

# Estudios sobre el ALCA

Santiago, Marzo de 2003

## Ecuador y el ALCA: Un mar de dudas

*Javier Ponce*

La actitud del Ecuador hacia el ALCA ha estado marcada por la reserva o la indiferencia, tanto en los pasillos del Estado como en los titulares de los medios de comunicación. Apenas si sectores de la sociedad han puesto, de vez en cuando, el tema en discusión. La preocupación tomó un giro particular apenas en octubre del año 2002, cuando se reunió en Quito la conferencia de los 34 ministros de comercio exterior para continuar con las negociaciones al nivel político y trasladar la presidencia de dichas negociaciones a Estados Unidos y Brasil.

Otro momento en el que el tema alcanzó cierta relevancia ocurrió a mediados de 2001, cuando el Ecuador asumió la presidencia en medio de una minicrisis de gobierno originada en torno a la disputa por el control de las negociaciones entre los ministerios de Comercio Exterior y Relaciones Exteriores.

Por lo demás, el tema del ALCA apenas ha sido evocado como pieza del discurso de los sectores opositores o como tema de seminarios sin solución de continuidad.

Tampoco otros procesos de integración – como la participación del Ecuador en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) – han vivido una intensidad particular. El Ecuador pasa por una cir-

cunstancia inédita: la dolarización decretada en forma intempestiva en enero del 2000, lo que vuelve crítica su participación en procesos de integración que están traspasados por la necesidad de contar con una competitividad dentro de la región, difícil de alcanzar con un patrón monetario rígido y un encarecimiento vertiginoso de los costos de producción a partir de la propia dolarización.

El gobierno actual de Lucio Gutiérrez evocó en un primer momento la necesidad de que las negociaciones cuenten con consensos internos en la Comunidad Andina de Naciones para que los temas de mayor preocupación sean debatidos con mayor fuerza en el seno de los grupos de negociadores del ALCA, al mismo tiempo que los sectores críticos de esta alianza subrayan el riesgo real de que la CAN desaparezca subsumida en una alianza mayor. Sin embargo, el modo

como el gobierno está conduciendo su relación con Estados Unidos, de total alineamiento, podría en el futuro influir en las percepciones y decisiones con respecto al ALCA, alejándonos de una actuación en bloque. También hay sectores de empresarios, críticos de la integración andina, que piden negociaciones bilaterales (sic) con el ALCA (como si ésta fuese ya «alguien» en concreto) y al margen de la comunidad andina.

---

***Con el nuevo gobierno se abre una nueva etapa en cuanto a la intervención ecuatoriana en las negociaciones del ALCA***

---

**FES Chile**

Darío Urzúa 1763,  
Providencia,  
Santiago, Chile  
Fono: (2) 341 4040  
Fax: (2) 223 2474  
feschile@fes.cl  
www.fes.cl

*Javier Ponce es editor político del diario "El Universo" de Guayaquil*

## La dimensión política: Las negociaciones sujetas al vaivén político

### *El gobierno de Lucio Gutiérrez*

Con el nuevo gobierno, fruto de la alianza de un partido de ex militares y sectores inorgánicos cercanos al nuevo mandatario, el coronel Lucio Gutiérrez, con el movimiento indígena representado por el partido Pachakutik, ciertamente se abre una nueva etapa en cuanto a la intervención ecuatoriana en las negociaciones del ALCA.

Dos secretarías de Estado vitales para el futuro de las posiciones ecuatorianas en las negociaciones estarán presididas por dos líderes indígenas: Nina Pacari como la nueva canciller y Luis Macas, fundador de la Confederación de nacionalidades Indígenas CONAIE como ministro de Agricultura.

---

### *Dos secretarías de Estado vitales para las negociaciones estarán presididas por dos líderes indígenas*

---

Dentro del ministerio de Relaciones Exteriores, Nina Pacari privilegiará los temas de la cooperación internacional y de los escenarios multilaterales, particularmente el ALCA. Por su parte, Luis Macas se trazará un programa dirigido a intensificar los apoyos estatales a la pequeña producción campesina e indígena en el marco de una política de seguridad alimentaria y combate a la pobreza rural, lo que necesariamente colocará al tema de la pequeña producción en el centro del debate sobre el ALCA.

Si bien tanto el presidente Lucio Gutiérrez como Pachakutik han tratado con cautela el tema, sin ocultar sus críticas relativas a las condiciones desiguales de su aplicación, el movimiento indígena ha mantenido una oposición activa a las negociaciones, oposición favorecida, en cuanto a lo que ocurra con el nuevo gobierno, por un contexto latinoamericano muy crítico hacia el ALCA presidido por los gobiernos de Brasil y Venezuela.

---

### *El movimiento indígena ha mantenido una oposición activa a las negociaciones*

---

La interrogante reside en saber en qué espacio del gobierno caerá la responsabilidad del tema, pues si bien por el momento depende del ministerio de Relaciones Exteriores presidido por Nina Pacari, están en el otro extremo la ministra de Comercio Exterior abiertamente favorable a los mandatos de Washington, al igual que el embajador ecuatoriano en la capital de Estados Unidos y responsable especial de las relaciones del gobierno de Gutiérrez con ese país, Guillermo Lasso, un banquero con poderosos intereses en el país. Si miramos el giro tomado por el gobierno y señalado en líneas anteriores, en términos de supeditar las relaciones con Estados Unidos a los requerimientos económicos de corto plazo, se puede temer un giro en cuanto al ALCA que signifique retirar el tema del control de una cancillería dirigida por el movimiento indígena y entregarlo a la ministra de Comercio Exterior, Ivonne Baki, que se convertiría en partidaria abierta del esquema norteamericano de la alianza comercial.

### *El gobierno anterior y su legado*

A mediados del 2001, en el Ecuador se agitaron las aguas en torno al ALCA por factores de política interna antes que por avances beneficiosos para el país dentro de las negociaciones. Ocurrió que el gobierno de Gustavo Noboa obtuvo por razones de índole política la presidencia temporal del ALCA, pero puso a «jugar» a este «éxito» diplomático en función de pugnas internas de poder, que finalmente determinaron la caída del ministro responsable de las negociaciones, el de Comercio Exterior, y el traslado de dicha responsabilidad al ministerio de Relaciones Exteriores, caso único entre los 34 países de la región.

Este cambio de mando provocó, de hecho, un debilitamiento en la forma de intervención del Ecuador en las negociaciones. Entraron a actuar nuevos negociadores, al abandonar los grupos de trabajo los miembros del ministerio de Comercio Exterior; o no se llegaron a integrar -con excepción de uno- los equipos técnicos y el Ecuador no aprovechó en absoluto -como no sea para lucimiento personal de un canciller, Heinz Moeller- la circunstancia de haber presidido por 18 meses el ALCA.

De acuerdo con informaciones de uno de los negociadores, Carlos de la Torre, el Ecuador buscó mantener su participación en las discusiones de los grupos de trabajo establecidos en el marco de la Comunidad Andina de Naciones para fortalecer una presencia que, de ser individual, sería sumamente marginal en el conjunto. La CAN actúa regularmente por consensos y el Ecuador ha impulsado conjuntamente con Colombia una estrategia denominada de «lista positiva», que significaría fijar al interior de la CAN los rubros que sí se



deben liberalizar, quedando por fuera de la liberalización aquellos que no entren en dicha lista.

---

***El obiero presidido por Gustavo Noboa ha actuado con grave irresponsabilidad***

---

Según el mismo negociador, el Ecuador ha puesto especial énfasis en uno de los temas de discusión: la liberalización del comercio de servicios, incluidos los financieros. Es posible interpretar aquello como la percepción de que en este campo el Ecuador podría eventualmente contar con un nicho de mercado con ventaja, en contraste con lo que podría ser un dramático desmantelamiento de su aparato productivo.

En síntesis, el anterior gobierno presidido por Gustavo Noboa, que protagonizó desde la presidencia temporal del ALCA este período crucial de las negociaciones, ha actuado con grave irresponsabilidad, sin conformar los equipos técnicos y seleccionando negociadores producto a su vez de negociaciones políticas y de intereses internos, sin realizar el menor esfuerzo para transparentar la información ni animar el debate en el seno de la sociedad ecuatoriana.

**La Dimensión económica**

***Las relaciones comerciales con Estados Unidos***

El Ecuador realiza cerca del 70% de sus exportaciones e importaciones con el continente y el 71% de ese porcentaje tienen a Estados Unidos como destino. Esto es, se trata de una marcada dependencia de un solo mercado (Ver anexo Cuadro 1).

El Ecuador mantiene actualmente un arancel promedio ponderado a las importaciones del 7.8%, inferior al

arancel nominal promedio que es del 12.5%, debido a que alrededor del 50% de las importaciones que ingresan al Ecuador, lo hacen libres de aranceles, esto es, sin ningún tipo de restricción ni imposición. Por tanto se puede pensar que el Ecuador, sometido a una crisis de competitividad, vive ya las peligrosas horas del ALCA. El déficit comercial privado alcanzó en el 2002 a 3 mil millones de dólares.

---

***La única medida de protección para los agricultores locales podría desmantelarse en el marco del ALCA***

---

Respecto a las importaciones de productos agrícolas, rige el sistema de franjas de precios. Esta es la única medida de protección para los agricultores locales que funciona actualmente y que podría desmantelarse en el marco del ALCA.

***Un mapeo de actores empresariales***

Puede afirmarse que en el Ecuador, con excepción de algunos sectores empresariales, la sociedad va de la crítica relativa a una oposición activa al ALCA. Esta situación se evidenció a propósito de la reunión de ministros de octubre, cuando se organizaron en el Ecuador alrededor de cincuenta actos en el marco de una campaña hemisférica de oposición al ALCA, al tiempo que ocurría un encuentro sumamente crítico de parlamentarios y otro de empresarios.

Comencemos por el sector menos numeroso y consistente: los defensores del ALCA. Un primer argumento utilizado por la Cámara de Industrias de Quito ha sido el de sostener que un mercado nacional de 3.5 millones de consumidores está satura-

do y se requiere una ampliación de mercados. Una ampliación que para buena parte de los empresarios es la consolidación de su mercado ya tradicional: Estados Unidos.

El presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil aventura una afirmación que puede esconder el desmantelamiento de gran parte del aparato productivo. «Con el ALCA podrían desaparecer la falsa industria y la protegida por el Estado» ha dicho. Hay sectores empresariales que hablan, sin embargo, de ciertos condicionamientos: el desmantelamiento de los subsidios norteamericanos a su agricultura si se quiere otro tanto en nuestros países; o la obtención por parte del Ecuador de concesiones como salvaguardas por un período de hasta cinco años. Los productores de maíz hablan de franjas de precios para compensar los subsidios internos norteamericanos, mientras empresarios agropecuarios y agroindustriales manifiestan su temor por el efecto de mantener dichos subsidios.

---

***Hasta los partidarios del ALCA expresan preocupación por las condiciones para la liberalización de mercados***

---

Si bien hasta los partidarios del ALCA expresan preocupación por las condiciones vigentes en el país para la liberalización de mercados, hay un sector que manifiesta encontrarse «listo» para ingresar al Área de Libre Comercio de las Américas: los floricultores, posición que resulta extraña si se tiene en cuenta el momento difícil por el que pasan los floricultores por sus costos de producción en el país.

Mientras los defensores del proceso establecen como referente para despejar incógnitas en campos como las exigencias de carácter medioambiental sobre las inversio-



nes multinacionales, las experiencias con la OMC, los detractores tienen un ejemplo contrario mucho más cerca: las vicisitudes que soportan los productores pequeños y medianos y la economía en general mexicana dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que fue el punto de partida para la propuesta norteamericana del ALCA. (Ver anexo Cuadro 3)

Si intentáramos un mapa de opiniones y reacciones sobre el ALCA en el sector empresarial, encontraríamos lo siguiente:

- Un entusiasmo marcado entre grandes industriales y comerciantes de Guayaquil y algunos sectores de la Costa y entre los floricultores de la Sierra.
- Un entusiasmo con cautela en industriales y comerciantes de la Sierra y sectores menos hegemónicos del empresariado de la Costa.
- Un abierto temor en empresarios agrícolas y lecheros y en la pequeña industria por la existencia de condiciones inequitativas de intercambio, que acabarán liquidando la producción nacional.

### «Del ALCA líbranos Señor»

La oposición al ALCA ha venido tomando cuerpo en el Ecuador a partir de una serie de encuentros, talleres, publicaciones, realizadas por organizaciones indígenas y campesinas, populares, ONG y universidades.

Con ocasión de la reunión de ministros de octubre se concentraron en Quito, luego de una caminata que se inició en los puntos extremos del país con el nombre de «Marcha por la vida y la soberanía nacional y continental contra el ALCA», alrededor de dos mil indígenas y campesinos para

protestar contra las negociaciones; y de uno de los «tambos» que la marcha realizaría en su camino hacia Quito nació precisamente esta consigna llena de ironía: «Del ALCA líbranos Señor».

Sectores sociales como los estudiantes y los ecologistas mantuvieron un activismo intenso en esos días, al tiempo que la reunión ministerial se debía cumplir en el marco de una ciudad militarizada y asediada por todos los costados por grupos de manifestantes.

### Los temores de la sociedad civil

Es difícil resumir en pocas líneas los distintos desacuerdos que alimentan la oposición al ALCA. Sin embargo antes de señalarlos brevemente, es importante destacar dos o tres que tienen una particular incidencia en el caso ecuatoriano:

La liberalización que encarna el ALCA se sustenta, entre otros elementos de carácter legal, en el derecho a la propiedad intelectual bajo el esquema impuesto por Estados Unidos. Aquello puede significar la pérdida por parte de las comunidades indígenas, particularmente de la Amazonía, del derecho al uso ancestral de su biodiversidad y a los beneficios que de ésta se desprendan, si son apropiados por multinacionales farmacéuticas, por ejemplo. No existe un reconocimiento del derecho a la propiedad comunitaria.

El coordinador general de la COICA, que reúne a las organizaciones amazónicas de Ecuador, Brasil, Perú y Colombia, afirma que «el 90% de nuestros territorios contienen recursos cuya explotación es pretendida por grandes multinacionales (...) Nuestros territorios son entidades vivas en relación vital permanente con los seres humanos y la naturaleza. La posesión de esos territorios

propicia el desarrollo de nuestra cultura. La propiedad de esas tierras debe ser un título inalienable, perpetuo y reconocido».

En vinculación con lo anterior, están las preocupaciones sobre el futuro de las fuentes de agua dulce que, como se ha afirmado, pueden ser motivos de guerras más encarnizadas que las que ha provocado el control sobre el petróleo. La Amazonía y otras regiones del país como Esmeraldas son grandes reservas de agua dulce que podrían ser disputadas por empresas multinacionales en el marco del ALCA.

---

### *Existe una ausencia de un proyecto nacional consensuado y sostenido*

---

Una tercera preocupación central en torno al ALCA es la ausencia de políticas nacionales que garanticen, entre otras cosas, la seguridad alimentaria a base de la producción nacional y una comercialización apropiada. Si bien los sectores empresariales hablan de una ausencia de competitividad de la producción nacional para entrar en un proceso de integración, existe también una ausencia de un proyecto nacional consensuado y sostenido que asegure ciertas condiciones básicas internas antes del ingreso al ALCA. Finalmente está la dolarización como una situación sui generis del Ecuador en el contexto regional, y que le vuelve al país atado de manos al momento de entrar a competir con sus vecinos.

Los sectores en desacuerdo consideran que la inclusión del Ecuador en el ALCA debe tener en cuenta los graves impactos que ocurrirían principalmente en cinco ámbitos:

- a) El impacto en cuanto a la sobrevivencia de un desarrollo productivo nacional;



- b) los efectos que una apertura a las inversiones puede tener sobre el medio ambiente;
  - c) los impactos sobre los derechos, particularmente de los pueblos indígenas;
  - d) las limitaciones de intervención del Estado en cuanto a regular los efectos de una apertura indiscriminada a las inversiones de capital, incluso en los servicios sociales básicos y en cuanto a la introducción de bienes importados; y
  - e) los impactos en términos de agudización de la pobreza y las desigualdades por efecto del incremento del desempleo, entre otros.
- c) El impulso a políticas locales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y hacer énfasis en los procesos productivos en manos de campesinos y pequeños productores.
  - d) Impulsar un conjunto de medidas en el campo jurídico y de la legislación en los siguientes aspectos:
    - Proteger la fuerza laboral empleada en empresas transnacionales en términos de seguridad social, estabilidad y capacitación;
    - impulsar a nivel regional un sistema de derechos colectivos de propiedad intelectual;
    - impulsar el reconocimiento internacional por servicios ambientales.
  - e) Fortalecer la información y participación de la sociedad civil en relación a las negociaciones del ALCA, por ejemplo incorporando a sus representantes en los grupos de negociación.

### Las tareas pendientes

En virtud de estos impactos con consecuencias predecibles, los sectores de oposición creen que deberían participar de la estrategia de negociación en torno a los siguientes aspectos:

- a) La existencia de un plan estratégico para un desarrollo integral basado en las potencialidades nacionales y sustentado en la generación de un sistema de competitividad laboral y empresarial pública y privada. Este plan estratégico presupone impulsar desde el estado la investigación científica y tecnológica que fortalezca nuestras ventajas comparativas y competitivas y la valorización del mercado interno, como elemento dinámico de la economía frente a los procesos de integración.
- b) Entre tanto, el sistema de competitividad presupone un plan de capacitación para el sistema productivo y programas tecnológicos y de crédito para fortalecer a los pequeños productores.

### ¿Y qué ocurre con la clase política?

El debate sobre el ALCA no está en las agendas de los partidos políticos. No lo estuvo en la campaña electoral última, a pesar de que el nuevo gobierno deberá afrontar la fase final de las negociaciones y el inicio de la vigencia del ALCA en enero de 2006, si no se modifica el calendario.

Fueron, en cambio, los medios de comunicación los que forzaron pronunciamientos al respecto por parte de las candidaturas y los partidos, pero con poco éxito. Las respuestas fueron ambiguas, evasivas, demostraron un muy bajo nivel de información al respecto. Esta ausencia de la clase política con respecto a las negociaciones se expresa claramente en la marginación del parlamento de todo el proceso,

marginación que fue subrayada en la reunión de parlamentarios de octubre en Quito.

Los partidos políticos en el Ecuador, con alguna excepción, están dando peligrosamente las espaldas a dos factores que van a gravitar en los próximos meses y años: la concreción del Área de Libre Comercio de las Américas y el Plan Colombia convertido en pieza de la cruzada antiterrorista del gobierno norteamericano.

### Conclusión

Si alguna conclusión podría formularse al final de estas notas, podría resumirse en dos de los pronunciamientos de los parlamentarios latinoamericanos reunidos en Quito: acabar con el secreto en torno a las negociaciones y realizar un seguimiento muy cercano al proceso, recomendaciones a las que se podría agregar la necesidad de robustecer los procesos de integración subregionales como la CAN, abrir espacios para la intervención de la llamada sociedad civil en las negociaciones y defender el papel que los estados nacionales puedan jugar a partir de la vigencia de la alianza continental.

En conexión con la ausencia de transparencia de las negociaciones, están dos hechos: la superficialidad e imprecisión con que es tratado el tema del ALCA incluso por responsables del gobierno, y la ausencia de interés en los medios de comunicación por el tema.

Por otra parte, la falta de competitividad que comienza a sentirse en forma aguda y que constituirá un problema sumamente grave los próximos años, permiten afirmar que el Ecuador ya está viviendo el ALCA. Sus negociaciones de apertura comercial, por ejemplo con países vecinos, ya están provocando crisis en el aparato productivo ecuatoriano. El ALCA se nos ha adelantado.

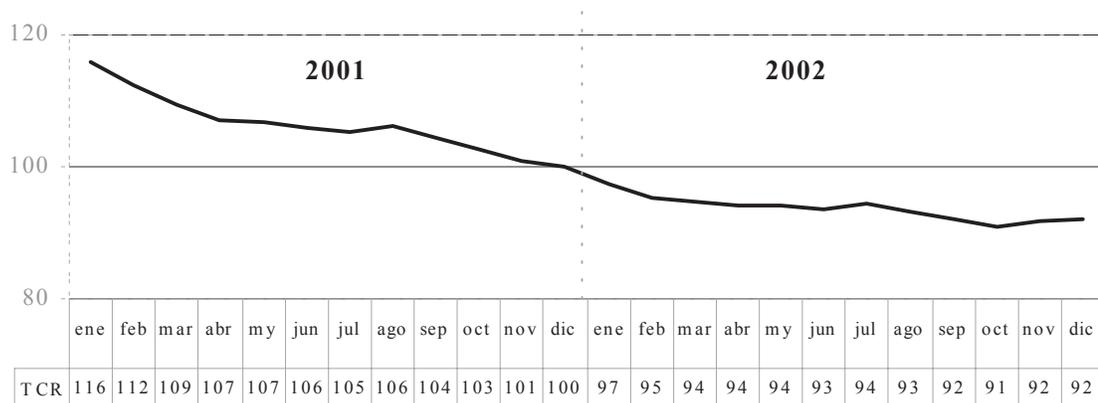
**Cuadro 1**  
**Ecuador: Estructura de las exportaciones por destino geográfico**  
**(enero-noviembre)**

	2000	2001	2002
<b>América</b>	<b>70%</b>	<b>71%</b>	<b>70%</b>
EEUU	38%	38%	41%
ALADI(sinCAN)	8%	5%	3%
CAN	14%	18%	16%
Resto de América	10%	10%	11%
<b>Europa</b>	<b>15%</b>	<b>18%</b>	<b>20%</b>
Unión Europea	12%	14%	15%
Resto de Europa	3%	4%	5%
<b>Asia</b>	<b>12%</b>	<b>9%</b>	<b>9%</b>
<b>Resto del Mundo</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>

Fuente: Boletines Mensuales del Banco Central del Ecuador.

**Cuadro 2**  
**Ecuador: Índice del tipo de cambio real**

(Este cuadro muestra la disminución de la competitividad del Ecuador durante dolarización)



(1) La disminución del índice significa apreciación real.

(2) Se utiliza una muestra de 18 países que tienen mayor comercio con el Ecuador, excluyendo petróleo.

Fuente: Boletines Mensuales del Banco Central del Ecuador.

Cuadro N° 3

**América Latina y el Caribe: Principales destinos de las exportaciones en el 2000**  
(en porcentajes)

Este cuadro presenta la elevada dependencia hacia el mercado norteamericano que existe en México (por el NAFTA) y en la CAN.

América Latina y el Caribe			
CON MÉXICO		SIN MÉXICO	
América Latina y el Caribe	16%	América Latina y el Caribe	29%
Canadá	2%	Canadá	1%
Estados Unidos	60%	Estados Unidos	32%
Unión Europea	10%	Unión Europea	17%
Japón	2%	Japón	4%
Asia	3%	Asia	6%
Otros	6%	Otros	12%

MERCOSUR	
América Latina y el Caribe	34%
Canadá	1%
Estados Unidos	20%
Unión Europea	24%
Japón	3%
Asia	7%
Otros	11%

COMUNIDAD ANDINA	
América Latina y el Caribe	23%
Canadá	1%
Estados Unidos	51%
Unión Europea	10%
Japón	2%
Asia	3%
Otros	10%

CHILE	
América Latina y el Caribe	22%
Canadá	1%
Estados Unidos	17%
Unión Europea	24%
Japón	14%
Asia	15%
Otros	7%

**Fuente:** CEPAL, “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 2000-2001”

**Publicaciones anteriores de la Serie Estudios sobre el ALCA:**

- Nr. 1. El Proyecto del ALCA visto desde Europa, Susanne Gratius, Octubre 2002
- Nr. 2. Brasil y el ALCA. El estado del debate desde la victoria de Lula, Fátima V. Mello, Noviembre 2002
- Nr. 3. El ALCA en la perspectiva de Colombia, Jorge R. Pulecio, Noviembre 2002
- Nr. 4. Argentina y el ALCA, Pablo Bustos, Diciembre 2002
- Nr. 5. México y el ALCA: Una discusión bajo la sombra del TLCAN y de los EEUU, Gerold Schmidt, Febrero 2003
- Nr. 6. La política de cohesión de la Unión Europea - ¿Un modelo a seguir por un ALCA futuro?, Christian Weise, Febrero 2003
- Nr. 7. Debate en torno al ALCA: Caso Peruano, Alan Fairlie Reinoso, Marzo 2003
- Nr. 8. Bolivia y el ALCA: El debate sobre la integración hemisférica, Raúl Barrios, Marzo 2003

Estos estudios están disponibles en su versión PDF en [www.fes.cl/alca.htm](http://www.fes.cl/alca.htm)