador lo hizo impulsando una matriz de política de comercio exterior abierta, instrumentalizada a través de la suscripción de varios acuerdos, tratados y convenios (bilaterales, regionales y multilaterales) entre los cuales se destacan el ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC 1995), el fortalecimiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN 1995), el acuerdo de una Zona de Libre Comercio (ZLC) entre la CAN y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR 2004), y las renegociaciones de preferencias arancelarias con los EUA y la CE.

Algunos detalles de estos hitos importantes en la Política Comercial del Ecuador:

1. El proceso de integración andina que arranca el 26 de Mayo de 1969 mediante la firma del Acuerdo De Cartagena, suscrito por Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú. Venezuela se adhirió en 1973 y Chile se retiró en 1976. Este proceso históricamente tiene varios momentos de transición que coinciden con los vividos por los países, provocados por ese cambio de una matriz de política comercial con una concepción de desarrollo hacia adentro para luego orientar las acciones a un sistema de manejo regional de apertura.

La Decisión 370, de noviembre de 1994, aprobó, la estructura arancelaria común AEC para conformar la Zona de Libre Comercio (ZLC) y su aplicación a terceros países a partir del 1 de febrero de 1995. Que no es tan común, debido a la Decisión 321, en la que se decidió la "Suspensión Temporal del Perú" al Programa de Liberación y al AEC y que luego de difíciles negociaciones, el 30 de julio de 1997, por medio de la Decisión 414, se aprobó el cronograma de desgravación arancelaria para que el Perú se inserte en la ZLC con plazos que se cumplen a finales del 2005 y de esta manera fortalecer la Unión Aduanera.

Los cambios institucionales relevantes se impulsaron a partir del 1 de agosto de 1997, fecha en la que inician funciones la Secretaría General de carácter ejecutivo (organización subregional con personería jurídica internacional constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración SAI), con sede en Lima.

En consecuencia, la incidencia en la política comercial del Ecuador tiene que ver con la estructura arancelaria, el tratamiento de sectores como el automotor, textil, agropecuario, el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, Sistema Andino de Normalización y Sistema Andino de Franjas de Precios.

2. Los Acuerdos Regionales y de Alcance Parcial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) desde 1980 ex ALAC, configuran un patrimonio histórico comercial que crea y desvía flujos comerciales a nivel de los países que forman parte del Tratado de Montevideo.

Los Acuerdos Regionales se dividen en: Preferencia Arancelaria Regional (PAR), el más importante para el Ecuador (80% de las importaciones del Ecuador desde MERCOSUR utilizan este mecanismo) y Nómina de Apertura de mercados (NAM). Además existen Convenios de Cooperación Científica y Tecnológica

Los Acuerdos de Alcance Parcial, incorporan los de Complementación Económica y los Acuerdos de Renegociación de las Preferencias, estos últimos son importantes, debido a que en el año 2002, culminó la negociación a través de la cual, los socios andinos en conjunto renegociaron sus preferencias a nivel individual con los países socios del MERCOSUR, constituyéndose estos Acuerdos en la base de la negociación de la ZLC entre los países de la CAN y el MERCOSUR, vigente desde el 2004.

3. A finales de julio de 1995, el Consejo General reunido en Ginebra, aprueba por unanimidad la adhesión del Ecuador como miembro de la OMC; sin embargo no fue sino hasta el 21 de diciembre del año 1995 cuando el Congreso del Ecuador aprobó el Protocolo de Adhesión al principal foro de comercio mundial.

Al momento de la adhesión del Ecuador a la OMC, el país se comprometió en 19 puntos, que incorporan compromisos de efecto en el tema de acceso a mercados (importaciones de artículos usados, fijación de contingentes, entre otros), pero sobre todo y a diferencia de los casos anteriores el país se compromete en temas normativos (Propiedad Intelectual, Servicios, Normas Técnicas, Acuerdo Fitosanitario, Subsidios a las exportaciones, Inversiones, Solución de controversias entre otras).

La mayor preocupación sobre este paso dado por el Ecuador, es que coincide con el inicio de la etapa de inestabilidad política y económica del Ecuador, cuando lo que se requería era fortalecer las instituciones, preparar la base científica y fortalecer los recursos humanos en el manejo de estos marcos normativos que pasan a ser supranacionales, finalmente se debilita la institucionalidad a tal punto que no se hace ni el seguimiento, ni la implementación de los compromisos asumidos en el marco de la OMC.

4. El Ecuador también cuenta con la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) que

ofrece la opción de acceso al mercado norteamericano con varias alternativas productivas diferentes a los cultivos ilícitos, para Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, mediante la eliminación o la rebaja del arancel de importaciones vigente hasta el 31 de diciembre del 2006. Esta Ley proroga y amplía los beneficios del ATPA (que estuvo vigente hasta el 4 de diciembre de 2001) y que ofrece un tratamiento preferencial alrededor de 7000 partidas arancelarias. El ATPDEA, en la práctica se convierte en la principal moneda de cambio de los EUA en el proceso negociador con los países andinos.

5. Igualmente, el Ecuador cuenta con el Sistema Generalizado de Preferencias Europea (SGP), aprobado por el Consejo de la Comunidad Europea, se constituye en un régimen especial de apoyo a la lucha contra la droga, y su vigencia esta hasta el 31 de diciembre de 2014. El nuevo Reglamento comprende la evaluación de la utilización de las preferencias arancelarias, la lucha contra la droga, el cumplimiento de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre libertad sindical, contratación colectiva y trabajo de menores, y la gestión sostenible de los bosques tropicales.
6. A nivel bilateral el Ecuador también tiene adelantado negociaciones con Chile y México, entre otras.
7. Adicionalmente, el Ecuador desde 1994 ha participado de manera conjunta con sus socios andinos en las negociaciones del ALCA (estancadas durante los últimos años y que difícilmente se reactivarán) por el antagonismo de dos posiciones que forman parte también del fracaso del multilateralismo o de las negociaciones en la OMC: la primera, relacionada con el tema de la eliminación de los subsidios y medidas de apoyo, que en el caso particular del ALCA, EUA no tenía interés en poner sobre la mesa de negociación, mientras no se solucionara el tema en el marco de la OMC, sin embargo exigía que los demás países eliminaran cualquier instrumento que busque una compensación a la distorsión generada por los subsidios, como podía ser la franja de precios agrícolas que lo tienen vigente los andinos y Chile; y, la segunda, relacionada con el marco normativo, sobre todo, en el tema de propiedad intelectual, en

el que EUA quería llegar más allá de lo vigente en la OMC, es decir patentar animales y plantas, igualmente en el caso del tema fitosanitario, mientras los países de América del Sur y Centro América querían avanzar en el tema fitosanitario, EUA buscaba retroceder en lo planteado en la OMC.

8. Finalmente, el Ecuador desde octubre del año 2003 concentró sus esfuerzos en la negociación del TLC con los EUA, que igualmente se estancaron en abril del año 2006, para el caso de Ecuador, mientras que Perú y Colombia si finalizaron su negociación.

Según el gobierno de EUA, las negociaciones se estancaron porque el Ecuador no ha dado muestras claras de estar preparado, es así que el país no ha cumplido con la solución de una serie de contenciosos existentes entre empresas norteamericanas y el estado ecuatoriano en el sector eléctrico, petrolero, tampoco se ha modificado la Ley Laboral en el sentido que facilite la flexibilización laboral y que respete el derecho a la sindicalización de los trabajadores, que impida, castigue y limite el trabajo infantil, entre otros.

A inicios del año 2006 el Ecuador definió reformar la Ley de Hidrocarburos, con el fin de buscar una participación en los beneficios extraordinarios de las empresas privadas petroleras (entre ellas varias americanas, en particular, la OXY), generados por los cambios significativos que tuvo el negocio, por la tendencia creciente de los precios del petróleo. Paralelamente al tema de la reforma de la Ley, coincidió que por incumplimiento en el contrato que mantenía la OXY con el Estado ecuatoriano, el gobierno decidió declarar su caducidad. Estos dos hechos fueron interpretados por el gobierno norteamericano como una expropiación, una falta de seguridad jurídica, por lo que decidieron detener las negociaciones con Ecuador.

En consecuencia y en relación con estos antecedentes, el Ecuador y sus socios andinos, en los últimos 15 años, han tenido que ir adaptando sus esfuerzos de negociación a la evolución que han tenido estos instrumentos, que pasan de ser acuerdos simplemente comerciales a acuerdos más complejos, en

donde las partes negociantes acuerdan un programa de “acceso a mercado”, mayor interés de los países andinos, mediante el cual cada una de ellas se compromete a reducir paulatinamente a la otra los impuestos a la importación (aranceles) y otros obstáculos al comercio de sus productos a lo largo de un período de desgravación establecido, al finalizar este período de transición los productos importados por cada parte ingresan al territorio de la otra libre de aranceles; y, la complejidad se manifiesta en que, adicionalmente, se negocian muchos otros temas “normativos” (18 en total), que van desde el acceso de servicios, las normas fitosanitarias y de origen, regulaciones para la inversión y sistema financiero, normas ambientales y de trabajo, compras gubernamentales; así mismo, se establecen normas técnicas para regular los flujos comerciales y mecanismos para solucionar las posibles controversias que surjan de la aplicación de estos acuerdos de “nueva generación”.

Este segundo componente, esencialmente “normativo”, que además se convierte en un marco normativo supranacional, es el verdadero interés de los EUA identificado en las negociaciones del TLC, es el camino evidente para el nuevo proteccionismo, también es el vehículo a través del cual se va definiendo una suerte de estandarización de reglas de juego; y, finalmente se garantiza una protección a las inversiones extranjeras y a los procesos de innovación, que dan una libertad de movimiento sin equilibrio a las grandes empresas transnacionales⁴ y locales debilitando la posibilidad de mantener la porción de mercado de empresas medianas y pequeñas.

4. LOS TLC COMO UNA ESTRATEGIA AL ESTANCAMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES

Luego de la culminación de la Ronda Uruguay, se establece la OMC el 1 de enero de 1995, en sustitución del Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) y se da un fenómeno a nivel mundial que nos debería llamar la atención, tiene que ver con el número de Acuerdos Comerciales Regionales que se firman; en efecto, antes de 1995 no superaban los 30 acuerdos comerciales vigentes; mientras que, luego de establecerse la OMC, a la fecha existen cerca de 150 acuerdos, situación que ha generado un debate que no termina, referido a los límites entre el multilateralismo, el

regionalismo y más aún desde el año 2000 el bilateralismo.

Un elemento adicional a considerar, es que en los últimos 34 años se han firmado 77 TLCs, concentrándose el 65% de los mismos en el año 2000, esto es cerca de 50 TLCs. Siendo EUA, el país que más ha impulsado la negociación de estos tratados bilaterales de nueva generación con: Chile, Marruecos, Singapur, Panamá, CAFTA, Andinos, Australia, Nueva Zelanda, entre otros. Aprovechando la autorización que el Presidente Bush logró del Congreso Americano para proceder con la vía rápida en negociaciones comerciales que termina en Junio del año 2007.

Esta situación nos sugiere una interpretación que puede tener su lógica vinculada con el fracaso y ningún avance en el marco del cumplimiento de compromisos a nivel multilateral en la OMC, sobretodo aquel compromiso de los países desarrollados (CE, EUA, Japón) de definir un método y un cronograma para la reducción de los subsidios a la exportación y las medidas de apoyo que tienen el mismo efecto de distorsión en la formación de los precios de los bienes agrícolas en el mercado internacional. Punto específico que EUA no pone en la mesa de negociación de ningún TLC firmado hasta el momento y que, en términos bilaterales, los países contraparte de negociación han aceptado como condición previa a iniciar la negociación.

La preparación de Ecuador para beneficiarse de la firma de un tratado de libre comercio lo ubica en la posición 89, mientras que la otra parte del acuerdo se encuentra en el primer lugar. Esto significaría una competencia desleal y desigual en donde una de las partes tendría una ventaja absoluta por lo que sus márgenes de ganancia serían muy superiores al de Ecuador.

De igual manera, en la posición en la que se halla el país no podría competir con algunas naciones estratégicas, ya que solo supera a Nicaragua y Honduras, por los que el beneficio de la firma de un tratado de libre comercio se vería supeditado a la competencia existente con los otros países y al grado de preparación de las partes entendido como el fondo de las negociaciones.

- Los subsidios generan una distorsión en la formación del precio internacional.

Entre los productos que se negociarían con Estados Unidos están el trigo, maíz arroz, grano

de soya, azúcar refinada, leche y aves. Las condiciones en un escenario de competencia entre productos de los dos países suponen una desventaja a los productos nacionales ya que en Estados Unidos el sistema de producción esta fortalecido por el gobierno quien subsidia una parte de la producción del producto; en el siguiente cuadro se puede observar esta situación.

Cuadro I

Producto (EEUU)	Subsidio
Trigo	43%
Maíz	21%
Arroz	35%
Grano de Soya	14%
Azúcar refinada	71%
Leche	8%
Aves	5%

Esto hace que, comparativamente, para el productor extranjero sea mas barato producir que para el productor ecuatoriano, razón por la que se debería fortalecer el sistema de precios y de producción y no competir hasta que los productos sean competitivos internacionalmente.

En resumen, los compromisos que se asuman con la firma de los acuerdos de nueva generación implican, en los próximos cincuenta años, cambios significativos en la estructura productiva, institucional y normativa; en consecuencia, habrá sectores productivos que capturarían las oportunidades que generará el TLC a través de un mayor acceso a mercados. Sin embargo, hay otros sectores productivos que se enfrentan a riesgos significativos, en particular, el agrícola vinculado a los pequeños productores(as) que es el más vulnerable, puesto que se enfrentan a sectores productivos que cuentan con, el apoyo (subsidios y medidas de apoyo) la eficiencia y productividad que podrían desplazar ciertas actividades menos productivas en países como el Ecuador, para los que será necesario definir programas concretos de reconversión productiva, sobre todo si el proceso de negociación se lo enfrenta con responsabilidad y seriedad.

La experiencia de negociación del TLC Andino con los EUA, deja claro la estrategia norteamericana de privilegiar:

- a. El libre flujo de los factores, excluido el de personas.

- b. El entendimiento que todo lo solucionaría el libre mercado y, por excepción, se definen programas de cooperación.
- c. La ausencia de un organismo supranacional que haga el seguimiento de la ejecución y administración del Acuerdo
- d. La tendencia hacia la conformación de tribunales arbitrales internacionales o paneles ejercidos de manera privada para la solución de controversias.

Caracterización ésta, que choca con la concepción de procesos de integración impulsados en los años sesenta, que por el contrario, priorizan la armonización de políticas, el libre flujo de factores y personas, la necesidad de instituciones supranacionales, para la administración, seguimiento y solución de controversias que implican programas de ínter cooperación entre las partes, buscando el fortalecimiento institucional de las mismas.

En consecuencia es necesario advertir que estos instrumentos serán útiles solo cuando contribuyan al fortalecimiento de la democracia, las instituciones y a eliminar el creciente fenómeno de exclusión y desintegración social. Sobre todo si tomamos en cuenta que al Ecuador, para el año 2005 ocupa el puesto 103 en el ranking de competitividad entre 117 naciones y que en lugar de mejorar, la tendencia es a empeorar este posicionamiento, debido a la corrupción en las instituciones públicas y privadas, como consecuencia de la desorganización, inestabilidad y debilitamiento institucional.

5. LOS DESAFÍOS Y LA NECESIDAD BUSCAR UN EQUILIBRIO ADECUADO

El proceso de globalización que, actualmente, ha tomado nuevas dimensiones, convirtiéndose en un gran desafío pues la estrategia de firmar TLCs a nivel individual con diferentes países, permite el logro de varios socios con una estandarización en la normativa de las relaciones comerciales. Esta estandarización disminuye el riesgo de toma de decisiones y conductas inesperadas, generando un mayor poder de negociación y, por lo tanto, facilitando concretar a acuerdos comerciales a las grandes potencias como Estados Unidos con la Unión Europea. Por otro lado, la consecución de organismos supranacionales para la solución de conflictos

entre países, a través de la firma de los TLCs, pone de manifiesto una pérdida de soberanía que incide, definitivamente, en la forma de hacer política económica y sectorial.

En este sentido, la búsqueda de un equilibrio adecuado es urgente. Los países andinos deben superar algunos desafíos para lograr una inserción más justa y equilibrada en el mercado internacional, teniendo en consideración las asimetrías económicas, políticas, sociales, culturales, ambientales, jurídicas e institucionales que existen entre ellos, no solamente enfocadas en los mercados extranjeros sino en las economías andinas.

Este proceso implica, en primer lugar, establecer estrategias para mejorar la competitividad interna (agenda de políticas) de cada país individualmente y luego fortalecer y aplicar estos instrumentos a nivel regional, a través de alianzas que conlleven a la asociación, de tal forma que se actúe como un bloque; logrando así equiparar paulatinamente el poder de negociación entre los mercados andinos y los de los países del primer mundo.

Entre los principales retos que es necesario trabajar para enfrentar los procesos de negociación bilateral están:

- a) Mejorar la eficiencia de los servicios como el de sanidad agropecuaria.
- b) Promover las exportaciones con valor agregado.
- c) Fomentar la asociatividad de los productores como una estrategia para mejorar la competitividad de las cadenas productivas
- d) Mejorar la infraestructura productiva para el sector agropecuario
- e) Inversión sostenida en investigación agropecuaria, pero guiada por la demanda de los sectores productivos
- f) Neutralizar subsidios o ayudas internas, mediante mejoras en la competitividad.
- g) Negociar mecanismos compensatorios a las medidas que hoy Ecuador mantiene en frontera como son las Franjas de Precios (único mecanismo arancelario).
- h) Nuevos mecanismos contingenciales como Salvaguardia Agropecuaria deben tener efectos similares a la franja sobre la producción y precios internos de productos sensibles (arroz, maíz, leche, aceites, etc.)
- i) Tratamiento de productos sensibles

- j) Lograr mejores condiciones en la negociación de propiedad intelectual
- k) Concretar apoyos de la cooperación internacional para hacer varios estudios, en particular en el sector ambiente, donde es necesario conocer con certeza los recursos del país, la forma de aprovecharlos sustentablemente, así como las normativas de los diferentes países.

A estos retos y desafíos, debe articularse de manera apropiada la reflexión acerca de que el balance adecuado y óptimo de la inserción en los mercados internacionales debe sostenerse sobre la base de una evaluación interna de país, acerca de la dicotomía entre consolidar y ampliar el acceso a mercados y asumir los diferentes compromisos normativos.

En el primer caso, es vital tener claras las reglas de juego (estabilidad jurídica y política), lo que permitirá contar con condiciones equitativas de competencia y en consecuencia garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de las naciones andinas como elemento de partida, fundamental, hacia un desarrollo más justo y equilibrado.

En cuanto a los aspectos normativos, como propiedad intelectual, comercio de servicios, inversiones, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, etc., es necesario valorar, medir y cuantificar los impactos y costos económicos y sociales que este nuevo proteccionismo expuesto a través de estas medidas para arancelarias generarían, pues en el nuevo contexto se tiende hacia la eliminación de barreras al comercio, sin embargo estas medidas para arancelarias se convertirían en barreras aún mayores que las arancelarias. Sin embargo, el desafío clave es la integración andina, donde la confrontación actual debe motivar a los gobiernos a hacer esfuerzos para promover mecanismos de integración en temas eje como medio ambiente, o las metas del milenio.

Pese a la tendencia a extremar posiciones, desligar y desintegrar grupos para fortalecer otros, debido fundamentalmente a la relación que se tenga con Estados Unidos, la discusión con la Unión Europea (UE), que ha hecho hincapié en que negociará sólo de bloque a bloque, ejercerá una fuerza centrípeta para países de la CAN, como Bolivia y Ecuador, que necesitan vincularse al mercado europeo.

NOTAS

¹ El GA se mide por la relación entre la sumatoria de importaciones y exportaciones y el PIB $[(X+M)/PIB]$, el mismo que indica cuán abierta o cerrada es una economía.

² El Coeficiente de Apertura Exportadora (CAE) refleja el porcentaje de la producción que se exporta, indicando las tendencias de la competitividad comercial. Se lo calcula con la relación entre el total de exportaciones y la producción total. Su valor varía entre 0 y 100% (siempre y cuando no existan re-exportaciones), indicando que la vocación exportadora de un país es mayor mientras más cercano a uno está el indicador.

³ El índice de términos de intercambio es el cociente entre el índice de precios a las exportaciones y el índice de precios a las importaciones, multiplicado por 100. Mientras más alto es el indicador, se entiende que con la misma cantidad física de exportaciones se puede importar una mayor cantidad de bienes.

⁴ Según datos de la OMC el 65% del flujo de bienes y servicios que se comercializan en el mundo de hoy esta en manos de las transnacionales.