

La relación comercial Comunidad Andina- Unión Europea y la postura de Ecuador

Alfonso Brown del Rivero y Pamela Torres Castillo***

RESUMEN: La complejidad del proceso de integración de la Comunidad Andina (CAN) con la Unión Europea (UE) es el principal tema que se analiza en este artículo, particularmente desde la postura de Ecuador. La integración andina ha enfrentado diversas dificultades a lo largo de su historia, debido a divergencias de carácter político entre sus miembros. Esto ha hecho que sus objetivos se hayan cumplido parcialmente y que en varios temas cruciales no exista una postura común. Colombia y Perú han negociado de manera independiente con terceras partes, particularmente con la UE. Bolivia y Ecuador han manifestado su desacuerdo ante sus socios andinos y ante la UE sobre las negociaciones de libre comercio.

PALABRAS CLAVE: Integración económica, América Latina, Comunidad Andina, Unión Europea, Comercio, Desarrollo.

ABSTRACT: The complexity of the integration process between the Andean Community (CAN) and the European Union (EU) is the main topic discussed in this article, from the position of Ecuador. Andean integration has faced several challenges throughout its history, because of political differences among its members. This has meant that their objectives have been partially fulfilled and that in several crucial issues a common position has not been reached. Colombia and Peru have to negotiate independently with third parties, particularly with the EU. Bolivia and Ecuador for their part have expressed dissatisfaction with their own Andean partners and with the EU on free trade negotiations.

KEY WORDS: Economic integration, Latin America, Andean Community of Nations, European Union, Trade, Development.

* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México (abrown@itesm.mx).

** Universidad de las Américas, Quito-Ecuador (p.torre@udlanet.ec).

INTRODUCCIÓN

La relación entre la UE y América Latina ha tenido un avance muy significativo en los últimos 20 años, con lo cual se ha abierto el camino a compromisos más profundos que dificultan la negociación y, por ende, la concreción de tratados bilaterales. Así, en el nivel birregional se establecieron Acuerdos de Concertación Política y Cooperación, no obstante a finales de los noventa y principios de este decenio, se ha dado lugar a negociaciones que buscan concertar esquemas de mayor envergadura y contenido económico. En el ámbito latinoamericano, Chile y México son ejemplos de estos procesos, en tanto que Perú y Colombia lo son en la región andina.

Las negociaciones entre la CAN y la UE enfrentan dos grandes dificultades. Por un lado, los desencuentros políticos entre los países andinos y, por otro, las asimetrías respecto a la UE. Éstos son los principales obstáculos para concretar un acuerdo que abarque tanto aspectos comerciales, como políticos y de cooperación. A ello hay que añadir los rasgos estructurales de las economías, su dependencia y vulnerabilidad ante los mercados externos, así como las diferencias en materia de política comercial entre los miembros de la región.

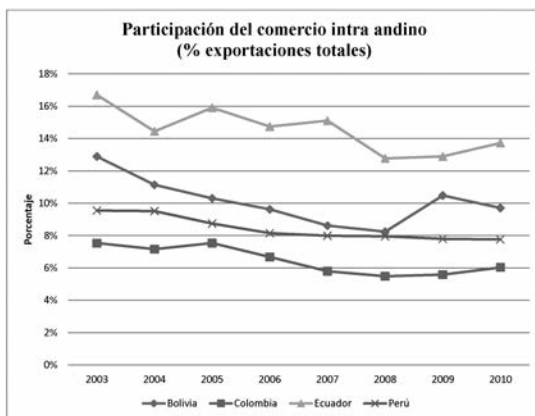
A pesar de que se han logrado progresos significativos en el marco de las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC) en torno a dos pilares de los Acuerdos de Asociación: diálogo político y cooperación, las rupturas al interior de la CAN han hecho que la UE cambie su estrategia de negociación, concentrándose solamente en el pilar comercial. Ésta ha sido la principal causa de que las negociaciones no hayan continuado como bloque ante los desacuerdos entre Colombia y Perú por un lado, con Bolivia y Ecuador por el otro. Además, la CAN permite que los países miembros lleven a cabo acuerdos comerciales bilaterales con terceros países.

ANTECEDENTES

En los 42 años de funcionamiento de la CAN, las exportaciones intracomunitarias crecieron 150 veces y las extracomunitarias sólo 50, con lo cual estas últimas representaron sólo 8% del total en 2010. A pesar de la contracción de 2009, el comercio intracomunitario ha tenido una tendencia ascendente durante la década de 2000. En conjunto el comercio exterior (exportaciones más importaciones) representó 42% del PIB de la región en 2010.

Sin embargo, la concreción de acuerdos comerciales con terceras partes, llevada a cabo por Colombia y Perú se ha reflejado en una disminución de las exportaciones de esos países hacia la comunidad andina desde 2005.¹ Ello se debe a que dichos acuerdos han generado desviación de comercio hacia los nuevos socios comerciales en perjuicio del comercio intracomunitario, como puede apreciarse en el Gráfico 1.

Gráfico 1

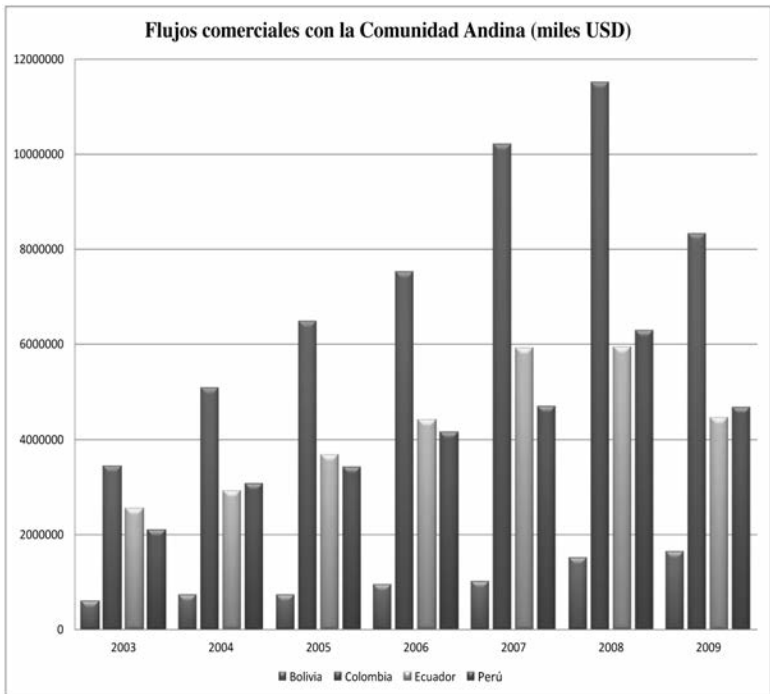


Elaboración propia con datos de un COMTRADE.

¹ Los Acuerdos de Libre Comercio que ha firmado Colombia con la AELC, Canadá, México y Suiza entraron en vigor en 2011. Además, en octubre de 2011 fue aprobado por el Congreso de Estados Unidos el Tratado de Libre Comercio entre ese país y Colombia, con entrada en vigor aún por definir. Perú por su parte también inició en 2011 Acuerdos de Libre Comercio con la AELC y Corea del Sur. Antes lo había hecho con China y Singapur, en 2009 y 2010 respectivamente. El 1º de febrero de 2012 entró en vigor el Acuerdo de Integración Comercial México-Perú. Ambos países firmaron también un acuerdo comercial con la UE en 2010 que está por entrar en vigor.

Ello supone un efecto considerable, pues se trata de dos de los países con mayor actividad comercial dentro de la CAN, tal como se puede ver en el Gráfico 2.

Gráfico 2



Elaboración propia con datos de un COMTRADE.

En cuanto a los principales mercados, el comercio de la CAN está diversificado entre varias regiones. El principal socio comercial es Estados Unidos, seguido de la Unión Europea (Gráfico 3). La UE representa un mercado importante debido a que los productos andinos se colocan a precios muy atractivos

Gráfico 3



Elaboración propia con datos de la Comunidad Andina.

Estados Unidos y la Unión Europea representan 54% del intercambio comercial. La UE es el segundo socio más importante y constituye un mercado muy atractivo para los productos andinos tradicionales como el banano y el café.

UN POCO DE HISTORIA

Los orígenes de la CAN se remontan al Acuerdo de Cartagena, mejor conocido como Pacto o Grupo Andino, suscrito en mayo de 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se unió en 1973. Por medio de este acuerdo,

los gobiernos andinos se comprometieron a crear una unión aduanera en 1985. Durante la primera mitad de los años setenta, el comercio entre los países miembros creció como consecuencia de la acelerada desgravación arancelaria. Al mismo tiempo se impulsó el desarrollo industrial mediante la sustitución de importaciones y la reorientación de la producción hacia los bienes de consumo. Paralelamente, los conflictos entre Ecuador y Perú, así como entre Colombia y Venezuela, a los que se sumó el golpe militar en Chile en 1973 y el posterior retiro de este país del Pacto, tres años después, dificultaron el avance del proceso de integración. A pesar de ello avanzó la consolidación estructural del Grupo Andino. En 1979 se acordó el inicio de cumbres presidenciales andinas con lo cual se instituyó la cooperación política. Ese mismo año se creó también el Tribunal de Justicia Andino, al que se le encargó la tarea de homogeneizar las normas y garantizar su entrada en vigor simultánea en todos los países. Se crearon también el Parlamento Andino, el Consejo Laboral y el Consejo Empresarial como órganos consultivos.

Durante la década de los ochenta toda América Latina fue presa de crisis de balanza de pagos y de deuda. A principios de la década, los países andinos concentraban 20% de la deuda latinoamericana. Esta situación llevó a que cada país adoptara programas de ajuste estructural e iniciara la apertura forzada hacia los mercados externos bajo la guía del Fondo Monetario Internacional. En ese contexto adquirió especial relevancia para el proceso de integración andina, la reforma del Acuerdo de Cartagena en 1987 y la ratificación de la voluntad para crear una zona de libre comercio e implantar un arancel externo común. Paralelamente se le concedió a cada país miembro libertad para llevar a cabo acuerdos de libre comercio con terceras partes, siempre que existiera el compromiso de precautelar el acervo comunitario e informar a los otros miembros sobre las negociaciones comerciales bilaterales que se estuviesen llevando a cabo.

Ante la creciente violencia provocada por la producción y el comercio de cocaína, a inicios de la década de los años noventa los países andinos lograron que Estados Unidos y la UE les otorgaran un trato especial a sus exportaciones de productos lícitos. El argumento era que los países consumidores de cocaína debían ayudar a compensar por los problemas sociales y económicos causados

por el combate a las drogas. Desde entonces y hasta mediados de la década de 2000 los países andinos emprendieron “en Washington y Bruselas una diplomacia comercial coordinada, en nombre de la lucha antidroga”.²

En 1992 se concretó el compromiso de crear una zona de libre comercio, aunque parcial; también se fijaron cuatro niveles de arancel externo común (5, 10, 15 y 20%). El avance de la integración regional estrechó también los vínculos con los principales mercados internacionales durante la primera mitad de los años noventa. Producto de la adhesión de algunos países latinoamericanos a la Organización Mundial del Comercio (OMC), durante la segunda parte de la década de los noventa, el Grupo Andino mostró interés para dar un paso adelante en su proceso de apertura comercial, apoyado en un marco jurídico comercial multilateral a través del cual pudiera negociar acuerdos comerciales en condiciones favorables y que le permitieran diversificar sus mercados. A partir de entonces el crecimiento del comercio intrarregional quedó acoplado con el de la economía mundial. El comercio externo creció más rápido que entre los países miembros y el mayor beneficio para la región provino de la entrada de divisas producto de la inversión extranjera directa proveniente de Estados Unidos y la UE.³

Los principales logros de esta etapa de consolidación comercial andina fueron la formación de una zona de libre comercio, el fortalecimiento del intercambio de bienes entre sus miembros, particularmente industriales, así como avances en la armonización de normativas comunitarias para facilitar los trámites aduaneros, las medidas sanitarias y fitosanitarias de sus productos, las normas técnicas y la creación de mecanismos de solución de conflictos comerciales al interior de la CAN.⁴

Sin embargo, las estructuras productivas de la región andina constituyen una limitante en el proceso de integración, debido a la escasa complementariedad productiva y a que los intereses de los países miembros se sobrepone al

² Giovanni Molano, “La integración andina: origen, transformaciones y estructuras”, en *Integración y Comercio*, año XV, núm. 33, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, julio-diciembre, 2011, p. 39.

³ *Loc. cit.*

⁴ Edwin Vásquez, Entrevista a especialista del Observatorio de Comercio Exterior, Quito, 2009.

propósito de profundizar la integración comercial andina. La producción y exportación de productos primarios representa una parte muy importante de la actividad económica. En la relación comercial con la UE alrededor de 62% de las exportaciones son productos agrícolas y minerales. Entre los principales productos exportados están banano, flores, cacao, café, además de petróleo.

POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA LATINA

La relación comercial de la UE con la CAN se ha centrado en los últimos años en torno al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), establecido por la UE en 1971. Este mecanismo concede a los países en desarrollo un trato especial. Consiste en un régimen general para todos los países y territorios beneficiarios y dos regímenes especiales que toman en cuenta las necesidades específicas de los países en desarrollo con situaciones similares. Además, hay un régimen excepcional que se aplica a los países del Acuerdo de Cotonou mediante el cual reciben un trato único 77 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Uno de los regímenes especiales dentro del SGP es el SGP Droga que se acordó en 1990 para beneficiar a los países andinos, mismo que después se hizo extensivo a los países del Mercado Común Centroamericano (MCC) y Panamá.

La relación comercial entre América Latina y la UE recibió un importante impulso en los años ochenta con la firma de acuerdos no preferenciales de cooperación. Posteriormente, el Tratado de Maastricht de 1992, que significó la consolidación del mercado único y la creación de la UE, trazó una política de cooperación para el desarrollo más activa. En 1993 la UE y la CAN firmaron un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación, llamado acuerdo de “tercera generación”, por medio del cual se amplió el margen de acción respecto al que se había firmado en 1983.

En 1994 se sentaron las bases que rigen la relación América Latina y el Caribe con la UE mediante el “Documento Básico sobre las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe”. A partir de este documento se iniciaron negocia-

ciones de acuerdos de cooperación más profundos, incluyendo aspectos comerciales y de diálogo político.

La política comercial de la UE con América Latina es compleja, debido a las asimetrías que existen entre ambas partes y el trato privilegiado que concede a los países ACP.

El SGP Droga fue implantado por la Comunidad Europea en 1991, para favorecer el comercio con los países andinos y contribuir a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas. Se considera que dicho régimen tuvo efectos favorables sobre algunas exportaciones andinas hacia el mercado europeo, así como en la generación de empleo en actividades lícitas. Sin embargo, el SGP Droga no cambió sustancialmente la composición de las exportaciones andinas, dominadas por productos primarios, banano, carbón, café y minerales; pero ayudó a que crecieran las ventas de productos manufacturados. Se estima que alrededor de 80% de las exportaciones andinas ingresan al mercado europeo libres de arancel por el efecto combinado de la cláusula de Nación más Favorecida (NMF + 50%) y del SGP Droga.

No obstante, el efecto positivo inicial del SGP Droga se diluyó parcialmente durante la década de 2000 debido, sobre todo, al avance en la liberalización del comercio internacional; los acuerdos de asociación y de libre comercio que la UE firmó con otros países como Sudáfrica, Israel, México y Chile; el reforzamiento de las preferencias otorgadas por la UE a los países ACP a través del Acuerdo de Cotonou; y la ampliación de la UE hacia Europa del Este.

El nuevo régimen SGP aplicable al periodo 2006-2015, denominado SGP Plus, incluye la ratificación e implementación de instrumentos internacionales relativos a derechos humanos, laborales, medio ambiente, drogas y corrupción. A pesar del avance relativo que se logró respecto al SGP, los países de América Latina, y en especial la CAN, han argumentado que su efecto es limitado, debido a que no considera productos agrícolas de gran sensibilidad e importancia para la región andina como el banano. Además, se toma como discriminatorio respecto a las ventajas que supone para el grupo África, Caribe y el Pacífico (ACP).

La UE considera al SGP como una ayuda generosa para el desarrollo, mientras que para la región andina está lejos de lograr ese fin. De igual forma, varios

países de América Latina sostienen que es un instrumento más que limita el acceso al mercado europeo, en virtud de que ayuda más a las industrias de los países desarrollados, mismos que se valen de este sistema para importar materias primas a bajo costo y con ello mejorar su competitividad. Esto se debe a que el SGP no desgrava la importación de insumos procesados. La UE aplica una estructura arancelaria escalonada que le brinda una mayor protección efectiva a su industria. De esta manera, los países latinoamericanos encuentran dificultades para exportar materias primas procesadas. De aquí que este sistema de preferencias arancelarias se encuentre lejos de promover mejores condiciones comerciales para Latinoamérica.

En el ámbito de las relaciones internacionales hay controversia en cuanto a si existe una verdadera política exterior común de la UE hacia América Latina. Lo que prevalece son las políticas comerciales y de cooperación. Según Roy y Domínguez⁵ esto parece indicar que son los intereses económicos los que predominan en las relaciones internacionales de la UE, lo que hace que su política exterior se articule a través de una acertada política comercial. Algunos otros especialistas en política exterior coinciden en que la UE utiliza al comercio como una vía para conducir una política exterior estructural.⁶ Es decir, utiliza su poder económico principalmente para alcanzar objetivos de política exterior. Por el contrario, desde una visión liberal, se puede afirmar que la UE utiliza su política comercial en remplazo de la política exterior y de esta forma materializa su poder colectivo, puesto que la UE no tiene otra forma de expresar su opinión política. Desde esta lógica, los acuerdos preferenciales de comercio de la UE con terceros países son parte de una estrategia que busca hacer contrapeso a Estados Unidos. Es decir, al otorgar acceso preferencial al mercado europeo a países menos desarrollados, la UE obtiene su apoyo en los foros multilaterales con lo cual pretende lograr un equilibrio de poder. Entonces, la política comercial es un complemento muy importante de la política exterior de la UE.

⁵ Joaquín Roy y Roberto Domínguez Rivera [coords.], *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México, Plaza y Valdés, 2001.

⁶ John Peterson, "EU trade policy as foreign policy", Ponencia presentada en la décima Conferencia Bienal de la Asociación de Estudios de la Unión Europea, Montreal, 2007.

POLÍTICA COMERCIAL DE LA CAN

Si bien los países de la CAN comparten problemas comunes como seguridad, narcotráfico, lucha contra la pobreza, entre otros, sus realidades, intereses y niveles de desarrollo son heterogéneos. Se puede observar claramente una división al interior de la CAN, por un lado, Colombia y Perú tienen una orientación más abierta hacia el comercio internacional, apegada al principio de las ventajas comparativas y las reglas e instituciones internacionales; por otro, Ecuador y Bolivia sostienen una postura inspirada en el nacionalismo económico, que busca afianzar su soberanía e independencia. Esta divergencia es la razón principal por la que no se ha logrado establecer una política comercial común ni avanzar en la negociación en bloque con la UE. Los procesos políticos tampoco contribuyen a la consolidación de la integración regional o a la adopción de una política comercial común.

A lo largo de su historia, el proceso de integración andino ha sido puesto en entredicho varias veces tanto como zona de libre comercio como unión aduanera.⁷ Las distintas cumbres que se han llevado a cabo, evidencian que se mantiene la voluntad política para llegar a un acuerdo comercial más profundo. Sin embargo, la agenda comercial andina ha tenido avances modestos, puesto que permanecen sin resolver varios temas. La CAN hoy en día representa una zona de libre comercio que incluye algunos otros compromisos y una estructura institucional que la sobrepasa, razón por la cual se considera una unión aduanera imperfecta. Bolivia y Ecuador tienen una estructura arancelaria más alta en promedio a la de Colombia, mientras que Perú no participa en el sistema arancelario andino.⁸ Otra dificultad es la falta de escalonamiento arancelario que impide mejorar la competitividad de algunos sectores industriales. Es decir, la existencia de aranceles relativamente altos para materias primas e insumos no

⁷ Es un acuerdo entre dos o más socios comerciales para eliminar las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias entre sus participantes. El efecto de una política común para el comercio exterior es que permite el libre comercio dentro de la unión aduanera, además todas las restricciones comerciales impuestas a las naciones de fuera son iguales.

⁸ Eduardo Muñoz, "Industria y Turismo de la República de Colombia", Ponencia del Ministerio de Comercio, Foro La Nueva Comunidad Andina, Bogotá, 2007.

permite que algunas industrias puedan operar con costos competitivos tanto en lo regional como hacia el exterior.

Esta problemática, aunada a las divergencias políticas, ha propiciado que algunos países andinos establezcan acuerdos comerciales con terceras partes, con lo cual se ha fragmentado la comunidad. Un ejemplo de ello fue el retiro de Venezuela de la CAN en 2006 y su acercamiento posterior al Mercado Común del Sur (Mercosur).

En ese contexto, en el año 2007, la CAN inició negociaciones con la UE para la firma de un Acuerdo de Asociación, mismo que posteriormente fue llamado Acuerdo Multipartes. La UE manifestó inicialmente su interés de llegar a un pacto con los países andinos como bloque y con el propósito de formar una red, que abarcara tanto los aspectos comerciales como de inversión. En mayo de 2008 se llevó a cabo en Perú una Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, que sirvió para dar impulso temporal a las negociaciones. En esta Cumbre se adoptaron esquemas de colaboración para reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible, y se discutieron tres temas adicionales relacionados con inversiones, estado de derecho y la adopción de un marco flexible que facilitó a Colombia y Perú la negociación independiente con la UE. Por su parte Ecuador y Bolivia manifestaron sus reservas sobre las negociaciones, particularmente en lo que se refería al alcance de la liberalización del comercio, aspectos relacionados con inversiones, compras públicas, propiedad intelectual y desarrollo sostenible. Debido a la falta de una postura común por la parte andina, la UE suspendió las negociaciones en julio del mismo año. En septiembre, Colombia y Perú solicitaron que la UE mantuviera negociaciones individuales con esos dos países, ante lo cual se hizo un nuevo intento para resolver las divergencias entre los países andinos mediante una reunión que se llevó a cabo en Guayaquil en octubre, y en la que se acordó pedir a la UE una nueva oportunidad para destrabar la negociación y avanzar conjuntamente aunque a distinto ritmo. En 2009, Bolivia y Ecuador se retiraron de las negociaciones. El presidente de Bolivia había señalado en un principio que la negociación en bloque del Acuerdo de Asociación era una prioridad y que ello aumentaría el poder de la CAN frente a la UE. Sin embargo, poco después, en febrero de 2009,

anunció el retiro de su país del proceso negociador, después de que fuera aprobada la “Nueva Constitución Política del Estado Boliviano”, la cual se contraponía con las negociaciones en el tema de propiedad intelectual. Ecuador se retiró pocos meses después, en julio de 2009, debido a que desaprueba las negociaciones restringidas al ámbito comercial, sin incluir aspectos sociales, políticos y de cooperación, a los que el gobierno actual otorga un valor especial.

A partir de entonces, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo con la CAN en su conjunto, la estrategia de negociación de la UE se centró en acuerdos individuales con Colombia y Perú. Dichos países lograron concluir sus negociaciones comerciales con la UE en mayo de 2010. A pesar de las dificultades, la UE mantiene la intención de retomar sus negociaciones con Bolivia y Ecuador. Con Ecuador se han dado algunos avances para reanudar negociaciones formales, no así con Bolivia con quien parece menos probable.

Las entrada en vigor de acuerdos comerciales entre Colombia y Perú con la UE podría provocar: 1) un agravamiento de los desencuentros con Bolivia y Ecuador, que hace más difícil el avance del proceso de integración andino y el objetivo de consolidar una unión aduanera; y 2) el desvío del comercio de la UE con Bolivia y Ecuador hacia Colombia y Perú. A ello hay que sumar la desviación de comercio que generan los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, Canadá, China, México, Corea del Sur y otros países.

VIABILIDAD E IMPLICACIONES DE UN TLC DESDE LA VISIÓN DE ECUADOR

El actual gobierno de Ecuador ha propuesto una estrategia de desarrollo en la que los acuerdos de libre comercio, tales como los que han negociado Colombia y Perú, son incompatibles conforme con lo que considera intereses prioritarios del país. Por ello ha planteado la necesidad de concretar *Acuerdos para el Desarrollo*. Desde esta perspectiva, los acuerdos de libre comercio se han basado en la competencia y en la lógica del mercado, con lo cual hay una pér-

dida de participación estatal y una posible pérdida de producción nacional, si no se regulan y protegen los sectores productivos prioritarios. Por el contrario, un *Acuerdo para el Desarrollo* se basa en la solidaridad, en la complementariedad de los mercados, el respeto a la producción nacional como vía para el desarrollo interno y el resguardo de la soberanía, así como la salvaguarda de la participación del Estado en la economía.

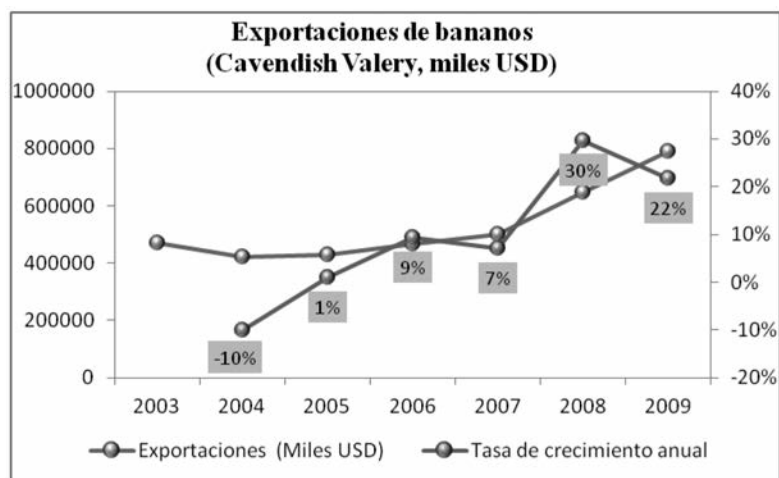
Este tipo de acuerdo requiere del establecimiento de un comercio razonable en función de la aplicación de espacios de cooperación y diálogo político. Se apoya en tres ejes que son interdependientes: el diálogo político es el eje rector de los objetivos de cada país y de los temas de la agenda común; el comercio es el instrumento y medio para alcanzar el desarrollo; y la cooperación es un mecanismo para lograr la generación de capacidades propias para mejorar la producción con un crecimiento desde adentro, sin dejar de lado la vinculación con los mercados internacionales.

Dicho escenario sería posible al conceder un trato especial a la nación menos desarrollada, con primacía en el respeto al derecho al desarrollo y al comercio justo. Todo esto a través de la transferencia de tecnología, conocimiento e innovación y con base en la responsabilidad ambiental. Se destaca la transferencia de tecnología como prioritaria para el desarrollo de capacidades, y no solamente a la cooperación para la facilitación del comercio.

Para Ecuador la razón principal para llegar a un acuerdo comercial con la UE es mantener su participación en el mercado europeo del banano. Este producto significa una clara ventaja comparativa para el país y representa una fuente de ingresos por exportación muy importante (Gráfico 4).

Asimismo, las agroindustria florícola, el sector atunero y camaronero tienen interés en mantener el esquema SGP-Plus, debido a que sus productos cuentan con preferencias arancelarias.

Gráfico 4

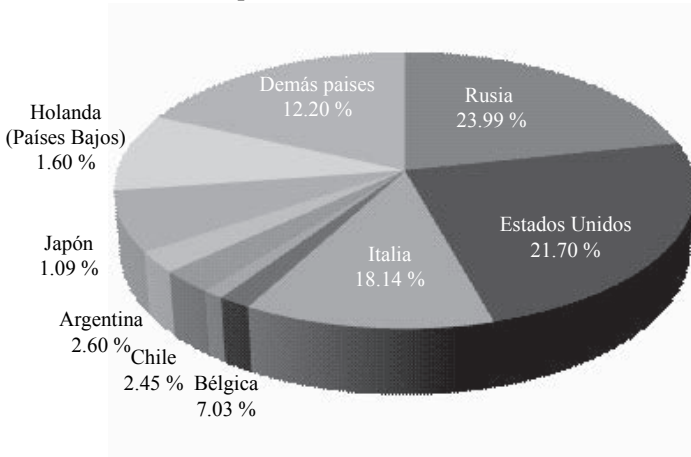


FUENTE: Banco Central del Ecuador, 2010.

Las exportaciones de banano Cavendish representan para Ecuador la segunda fuente de ingresos por exportación, después del petróleo, alrededor de 1.5% del PIB. El mercado europeo es el más importante para las exportaciones de este producto. Tan solo Italia, Alemania, Bélgica y Holanda representaron poco menos de 36% del total (Gráfico 5). Estos datos reflejan la importancia para Ecuador de este producto en las negociaciones con la UE.

Gráfico 5

**Principales socios ecuatorianos
(Compradores de bananos, frescos o secos, partida 0803)
Participación acumulada 2007-2010**



FUENTE: Banco Central del Ecuador y PRO ECUADOR.

Ecuador pretende impulsar una diversificación de la canasta exportadora y de destinos, con lo cual se busca generar mayor valor agregado en industrias como la de los alimentos procesados. De ahí el interés del sector exportador de banano para que se logre lo más pronto posible un acuerdo con la UE, que le permita mantener e incrementar sus exportaciones hacia ese mercado. La reconversión que esto implica supone la protección de industrias nacientes con el propósito de que puedan desarrollarse. Esta estrategia se complementa con la integración subregional, como vía para que dichas industrias puedan alcanzar economías de escala.

Los temas conflictivos de la negociación entre la UE y Ecuador son compras públicas, propiedad intelectual y servicios:

— Compras públicas: Ecuador reclama la no inclusión de la cláusula de trato nacional. Para el caso de los sectores estratégicos que el Estado regula a través

de empresas públicas, los contratos se seleccionarán por decreto presidencial y no mediante licitación abierta.

La UE tiene intereses específicos en la industria de medicamentos, mientras que Ecuador solicita la exclusión de esta industria del acuerdo, debido a que, por mandato constitucional, la salud pública y el acceso a medicamentos es responsabilidad del Estado, por lo que no podría otorgarse trato nacional a esta industria.

La desagregación tecnológica, definida en la ley sobre contratación pública,⁹ debe analizarse antes de iniciar un procedimiento precontractual a fin de determinar la proporción mínima de participación nacional o local. En este sentido, la UE no podría aceptar un acuerdo en el que Ecuador discrimine a los proveedores europeos, otorgando preferencias a los nacionales para la desagregación tecnológica. En todo caso, la propuesta europea es aceptar un acuerdo con tales características pero de forma transitoria, de modo que los compromisos finales de Ecuador sean equivalentes a lo negociado en el Acuerdo Multipartes Colombia-Perú- UE.

— Propiedad intelectual: Ecuador no pretende que se firme un Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) aumentado y no otorgará derechos de propiedad intelectual sobre la biodiversidad nacional. Busca resguardar los recursos genéticos y conocimientos ancestrales, así como mantener el régimen de licencias obligatorias para medicamentos a fin de precautelar la salud pública. Estos tres temas prioritarios para Ecuador (protección a la biodiversidad, conocimientos ancestrales y salud pública) son también de gran interés para la UE, por lo que es poco pro-

⁹ Se entiende por desagregación tecnológica al estudio pormenorizado que realiza la Entidad Contratante en la fase pre contractual con base en la normativa y metodología definida por el Instituto Nacional de Contratación Pública en coordinación con el Ministerio de Industrias y Competitividad. Dicho estudio se centra en las características técnicas del proyecto y de cada uno de los componentes objeto de la contratación, así como la capacidad tecnológica del sistema productivo del país, con el fin de mejorar la posición de negociación de la Entidad Contratante, aprovechar la oferta nacional de bienes, obras y servicios acorde con los requerimientos técnicos demandados, y determinar la participación nacional. Art. 6, numeral 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP RO 395).

bable que se puedan excluir del acuerdo pero que, por otro lado, contravienen la normativa ecuatoriana vigente.

— Servicios: el texto presentado por la UE corresponde a un solo capítulo sobre “servicios, establecimiento y comercio electrónico”, temas que desde la perspectiva ecuatoriana deben tratarse de forma independiente. Además existe la necesidad de definir algunos elementos como el comercio electrónico, que es una modalidad de comercio de servicios que requiere un tratamiento independiente y transversal a todo el acuerdo.

La estructura de la propuesta de la UE difiere en forma sustancial, del estándar del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC. Este último establece una primera sección de definiciones que es seguida de una denominada “disciplinas generales”, la cual corresponde a las áreas sujetas a negociación de acceso a mercados. Seguido de esto, en el AGCS se establecen los denominados “compromisos específicos”, en los que se definen los principios de trato nacional y acceso a mercados que se aplicarán sobre listas de negociación y modo de prestación.

El texto de la UE establece los compromisos específicos de forma independiente para cada modo de prestación y, posterior a esto, desarrolla las definiciones y las disciplinas generales. Esta estructura permite el establecimiento de las materias de forma específica para cada modo de prestación dentro del texto y no en las listas, con lo cual podría resultar en mayores restricciones comerciales.

Otro problema que dificulta las negociaciones es el precedente que sentaron los acuerdos alcanzados con Colombia y Perú, ya que representan un modelo del cual Ecuador difícilmente puede apartarse. Claramente un acuerdo comercial con las condiciones y contenido que plantea la UE se contrapone a la política de desarrollo que promueve el actual gobierno ecuatoriano.

Finalmente, como resultado de las reuniones técnicas realizadas en mayo de 2012 entre ambas delegaciones, la UE ratificó que será difícil reiniciar negociaciones. Debido a sus disposiciones constitucionales, Ecuador no podría llegar a adquirir compromisos como los que plantea la UE en el ámbito de compras públicas, específicamente en lo referente a trato nacional. De igual forma ocurre con la estructura del texto planteado para servicios y con la protección que

requiere dar Ecuador a los ámbitos sensibles en propiedad intelectual.

Del impasse existente en las tres disciplinas, se puede deducir que las discusiones en el nivel técnico están prácticamente agotadas, por lo que las partes deberán elevar las discusiones a un nivel político a fin de superar el estancamiento.

PERSPECTIVAS PARA LAS NEGOCIACIONES FUTURAS

UE-CAN DESDE LA VISIÓN DEL ECUADOR

Es necesario resaltar, en primer lugar, que en los últimos años en el Ecuador se han instrumentado reformas institucionales importantes. Tanto la nueva Constitución, como su Plan de Desarrollo proponen cambios en la estrategia económica del país.

La nueva política comercial, establecida en la Constitución de la República, se propone dinamizar los mercados a partir de una estrategia que se sustenta en el llamado *Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV)*.¹⁰ Este plan significa una ruptura con los principios liberales desde los cuales se articula buena parte de las relaciones comerciales, con los procesos de integración económica orientados a la búsqueda del libre comercio y con los modelos ortodoxos de desarrollo económico.

Ecuador trata de estrechar relaciones comerciales con América Latina y en particular con países cuyos gobiernos tienen orientaciones políticas afines. La formación de la Alba (Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América)

¹⁰ Este instrumento busca, entre otras cosas, fortalecer el aparato productivo nacional basándose en objetivos de lo que plantea como el Buen Vivir. Por Buen Vivir se entiende la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y la reconstrucción de lo público. Además presupone ampliar las libertades, capacidades, oportunidades y potencialidades de los individuos de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las identidades colectivas y cada uno —visto como un ser universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable. (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013, p. 10).

y de Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas) son dos ejemplos de esta estrategia que Ecuador ha impulsado en forma significativa.

La estrategia económica del PNBV plantea un sistema económico *social, solidario y sostenible* a partir del afianzamiento de una economía endógena, es decir a través del fortalecimiento del aparato productivo nacional, el mismo que sostendría una actividad económica basada en la transformación, diversificación y especialización. Es decir, el Ecuador hace énfasis en un modelo económico con mayor orientación hacia adentro, más equitativo y retomando el concepto de soberanía en todos sus ámbitos: económica, energética, alimentaria, territorial y del conocimiento.

El tema de mayor controversia en la negociación con la UE es el régimen del banano. Mediante el *Acuerdo de Ginebra* de 2010, los proveedores latinoamericanos de la fruta, entre ellos Ecuador y la UE, acordaron una desgravación al arancel específico aplicado a la fruta, el cual se realizará en tres etapas, de manera que se pueda llegar de 176 a 114 euros por tonelada en 2017. El plan propuesto consiste en una primera etapa que va de 2009 al 2011 con una reducción de 176 a 136 euros; un segundo periodo de 2012 a 2014, sin ningún recorte (a la espera de los avances en la Ronda Doha) y la etapa final de 2015 al 2017 para finalizar con 114 euros.

Este acuerdo no traería beneficios significativos para Ecuador si se toma en cuenta que dentro del Acuerdo Comercial firmado entre la UE-Colombia y Perú, el arancel actual de 176 euros se reducirá cada año hasta llegar a 75 euros en el 2020. Este régimen de acceso preferencial de la fruta frente a otros socios, coloca en desventaja a los productores ecuatorianos, quienes sólo se beneficiarán de una reducción arancelaria hasta 114 euros. De ahí el interés de éstos por alcanzar un acuerdo comercial.

En esas condiciones, el proceso negociador UE-CAN ofrece pocas probabilidades de éxito, debido a las diferencias de política comercial. Por un lado Colombia y Perú tienen claras posturas en favor del libre comercio, por otro Bolivia y Ecuador buscan una apertura selectiva. Estos dos últimos países consideran también de suma importancia incluir en las negociaciones los otros dos ejes (político y de cooperación) de forma que se pueda llegar a un acuerdo integral.

La intención del actual gobierno ecuatoriano ha sido retomar las negociaciones para la firma de un *Acuerdo Comercial para el Desarrollo*, con un esquema comercial que desde su óptica permitiría reducir las asimetrías entre países con base en la complementariedad comercial, y en la protección de los sectores industriales que Ecuador trata de desarrollar.

Un acuerdo de este tipo responde a una lógica contraria a la orientación neoliberal que rige los acuerdos comerciales firmados por la UE con Colombia y Perú. Debido a la negativa de Ecuador para llegar a un tratado de este tipo, las negociaciones están suspendidas, aunque la UE ha manifestado su voluntad para continuar las negociaciones.

El interés del gobierno ecuatoriano es alcanzar un acuerdo comercial con la UE sobre una base de complementariedad y no de competencia entre países. La política comercial de Ecuador pretende lograr un comercio más equitativo, que genere prosperidad económica y social y que contribuya a mejorar la calidad de vida de su población. Sin embargo, para llegar a concretar un acuerdo, dicha política comercial, fundada en la nueva Constitución de la República, no podría alejarse del marco normativo de la propia CAN y los acuerdos firmados por Colombia y Perú con la UE, así como las reglas de la OMC.

En suma, algunos de los lineamientos estratégicos que el Ecuador plantea son:

- Sustentar la política de integración con base en tres pilares interdependientes entre sí: comercio, cooperación y diálogo político.
- Asegurar que las dificultades para entrar al mercado europeo sean superadas a través de la cooperación para el acceso al mercado.
- Inscribir el acuerdo en los principios de sostenibilidad, reducción de asimetrías, generación de empleo de calidad, transferencia de tecnología y conocimiento y eficiencia económica y social.

A Ecuador le interesa mantener al Estado como ente regulador de las relaciones económicas y que lo suscrito en acuerdos comerciales, no comprometa la gestión de sus recursos, por ejemplo en lo que respecta a sectores estratégicos y los priorizados por el gobierno.

La UE plantea por su parte negociar con base en lo acordado con Colombia y Perú, sin integrar propuestas sobre diálogo político y cooperación. La postura

de la UE en lo que respecta a algunos de los llamados temas de Singapur (servicios, compras públicas, propiedad intelectual), no concuerdan con la legislación ecuatoriana.

Por otra parte, al margen de la postura de ambas partes, no hay competencia significativa entre las estructuras productivas de Ecuador y de la UE sino, por el contrario, complementariedad. Debido a esta complementariedad, un acuerdo que liberalice el acceso del banano al mercado europeo traería repercusiones positivas para Ecuador, de acuerdo con el análisis desarrollado por Wong y Kulmer.¹¹ Entonces, el propósito del actual gobierno ecuatoriano de contribuir al desarrollo por medio de la política comercial y diversificar sus exportaciones no sólo no se vería amenazado si el país siguiera la misma ruta que sus socios andinos, sino que contribuiría de manera importante a dicho logro. La desgravación de aranceles para los productos ecuatorianos permitiría que la industria de este país pueda procesar sus materias primas y añadir mayor valor a sus exportaciones. Los efectos sobre la economía ecuatoriana y su impacto sobre la pobreza dependen del ritmo de desgravación. Los efectos se reflejan en los precios y en las remuneraciones de los factores productivos, así como en el nivel de empleo. En un escenario de libre comercio (arancel cero), aumentarían las importaciones ecuatorianas provenientes de la UE, sobre todo en los sectores que actualmente gozan de mayor protección (carne y productos cárnicos, cereales, bebidas, textiles y prendas de vestir, madera y productos de madera, maquinaria y equipo). Esto haría que aumentarían los salarios reales de los trabajadores no calificados, debido a una reducción en los precios. Aumentaría el empleo de trabajadores no calificados en las zonas rurales pero disminuiría en las zonas urbanas. Los efectos positivos sobre la economía ecuatoriana serían mayores, si se consigue un acceso más favorable para el banano al mercado de la UE. Ecuador representa un caso típico en el que la teoría del comercio internacional muestra que los beneficios comerciales son mucho mayores para la eco-

¹¹ Sarah Wong y Verónica Kulmer, *Integración comercial con la Unión Europea e impactos sobre la pobreza en el Ecuador*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010 (Col. Documentos de proyectos, I.C/W.357).

nomía del país pequeño que para la del grande. Esto se debe, sobre todo, a que el país pequeño se beneficia de los precios que prevalecen en el grande, tanto para sus productos de exportación (más altos) como para sus productos de importación (más bajos).

Además de lo anterior, un acuerdo de libre comercio suele representar un estímulo importante a la inversión extranjera directa, que trata de capitalizar los efectos favorables que se generan con la desgravación arancelaria y la ampliación del tamaño de mercado.

CONCLUSIONES

La crisis política por la que atraviesa la CAN tiene importantes repercusiones en el sector económico y comercial. Por lo que la institucionalidad en el nivel comunitario requiere de una reconstrucción política y económica, a fin de que pueda constituirse en un espacio donde se construyan políticas comunes que fortalezcan a la región y sean un instrumento eficiente al momento de negociar con terceros.

De la misma manera, es necesaria una reconstrucción de las políticas comerciales andinas, que den un mayor peso al comercio intra-andino, vía la complementariedad económica a través de un programa de fomento al desarrollo de las cadenas productivas intra-regionales. De no darse este paso, los países miembros de la CAN quedarán circunscritos al comercio con sus socios comerciales fuera de la región.

La negociación en bloque de la CAN es inviable a estas alturas. El margen de negociación de Ecuador se ha reducido después de los acuerdos alcanzados por Colombia y Perú con la UE. Por otro lado, aunque en términos estrictamente comerciales, no existe una contradicción entre los objetivos que plantea el actual gobierno ecuatoriano y los que se alcanzarían con un acuerdo de libre comercio, existen considerables obstáculos técnicos que contravienen la Constitución y algunas leyes secundarias. Uno de los sectores más afectados, que representa la segunda fuente de ingresos por exportación, es el bananero. El acceso de ba-

nano colombiano en condiciones preferentes al mercado europeo hará que se pierda una parte muy considerable del mercado y que el daño causado a este sector y al resto de la economía ecuatoriana sea elevado.

Sin menoscabo de los avances logrados en la relación comercial CAN-UE, el futuro de las negociaciones Ecuador-UE, dependerá de que la discusión técnica pueda elevarse al nivel político y encontrar un acuerdo que permita superar el estancamiento de las negociaciones de aspectos técnicos referentes a los temas de compras públicas, propiedad intelectual y servicios.

Recibido: 25 de abril, 2012.

Aceptado: 26 de junio, 2012.

BIBLIOGRAFÍA

- AYUSO, ANNA, “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana: equilibrios y asimetrías”, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núms. 85-86, Barcelona, 2009, pp. 185-209.
- DEL ARENAL, CELESTINO, “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?”, en Real Instituto El Cano, *Documento de trabajo*, núm. 36, Madrid, 2009.
- FEDERACIÓN ECUATORIANA DE EXPORTADORES, *Estudio estadístico de las relaciones comerciales y de inversión entre la Unión Europea y Ecuador*, 2010.
- GONZÁLEZ BLANCO, RAQUEL Y MARÍA MAESSO CORRAL, “Las relaciones comerciales entre la Unión Europea y América Latina: de la marginación al entendimiento”, en *Boletín Económico del ICE*, núm. 2649, 2000, pp. 23-34.
- GUZMÁN, GUSTAVO, “La integración andina y el acuerdo de asociación con la Unión Europea”, en *La Red Latinoamericana de Política Comercial apoyada por el IDRC Documento de trabajo*, núm. 94, Canadá, 2008.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP RO 395).

- MARES, DAVID R., “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, núm. 3, México, 2008, pp. 2-11.
- MOLANO, GIOVANNI, “La integración andina: origen, transformaciones y estructuras”, en *Integración y Comercio*, año XV, núm. 33, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, julio-diciembre, 2011, pp. 35-46.
- MUÑOZ, EDUARDO, “Industria y Turismo de la República de Colombia”, Ponencia del Ministerio de Comercio, Foro La Nueva Comunidad Andina, Bogotá, 2007.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO y MARÍA ÁNGELA PARRA, “Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núms. 54-55, Barcelona, 2001, pp. 37-48.
- Plan Nacional para el Buen Vivir, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES, Quito, 2009.
- PETERSON, JOHN, “EU trade policy as foreign policy”, Ponencia presentada en la décima Conferencia Bienal de la Asociación de Estudios de la Unión Europea, Montreal, 2007.
- PRO ECUADOR, Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones, *Análisis sectorial del banano*, Quito, 2011.
- ROSETO, JOSÉ LUIS, *Un análisis sobre la competitividad del banano ecuatoriano*, Quito, Banco Central del Ecuador, 2001 (Apuntes de Economía, 17).
- ROY, JOAQUÍN y ROBERTO DOMÍNGUEZ RIVERA [coords.], *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México, Plaza y Valdés, 2001.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO, “Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea América Latina: un examen de los problemas comerciales”, en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 1, 2000.
- VÁSQUEZ, EDWIN, Entrevista a especialista del Observatorio de Comercio Exterior, Quito, 2009.
- WONG, SARAH y VERÓNICA KULMER, *Integración comercial con la Unión Europea e impactos sobre la pobreza en el Ecuador*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010 (Col. Documentos de proyectos, LC/W.357).

