

Adrián Bonilla, editor

# Orfeo en el infierno

## una agenda de política exterior ecuatoriana



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



CORPORACION ANDINA  
DE FOMENTO



© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN:  
Coordinación editorial: FLACSO  
Cuidado de la edición: Lucía Herrera  
Diseño de portada y diagramación: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2002  
1ª. edición: septiembre, 2002

# Índice

Agradecimientos . . . . .	7
Presentación . . . . .	9
<b>Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana . . . . .</b>	<b>11</b>
<i>Adrián Bonilla</i>	
<b>La agenda de política exterior . . . . .</b>	<b>47</b>
<i>Emilio Izquierdo</i>	
<b>Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador - Colombia . . . . .</b>	<b>65</b>
<i>Juan Carlos Sánchez</i>	
<b>Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior . . . . .</b>	<b>137</b>
<i>José Antonio Carranza</i>	
<b>La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos . . . . .</b>	<b>231</b>
<i>Katalina Barreiro</i>	
<b>Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones . . . . .</b>	<b>331</b>
<i>Alfonso Segovia</i>	

Las relaciones multilaterales del Ecuador: Organización de las Naciones Unidas Organización de Estados Americanos . . . . .	447
<i>Marcelo Núñez</i>	
Las relaciones Ecuador - Unión Europea . . . . .	523
<i>José Eduardo Proaño</i>	
Agenda de política exterior ecuatoriana frente a la OMC y la Cuenca del Pacífico . . . . .	625
<i>Marco Ponce</i>	
Reflexiones sobre la seguridad nacional y la política exterior . . . . .	669
<i>Verónica Gómez</i>	
Notas sobre autores . . . . .	711

# Agenda de política exterior ecuatoriana frente a la OMC y la Cuenca del Pacífico<sup>1</sup>

Marco Ponce V.

## El Ecuador y la Organización Mundial de Comercio

Con el fin de dar una visión contextualizada del tema que se va a tratar, la primera parte de este trabajo será una breve revisión histórica del proceso de adhesión del Ecuador a la OMC: el procedimiento que se siguió y los compromisos que nuestro país adquirió. Una segunda parte tratará sobre la agenda de la OMC y la agenda de política exterior del Ecuador. Luego se hará un análisis de la utilización del mecanismo de solución de diferencias dentro de la OMC, para el caso del banano; este análisis se centrará en los actores, los intereses, el proceso y las conductas que tuvieron lugar durante el proceso. En una cuarta parte, se analizará la ejecución de la política exterior del Ecuador: los actores y los órganos involucrados y la relación que existe entre ellos.

### *El proceso de adhesión del Ecuador a la OMC*

El Ecuador solicitó por primera vez ser miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y el Comercio, GATT,<sup>2</sup> el 17 de septiembre de

---

1 El presente ensayo es un trabajo académico, no constituye la posición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y las opiniones vertidas en el mismo son de exclusiva responsabilidad del autor.

2 General Agreement on Tariffs and Trade.

1992, cuando el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Diego Paredes Peña, envió la solicitud formal<sup>3</sup> al señor Arthur Dunkel, Director General del GATT.

Por medio de esta nota y sobre la base del artículo XXXIII<sup>4</sup> del Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y el Comercio (GATT), el Gobierno del Ecuador manifestaba su voluntad de acceder, como parte contratante, al GATT. Además, solicitaba que esta comunicación sea llevada a conocimiento de las partes contratantes para su consideración en la próxima reunión del Consejo de Representantes y, en el caso de ser acogida, se conformase el grupo de trabajo correspondiente. A esta solicitud se sumó la exposición hecha por el representante del Ecuador ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas el 29 de septiembre de 1992.

Este pedido de adhesión fue respaldado por Colombia y Venezuela en el Consejo de Representantes del GATT, en la sesión que se realizó entre el 29 de septiembre al 1 de octubre de 1992. Como parte del Acta de la Reunión del GATT,<sup>5</sup> se analizó el pedido de adhesión del Ecuador, pedido que fue respaldado por la mayoría de países de América y las comunidades europeas, entre otros. Con esta decisión se estableció el grupo de trabajo correspondiente y se señaló su mandato y composición;<sup>6</sup> se nombró como presidente a Manhusen, representante de Suecia.

En mayo de 1993, el Ecuador envió el Memorando sobre el Régimen de Comercio Exterior<sup>7</sup> a los países miembros del GATT; este documento contenía la información básica sobre:

- la evolución de la economía,
- la balanza de pagos,
- las políticas económicas gubernamentales,
- los principales mercados ecuatorianos,

---

3 Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores. Nota No. 16117 GM/SPEI/GT/DGNEI, de 17 de septiembre de 1992.

4 Para la Adhesión de los nuevos miembros luego de la creación de la Organización Mundial de Comercio se invoca el artículo XII del Acuerdo de Marrakech.

5 Comunicación GATT C/M/259, de 27 de octubre de 1992

6 Comunicación GATT L/7100/Rev. 1, de 18 de febrero de 1993

7 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Adhesión del Ecuador al GATT*, Tomo I, diciembre de 1993. pp.15-108.

- la política comercial,
- los instrumentos de política comercial,
- la participación del Ecuador en acuerdos de integración y otros esquemas preferenciales,
- la inversión extranjera y tecnología,
- la propiedad intelectual, servicios y medio ambiente, y
- la organización institucional del comercio exterior

Este memorando constituyó la verdadera labor multilateral pues significó realizar un análisis del régimen de comercio, que fue objeto de cuestionamientos por parte de los países miembros que tenían interés en negociar con el Ecuador. Estos países luego formaron parte del grupo de trabajo para la adhesión del Ecuador.<sup>8</sup> Este grupo se reunió en nueve ocasiones<sup>9</sup> durante las cuales se negociaron las condiciones de adhesión en tres esferas principales: las normas de la OMC relativas a las mercancías, los Acuerdos sobre Derechos de Propiedad Intelectual -ADPIC- y los servicios.

El Ecuador continuó su proceso de adhesión aún durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, la más larga de la historia del GATT, que concluyó el 4 de abril de 1994 en la ciudad marroquí de Marrakesh, donde se firmó el Acta Final de creación de la Organización Mundial de Comercio.

El proyecto de informe del grupo de trabajo se presentó en octubre de 1994. Luego de los análisis y consultas necesarias se lo aprobó, el 10 de julio de 1995. Su adopción por el Consejo se efectuó el 14 de julio de 1995.<sup>10</sup>

El Protocolo de Adhesión del Ecuador a la OMC fue firmado el 16 de agosto de 1995.<sup>11</sup> En él están contenidos un conjunto de compromisos únicos -convenidos sobre normas, concesiones y compromisos relativos a las mercancías- y compromisos específicos, en la esfera de servicios a través de listas<sup>12</sup> que constan como anexos y que obviamente deben ser cumplidas.

---

8 Ibid. pp. 109-162.

9 20 de julio de 1993; 17 y 18 de enero de 1994, 21 y 22 de abril de 1994; 20 de septiembre de 1993; 28 al 30 de noviembre de 1994; 1 de diciembre de 1994; 1 al 4 de mayo de 1995, 19 de mayo de 1995 y 10 de julio de 1995.

10 Documento de la OMC. WT/L/77, de 14 de julio de 1995

11 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Adhesión del Ecuador al GATT/OMC*, Tomo II, septiembre de 1995. pp. 47-50.

12 Ibid. Lista CXXXIII-Ecuador: primera parte: Mercancías; segunda parte: Servicios. pp. 72-213.

La lista sobre mercancías<sup>13</sup> contiene las concesiones arancelarias y los compromisos convenidos por el Ecuador con los demás países en la esfera de la agricultura. La lista tiene la misma forma que todos los países utilizan: en la primera parte figuran las concesiones arancelarias de nación más favorecida -NMF-, las llamadas consolidaciones; en la segunda parte se especifica las concesiones arancelarias; en la tercera parte se indica las concesiones no arancelarias y en la última se establecen los compromisos de limitación de las subvenciones a los productos agropecuarios. Cabe resaltar que todos los miembros de la OMC deben efectuar consolidaciones arancelarias NMF<sup>14</sup> y contraer compromisos en la esfera de la agricultura.

La lista de servicios<sup>15</sup> contiene limitaciones aplicables a todos los sectores que hayan sido incluidos; éstas son limitaciones horizontales y se refieren a restricciones en la adquisición y propiedad de bienes inmuebles, a subvenciones y a la presencia de personas físicas. Las transacciones se clasifican por los cuatro modos de suministro identificados en el AGCS, según la presencia territorial del proveedor y el consumidor en el momento de la transacción. El modo 1 se refiere al comercio transfronterizo; el modo 2, al consumo de servicios en el extranjero (es decir, el consumo se desplaza al territorio del proveedor); el modo 3, a la presencia comercial en el territorio del consumidor (es decir, al proveedor que abre una filial, sucursal, etc. ), y el modo 4, a la presencia de personas físicas (es decir, desplazamiento físico directo de los proveedores al territorio del consumidor).

## La Agenda de la OMC y su relación con la agenda de política exterior del Ecuador

Para iniciar este acápite se debe señalar cuales son los cuatro aspectos que predominan actualmente en el proceso de globalización y de la agenda in-

---

13 Lista de concesiones y compromisos en materia de mercancías, documento WT/L/77/Add. 1, 20 de julio de 1995.

14 Consolidaciones arancelarias NMF son techos arancelarios específicos y limitantes de los cuales, cada país que realiza la consolidación, no puede excederse. Sin embargo sí puede rebajarla y en caso de que lo haga ésta será extensiva a los demás países.

15 Lista de compromisos específicos en materia de servicios, documento WT/L/77/Add. 2, 20 de julio de 1995.



ternacional de políticas que lo acompaña: a) el libre comercio; b) los derechos de propiedad intelectual; c) la protección de las inversiones; y, d) la liberalización financiera y de la cuenta de capital (Ocampo 2001: 132).

A continuación verificaremos que la agenda de la globalización se corresponde perfectamente con la agenda de la OMC -que constituye su principal fuente de apoyo y defensa- pues la liberalización comercial es la punta de lanza a través de la cual se busca consolidar las relaciones económicas internacionales.

### *La agenda internacional de la OMC*

En la Conferencia Ministerial de la OMC, en Seattle, se pretendía lanzar la nueva ronda de negociaciones que terminó en fracaso. Por ahora y por lo menos para los próximos cuatro años, la agenda de la OMC está diseñada: fue discutida en la Conferencia Ministerial en su IV Período de Sesiones realizado en Doha, Qatar, del 9 al 14 de noviembre pasado y fue plasmada en la Declaración Ministerial de la OMC.<sup>16</sup>

En la primera parte de esta declaración, se insiste en que ante la desaceleración de la economía mundial, los miembros de la OMC están resueltos a continuar con el proceso de reforma y liberalización de las políticas comerciales a fin de que el sistema cumpla plenamente la parte que le corresponde en la tarea de favorecer la recuperación, el crecimiento y el desarrollo mundiales.<sup>17</sup>

Al mismo tiempo, la declaración indica que se continuarán realizando esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico.<sup>18</sup> Además, se recalca el hecho de que la OMC constituye el único foro para la elaboración de normas comerciales y la liberalización del comercio a escala mundial; se subraya también el carácter intergubernamental de la Organización.<sup>19</sup>

---

16 OMC. Documento WT/MIN(01)/DEC/1, del 20 de noviembre del 2001

17 Ibid. p.1.

18 Ibid.

19 Esta última acotación se refiere al hecho de que sólo se realizarán las negociaciones entre Estados, sin intervención de ninguna clase de ONG. Ibid. pp. 1-2.

La agenda propiamente dicha esta señalada en el Programa de Trabajo y es la siguiente:

- Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación
- Agricultura
- Servicios
- Acceso a los mercados para los productos no agrícolas
- Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
- Relación entre comercio e inversiones
- Interacción entre comercio y política de competencia
- Transparencia de la contratación pública
- Facilitación del comercio
- Normas de la OMC
- Entendimiento sobre solución de diferencias
- Comercio y Medio Ambiente
- Comercio electrónico
- Pequeñas economías
- Comercio, deuda y finanzas
- Comercio y transferencia de tecnología
- Cooperación técnica y creación de capacidad
- Países menos adelantados
- Trato especial y diferenciado<sup>20</sup>

En definitiva, de lo que trató este programa de trabajo establecido por la OMC es del lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones; sin embargo, no se utilizó esta frase con el fin de hacer más vinculantes las tareas. También se estableció un Comité de Negociaciones Comerciales, como supervisor de las negociaciones, y se fijó el plazo para concluir las negociaciones no más allá del 1° de enero del 2005.<sup>21</sup>

---

20 Cfr. OMC. Documento WT/MIN (01)/DEC/1. pp.3-10.

21 Coincidentalmente la nueva ronda de negociaciones de la OMC debe concluir en el mismo plazo en que se tiene previsto que concluyan las negociaciones para la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA- Ibid. p.10.

El primer punto del programa de trabajo<sup>22</sup> se refiere a las cuestiones relativas a la aplicación de los acuerdos de la OMC por parte de los países miembros y la preocupación que genera. Se hace especial referencia a los siguientes acuerdos que deben ser tomados en cuenta:

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), en especial el artículo XVIII del GATT como disposición de trato especial y diferenciado; y, la expresión “interés sustancial” señalada en el párrafo 2 d) del Artículo XIII del GATT de 1994.
- Acuerdo sobre la agricultura.
- Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Acuerdo sobre los textiles y el vestido.
- Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio.
- Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.
- Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.
- Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.
- Acuerdo sobre normas de origen.
- Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias.
- Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)
- Cuestiones transversales.<sup>23</sup>

Ninguno de los acuerdos mencionados anteriormente ha sido aplicado en su totalidad: cada uno lo ha sido en mayor o menor medida y especial atención merece la actuación al respecto de los países desarrollados. En vista de ello, es importante señalar que no se justifica la apertura de nuevas negociaciones si aún no se ha concluido la aplicación de los resultados establecidos en la Ronda Uruguay, que dio lugar al nacimiento de la OMC.

---

22 En el presente estudio no se analizarán todos los puntos de la Agenda, sino los que tengan más interés para el Ecuador.

23 Cfr. OMC. Documento WT/MIN(01)/17. 20 de noviembre de 2001. pp. 1-9.

Por esta razón. la modalidad con la que se tratarán estos asuntos es la siguiente: a) cuando se establezca un mandato de negociación específico en la declaración ministerial, las cuestiones pertinentes se realizarán de acuerdo al mandato; y b) las demás cuestiones pendientes relativas a la aplicación serán tratadas con carácter prioritario por los órganos competentes de la OMC, que no más tarde del 2002 presentarán un informe al Comité de Negociaciones Comerciales.<sup>24</sup>

El segundo punto del programa de trabajo se refiere a la agricultura, básica para el Ecuador por su condición de país agrícola; en él se establece como objetivo básico, definir un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado. Esto se realizaría mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.<sup>25</sup>

El fin principal de las negociaciones sobre agricultura es lograr la apertura de los mercados y reducir, en el mejor de los casos eliminar, las subvenciones que los países desarrollados otorgan a la agricultura. Por esta razón los compromisos están orientados a lo siguiente:

- Mejoras sustanciales del acceso a los mercados.
- Reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva.
- Reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de la distorsión del comercio.
- Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo a fin de que sean consideradas sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.<sup>26</sup>

En el caso de los servicios, las negociaciones ya se iniciaron en enero de 2000 y seguirán las pautas señaladas en las directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios, adoptadas por el Consejo de Comercio de Servicios el 28 de marzo de 2001.<sup>27</sup>

---

24 Documento WT/MIN(01)/DEC/1, op. cit p. 3.

25 Ibid.

26 Ibid.

27 Ibid. p. 4.

El punto cuarto se refiere al acceso a los mercados de los productos no agrícolas, cuyas negociaciones tendrán por finalidad eliminar los aranceles -incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria-, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. En las negociaciones se tendrán plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de estos países y de los menos adelantados<sup>28</sup> que participan, incluso mediante compromisos de reducción que no conlleven una reciprocidad plena.<sup>29</sup>

En cuanto al Acuerdo ADPIC se enfoca tres puntos principales: a) aplicación e interpretación del Acuerdo ADPIC de manera que apoye la salud pública, promoviendo el acceso a los medicamentos existentes como la investigación y el desarrollo de nuevos medicamentos; b) la negociación de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas, de acuerdo a lo señalado en el artículo 23, párrafo 4 del Acuerdo ADPIC; y, c) examinar la relación entre el artículo 27 párrafo 3 literal b) del Acuerdo ADPIC y su relación con el Convenio sobre Diversidad Biológica.<sup>30</sup>

La labor de los Grupos sobre Comercio e Inversiones, interacción entre Comercio y Política de Competencia, Normas de la OMC y Solución de Diferencias estará encaminada a aclarar conceptos básicos dentro de cada materia específica como se verá a continuación:

- Comercio e Inversiones. Aclaración de los siguientes temas: alcance y definición, transparencia, no discriminación, modalidades de compromisos previos al establecimiento basados en un enfoque de listas positivas del tipo previsto en el AGCS, disposiciones sobre el desarrollo, excepcio-

---

28 La OMC hace una diferenciación de la existencia de tres tipos de países: los países desarrollados, países en desarrollo y los países menos adelantados.

29 Documento WT/MIN (01)/DEC/1, op. cit. p. 4.

30 Sobre este asunto hay tres posiciones: la primera, de los países desarrollados, sostiene que no existe ninguna contradicción entre estos dos instrumentos internacionales; la segunda, de los países en desarrollo, señala que sí hay una contradicción en la medida en que el Convenio sobre Diversidad Biológica no permite patentar microorganismos; la tercera, la posición de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual -OMPI-, que manifiesta que debe haber una base de datos sobre el tema.

- nes y salvaguardias por razones de balanza de pagos, y celebración de consultas y solución de diferencias entre los miembros.<sup>31</sup>
- Interacción entre comercio y política de competencia. Su negociación se centrará en buscar la cooperación técnica con varios organismos a fin de coordinar los asuntos en la materia y en aclarar los siguientes temas: principios fundamentales -incluidas la transparencia, la no discriminación y la equidad procesal- y disposiciones sobre los cárteles intrínsecamente nocivos, modalidades de cooperación voluntaria, y apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad.<sup>32</sup>
  - Normas de la OMC. Busca que las negociaciones estén encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos y la eficacia de estos acuerdos -y sus instrumentos y objetivos- y teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados que participan.<sup>33</sup>
  - Solución de diferencias. Las negociaciones apuntarán hacia las mejoras y aclaraciones del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, con una fecha tope de mayo de 2003.

Un tema muy importante para el comercio internacional es el relacionado con los aspectos medio ambientales: el grupo de trabajo sobre Comercio y Medio Ambiente entablará negociaciones sobre:

- (i) la relación existente entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). El ámbito de las negociaciones se limitará a la aplicabilidad de esas normas vigentes de la OMC entre las partes en el AMUMA. Las negociaciones se harán sin perjuicio de los derechos que corresponden en el marco de la OMC a todo miembro que no sea parte en los AMUMA;

---

31 Documento WT/MIN(01)/DEC/ op. cit. p. 5.

32 Ibid. pp. 5-6

33 Ibid. p. 6

- (ii) procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los comités pertinentes de la OMC, y los criterios para conceder la condición de observador;
- (iii) la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos.<sup>34</sup>

Los resultados de esta labor así como las negociaciones llevadas a cabo de conformidad con los apartados i) y ii) del párrafo 31 serán compatibles con el carácter abierto y no discriminatorio del sistema multilateral de comercio, no aumentarán ni disminuirán los derechos y obligaciones de los miembros en el marco de los acuerdos vigentes de la OMC, en particular el Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, ni alterarán el equilibrio de estos derechos y obligaciones. Tendrán, además, en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados.<sup>35</sup>

La relación entre el comercio, la deuda y las finanzas es un tema importante: se encomendó a un grupo de trabajo su examen a fin de mejorar la capacidad del sistema multilateral de comercio. Se busca contribuir a una solución duradera del problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo y menos adelantados y reforzar la coherencia de las políticas comerciales y financieras internacionales; todo esto con miras a salvaguardar el sistema multilateral de comercio frente a los efectos de la inestabilidad financiera y monetaria.<sup>36</sup>

En cuanto a la cooperación técnica y creación de capacidad, éstas respaldan totalmente la nueva estrategia de cooperación técnica de la OMC para la creación de capacidad, el crecimiento y la integración. Se encomendó a la Secretaría que, en coordinación con los demás organismos competentes, apoye los esfuerzos internos de incorporación del comercio a los planes nacionales de desarrollo económico y a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.<sup>37</sup>

La prestación de asistencia técnica de la OMC estará encaminada a ayudar a los países en desarrollo y menos adelantados, así como a los países

---

34 Ibid. p. 7.

35 Ibid. p. 8.

36 Ibid. p. 8.

37 Ibid. p. 9.

en transición de ingreso bajo, a ajustarse a las normas y disciplinas de la OMC y a cumplir las obligaciones y ejercer los derechos que corresponden a los miembros -incluido el de aprovechar los beneficios de un sistema multilateral de comercio abierto y basado en normas-.<sup>38</sup>

En la Declaración Ministerial se da especial atención a los países menos adelantados -PMA-, reconociendo que su integración en el sistema multilateral de comercio exige un significativo acceso a los mercados, ayuda para la diversificación de su base de producción y de exportación, y asistencia técnica y creación de capacidad relacionada con el comercio. Existe coincidencia acerca de que la integración significativa de los PMA en el sistema de comercio y la economía mundial conllevará esfuerzos por parte de todos los miembros de la OMC.<sup>39</sup> Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC y serán analizadas con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas.<sup>40</sup>

Todas estas negociaciones que se efectuarán a lo largo de los próximos tres años deberán ser culminadas el 1° de enero de 2005 y constituirán partes de un todo único, salvo lo referido al Entendimiento sobre Solución de Diferencias;<sup>41</sup> en otras palabras, si una materia del Programa de Trabajo no está culminada, no podrán ponerse en vigencia los demás acuerdos, lo que obliga a que los países miembros de la OMC intensifiquen los trabajos y pongan énfasis en las negociaciones. Se hará además, una evaluación de medio tiempo cuando se realice el V Período de Sesiones de la Conferencia Ministerial, en mayo de 2003.

Es importante señalar que en la declaración se hace énfasis en un hecho importante que es el “consenso explícito”<sup>42</sup> para la adopción de las decisiones de los distintos grupos de trabajo.

---

38 Ibid.

39 Ibid. p. 9.

40 Ibid. p. 10.

41 Ibid. p. 11. El avance de las negociaciones en el ESD será evaluado en la Conferencia Ministerial de 2003.

42 El consenso explícito no tiene una definición determinada, ya que el párrafo 1 del Artículo IX del Acuerdo de Marrakech que establece la OMC, señala que las decisiones se tomarán por consenso, entendido este cuando un órgano de la OMC en la reunión que se tome la decisión, somete a consideración un asunto y ninguno de los países miembros presentes se opone a ella; y, por votación, a la que nunca se ha llegado porque se considera que esta situación podría lesionar gravemente a la OMC.



## **La agenda de política exterior del Ecuador**

Siguiendo con el análisis y comparando la agenda de la OMC con la Agenda de política exterior del Ecuador, debemos señalar que esta última ha estado tradicionalmente dedicada a lo que se consideran principios universales y permanentes: la coexistencia pacífica y la cooperación internacional, la noción de igualdad soberana de los estados y la obligación de los estados de cumplir de buena fe los compromisos internacionales. También ha estado dedicada a la defensa de principios regionales y nacionales: rechazo a cualquier forma de hegemonía, defensa de la integridad soberana y territorial, respeto de la libre y soberana utilización de los recursos naturales, respeto a los derechos humanos y respeto al derecho de asilo (Carrión 1989:190-222).

En la actualidad, la política exterior del Ecuador debería, en cambio, dedicar sus mejores esfuerzos a la consecución de sus objetivos nacionales permanentes -directamente vinculados con el desarrollo del país, con el mejoramiento de la calidad de vida del pueblo ecuatoriano, con el comercio, la integración y la cooperación técnica y financiera-, así como al fortalecimiento de su presencia internacional sobre la base de los principios de la tradición jurídica ecuatoriana. El Ecuador debería tener la decisión de insertarse en el mundo de la globalización, lo cual implica a su vez, profundizar la interdependencia, la liberalización del comercio y la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Yépez 2001: 284).

El primer objetivo permanente y la primera prioridad de la política exterior ecuatoriana sería aportar al desarrollo del país, entendiendo desarrollo en su más amplia concepción. Están vinculados con el desarrollo nacional los asuntos más sensibles de la política internacional contemporánea, que ya no se fundamenta en principios ideológicos, sino en el crecimiento de los mercados, en la confianza de su entorno político, económico y social, y en la eficacia de las estrategias de inserción externa (Yépez 2001 : 285).

De esta manera los objetivos nacionales permanentes de la política exterior ecuatoriana son: a) aportar al desarrollo del país en su más amplia concepción; b) afirmar y proyectar los valores propios del país en la comunidad internacional; y, c) participar activamente en la defensa de las causas de los países en desarrollo en el mundo de la globalización (Yépez 2001: 290).

Con base en lo anterior, se puede señalar que la agenda de la política exterior ecuatoriana debería estar constituida de la siguiente manera:

- Paz y seguridad.
- Integración regional.
- Comercio exterior.
- Cooperación para el desarrollo.
- Deuda externa.
- Promoción comercial, inversiones y turismo.
- Promoción y protección de los derechos humanos y asuntos sociales
- Protección a los ecuatorianos en el exterior.
- Medio ambiente y desarrollo sostenible (Yépez 2001: 301-332).

De esta manera podemos ver que el Ecuador tiene un interés sustancial en lo referente a la integración, el comercio, la cooperación y las inversiones, entre otros temas. Por esta razón, en el marco de la Comunidad Andina - CAN-, los ministros de Comercio emitieron una declaración en la que apoyan el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales dentro de la OMC. En este comunicado señalan que la nueva ronda de negociaciones comerciales debe tener por objetivo el desarrollo, la generación de empleo y el mayor bienestar de todos los países miembros a través de la progresiva liberalización del comercio de bienes y servicios.<sup>43</sup>

Cabe aclarar, sin embargo, que en el ámbito del comercio, la liberalización es incompleta y asimétrica: los productos sensibles de gran interés para los países en desarrollo están sujetos a los mayores niveles de protección en el mundo industrializado (Ocampo 2001: 132). Es obvio que, como lo señala la CEPAL, el respaldo de los gobiernos latinoamericanos y caribeños a la OMC no impide que éstos perciban los fuertes desequilibrios en cuanto a costos y beneficios entre los distintos grupos de países derivados de la instrumentación en los acuerdos.<sup>44</sup>

---

43 Véase Declaración de los Ministros de Comercio de la Comunidad Andina que apoya el lanzamiento de una ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Lima, 9 de febrero del 2001.

44 CEPAL, "Las transformaciones estructurales en el comercio mundial. La globalización de los mercados" en *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*. p. 219.

De esta manera, comparando la Agenda del Ecuador con la de la OMC y visto el interés sustancial que se dio al lanzamiento de la nueva ronda de negociaciones de la OMC, se podría señalar que la agenda de política exterior del Ecuador está adecuadamente concebida. Sin embargo, dentro de los asuntos comerciales, debería ponerse especial interés a temas como agricultura, propiedad intelectual, medio ambiente, cooperación técnica y trato especial y diferenciado.

### *Agricultura*

La participación del producto agropecuario (PIB agropecuario) en el producto agregado (PIB total) indica que la agricultura -agricultura, caza, pesca y silvicultura- es el sector que más aporta a la economía nacional: un 17% en valor real para el año 2000;<sup>45</sup> adicionalmente, son cada vez más los productos que forman parte de los denominados “no tradicionales” y que ganan espacio en la dinámica agropecuaria. Con relación a estos productos, las estadísticas, aunque limitadas, indican que la producción, rendimientos y participación dentro del mercado internacional en especial, van en aumento, unido al hecho de que constituye una importante fuente de empleo ya que, en promedio, el agro ocupa el 26% de la población económicamente activa total y el 67% de la población rural.<sup>46</sup>

No obstante, una de las principales características de las exportaciones agroindustriales del Ecuador es su poca diversificación en cuanto a productos y a mercados, y su dependencia de productos tradicionales y de un número limitado de productos no tradicionales. Por ello, en materia de exportaciones es necesario asegurar que las condiciones de acceso a los mercados de los principales productos agroindustriales no se deterioren mediante la aplicación de barreras a la entrada, como podrían ser las medidas de carácter técnico o sanitario.<sup>47</sup>

---

45 Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría Económica, *Ecuador: Lineamientos Generales para una estrategia ante el área de libre comercio de las Américas (ALCA)*, Quito, 2001. p. 51.

46 Ibid, p.53.

47 Ibid. p. 61.

En definitiva y tomando en consideración la estrategia de negociación en el sector agropecuario y agroindustrial para el ALCA -válida también para la OMC-, se debe señalar que es imprescindible tratar de asegurar la estabilidad y transparencia del escenario de acceso a mercados y para que se concrete este objetivo en términos económicos, se requiere garantizar condiciones razonablemente homogéneas de competencia entre los diferentes países.<sup>48</sup>

### *Propiedad intelectual*

Ecuador cuenta con una ley sobre propiedad intelectual bastante avanzada: esta ley no sólo adoptó las obligaciones del Acuerdo ADPIC, sino que reforzó la protección de los derechos intelectuales, tanto en algunas disposiciones sustantivas como en las normas procedimentales (observancia) que permiten el cumplimiento de las disposiciones sustantivas.<sup>49</sup> Por otra parte, las normas andinas<sup>50</sup> sobre propiedad intelectual tienen un espacio de protección mucho mayor al señalado en el Acuerdo ADPIC; éste es el principal problema que se presenta dentro de la OMC al respecto.

### *Medio ambiente*

Este es un tema bastante espinoso y su tratamiento por lo general se realiza lo más vagamente posible; incluso dentro del ALCA su inclusión trajo una serie de debates que motivaron fricciones con los países. Dentro de la Declaración Ministerial de la OMC, el tema medioambiental fue incluido por primera vez -a pesar de haber sido desechado en otras reuniones ministeria-

---

48 Ibid. p. 70.

49 Ibid. p. 182.

50 La Decisión 486 señala aspectos específicos del acuerdo ADPIC como son patentes biotecnológicas, licencias obligatorias, diseños industriales, esquemas de trazado, topografías de circuitos semiconductores, marcas de fábrica o de comercio, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y protección contra la competencia desleal y los secretos empresariales. Existen otras decisiones como la 345 sobre Obtenciones Vegetales y la 351 sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos.

les-. Un aspecto estratégico fue el hecho de señalar que las negociaciones se realizarán y que no se prejuzgará el resultado de ninguna manera.

### *Cooperación técnica*

Este tema es fundamental para el Ecuador, como país en desarrollo. En estos momentos el Ecuador, a través del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional -INECI-, ha logrado incrementarlos para el año 2000 en alrededor de 120 millones de dólares. Para el año 2001 se espera que esa cifra haya aumentado.<sup>51</sup>

### *Trato especial y diferenciado*

Uno de los temas más importantes en las negociaciones es obtener un trato especial y diferenciado que vaya más allá del otorgamiento de plazos más amplios y permita mantener por tiempo indefinido algunos instrumentos de política productiva vigentes en cada país. Un elemento esencial de este trato es la correspondiente cooperación técnica como elemento esencial de ese trato.<sup>52</sup>

El Trato Especial y Diferenciado -TED- es uno de los temas importantes incorporado por el Ecuador en las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-; este trato da cuenta de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo que caracterizan a las economías participantes en el proceso, diferencias que podrían reeditar experiencias anteriores de esquemas de integración en los que, al cabo de cierto tiempo, los beneficios tendieron a concentrarse en pocos países, dejando en situación de desventaja a la mayoría.<sup>53</sup>

Dentro de “otros foros” y acuerdos comerciales, el TED, en virtud de las diferencias en los niveles de desarrollo o el tamaño de las economías, se

---

51 No se poseen cifras actualizadas para el año 2001 por lo que no se las ha podido citar.

52 Ver la Declaración de los Ministros de Comercio de la Comunidad Andina en apoyo el lanzamiento de una ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

53 Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría Económica, *Ecuador: Lineamientos Generales para una Estrategia ante el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*. p. 235.

ha conferido tradicionalmente a través de dos amplias categorías de medidas: 1) acuerdos recíprocos que permiten a los mercados de los países en desarrollo un ajuste más gradual y otorgan concesiones más favorables desde los países de mayor desarrollo hacia los menos desarrollados y, 2) las medidas que otorgan a las exportaciones de los países en desarrollo acceso preferencial no recíproco a los mercados de los países desarrollados.<sup>54</sup>

### Actores y órganos de la política exterior en el Ecuador

La política exterior del Ecuador, como la de cualquier país, responde a intereses internos. Como se pudo apreciar en lo referente al problema del banano, un sistema adoptado por las Comunidades Europeas -que trabó el libre comercio de la fruta y que afectó a los exportadores de banano del Ecuador- significó que el Estado durante más de ocho años, en estrecha colaboración con el sector privado, tuviera dentro de su política exterior el tema del libre comercio como uno de sus principales temas. El libre comercio no ha dejado de tener trascendencia, inclusive podríamos decir que, con el advenimiento de la creación del ALCA y sobre todo debido a las asimetrías que existen dentro de los diversos países del hemisferio, ha devenido aún más importante.

Dentro de la agenda de política exterior del Ecuador, los principales actores estatales en el tema de comercio exterior<sup>55</sup> son:

---

54 Ibid. p. 236.

55 Ley de Comercio Exterior e Inversiones. Artículo 2.- Ser entiende por "Sector Comercio Exterior" al conjunto de organismos y entidades del sector público y de instituciones o personas naturales o jurídicas del sector privado que participan en el diseño y ejecución de la política de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología que desarrollan actividades de comercio exterior o relacionadas con éste, salvo las exportaciones de hidrocarburos que realiza el Estado Ecuatoriano y que continuarán sujetas al ordenamiento legal que las regula.

- Ministerio de Relaciones Exteriores

Este es el principal partícipe de las relaciones exteriores y ejecutor de la política exterior<sup>56</sup> del Ecuador; actúa bajo la dirección del Jefe de Estado.<sup>57</sup> El Ministro de Relaciones Exteriores es el jefe directo del servicio exterior y quien colabora directamente con el Presidente de la República en la formulación de la política internacional y su ejecución.<sup>58</sup>

El Ministro, por lo tanto, mantiene una presencia internacional con respecto a los temas de interés para el país: participa de las cumbres ministeriales, de las reuniones de organismos internacionales, de invitaciones oficiales cursadas por sus homólogos de los diferentes países. También acompaña el Jefe de Estado en sus distintas visitas de Estado y oficiales.<sup>59</sup>

- Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad -MICIP- es el órgano ejecutor de la política de comercio exterior e inversiones.<sup>60</sup>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG- actuó especialmente como órgano técnico en las importantes negociaciones que se realizaron.
- Ministerios que asesoran la actuación de nuestras embajadas y misiones en el Exterior cuya actuación no se debe dejar de lado.

---

56 Ley Orgánica del Servicio Exterior. Artículo 1.- El Servicio Exterior tiene a su cargo cumplir la gestión internacional de la República, conforme a la Constitución Política del Estado, a las leyes y al derecho internacional. El Servicio Exterior, bajo la inmediata dirección del Ministro de Relaciones Exteriores ejecuta la política internacional...

57 Ibid. Artículo 2.- Inciso primero.- De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política, corresponde al Jefe de Estado, en cuanto órgano supremo de la representación exterior y de los derechos soberanos del país, la dirección de la gestión internacional y del servicio exterior.

58 Ibid. Artículo 2. Inciso segundo.

59 Revisados los archivos de la Cancillería, la mayor parte de los viajes durante los últimos cuatro años, en el tema del banano, han sido a los países europeos y, especialmente, a Bruselas, sede de la Comisión Europea.

60 Ley de Comercio Exterior e Inversiones. Artículo 15.- Corresponde al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, planificar, dirigir, controlar y ejecutar las políticas de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversión directa, función que la ejercerá en estrecha colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y coordinar con las entidades del sector público y del sector privado que conforman el Sector Comercio Exterior, contribuyan a la debida ejecución de dichas políticas en el ámbito de sus respectivas competencias.

- Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI). Tiene entre sus funciones: determinar la política exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversión directa; expedir las normas necesarias para la ejecución y desarrollo de dichas políticas; promover los lineamientos y estrategias de negociación internacionales que el gobierno nacional realice en materias de comercio exterior; recomendar la celebración de tratados, acuerdos en materia de comercio exterior; determinar políticas para impulsar el fortalecimiento de regímenes especiales, como zonas francas, maquila, etc.; dictar la política relativa a los procedimientos de importación y exportación; entre otras.<sup>61</sup>

La estructura del COMEXI es la siguiente:

El Presidente de la República o su representante permanente, quien lo presidirá.

El Ministro de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca.

El Ministro de Finanzas y Crédito Público.

El Ministro de Relaciones Exteriores.

El Ministro de Agricultura y Ganadería.

El Ministro de Turismo.

El Presidente de la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEX-POR) o su representante.

El Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador o su representante.

El Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador o su representante.

El Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura del Ecuador o su representante.

Un delegado de los sectores agropecuarios, acuacultor y pesquero de productos de exportación en el ámbito nacional.<sup>62</sup>

El procesamiento de los asuntos que tienen que ver con la OMC especialmente en los temas de comercio exterior se lo realiza en continua coordinación y

---

61 Ibid. Artículo 11.

62 Ibid. Artículo 10.



colaboración entre el MICIP y la Cancillería;<sup>63</sup> para ello se mantiene un contacto amplio y adecuado entre la Subsecretaría de Comercio Exterior del MICIP y la Subsecretaría Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores.<sup>64</sup>

- Misión ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas (ONU) y la OMC. La relación de nuestro país con la OMC es directa a través de nuestra misión en Ginebra, Suiza. Esta misión es el principal interlocutor del Ecuador con los organismos especializados de la ONU que tienen sede en Ginebra y es una de las más completas que mantiene el Ecuador, debido a la cantidad de temas y la importancia que tienen para nuestro país. La estructura<sup>65</sup> de la misión está compuesta por un embajador, dos ministros del servicio exterior, un consejero, un segundo secretario, un adjunto civil y dos secretarías.<sup>66</sup>

La Misión del Ecuador ante la ONU/OMC tiene un arduo trabajo: maneja temas de trascendencia para el Ecuador, temas que se han vuelto aún más importantes con el inicio de la nueva ronda de negociaciones de la OMC. Su influencia y capacidad ha quedado claramente demostrada durante el conflicto del banano en la cual tuvo una destacada participación manteniendo siempre el nivel requerido; por ello pudo llevar adelante y a feliz término los procesos frente las Comunidades Europeas.

---

63 Ley Orgánica del Servicio Exterior. Artículo 5. Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con otros ministerios u organismos competentes según el caso: Numeral 2.- la cooperación con el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca en la preparación de la política internacional en materia económica y comercial.

64 La colaboración a que se hace referencia es efectiva y adecuada ya que incluso un Consejero del Servicio Exterior ejerce las funciones de Subsecretario de Comercio Exterior del MICIP.

65 La estructura puede variar sobre todo por las posibilidades presupuestarias de la Cancillería, sin embargo la configuración de esta misión es lo mínimo ideal para un adecuado manejo de las relaciones exteriores del Ecuador.

66 En los próximos meses y debido al inicio de las negociaciones de la OMC y a que dos funcionarios cumplen el plazo para las funciones que fueron designados se reforzará la misión con un consejero y un primer secretario de carrera.

### *Actores no gubernamentales*

De otro lado y como actores no gubernamentales están los industriales, los productores agrícolas tradicionales (café, cacao, banano) y agrícolas no tradicionales (rosas, pescado, camarón, entre otros); todos ellos están agrupados dentro de las diferentes cámaras de la producción del país y tienen representación en el COMEXI. Estos diversos actores no gubernamentales son más bien reactivos en cuanto a los asuntos de la OMC, salvo el caso del banano, el cual siempre ha tenido un seguimiento por parte de las diferentes instancias del sector privado.

El sector empresarial ecuatoriano ha tenido siempre reticencia respecto de las acciones de los entes gubernamentales y especialmente de la diplomacia, por lo que su percepción de la actuación de la burocracia diplomática es ambivalente: de un lado, encaran a los diplomáticos como meros e incompetentes promotores comerciales y, de otro, como los principales proveedores de protección externa que siempre juzgan hacer lo justo. De ahí la dificultad para concebir y definir sus propios intereses en lo que respecta a la economía global (Guilhon 2001: 16).

## **El Ecuador y la comercialización, venta y distribución de banano en la Unión Europea**

La Unión Europea estableció el régimen de importación, venta y distribución de banano a través del Reglamento CEE No. 404/93 del Consejo, de 13 de febrero de 1993. Este régimen establecía normas discriminatorias especialmente respecto de licencias de importación, distribución de contingente arancelario (cuotas país), derechos relacionados con los servicios de distribución y transporte con lo cual afectaba gravemente a las exportaciones de la fruta. Esto evidencia un importante aspecto de la globalización: el establecimiento de medidas proteccionistas en la Unión Europea que afecta gravemente a las exportaciones de otros países.

Ante este atropello, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y México, actuando conjunta e individualmente,<sup>67</sup> solicitaron la celebración de consultas con las Comunidades Europeas, conforme lo señala el artículo 4 del Entendimiento de Solución de Diferencias -ESD-, el artículo XXIII del GATT de 1994, el artículo 6 del Acuerdo para el trámite de licencias de im-

portación en cuanto se relaciona con el artículo XXIII del GATT, por la aplicación del régimen de importación, venta y distribución de banano.

La demanda se estableció en concordancia con el hecho de que las relaciones comerciales internacionales se fundamentan en el principio de la cláusula de la nación más favorecida NMF.<sup>68</sup> A todo país exportador que se beneficia de este principio se le aplica la tarifa aduanal más favorable. Esta regla, incluida desde mediados del siglo XIX en numerosos acuerdos bilaterales en Europa, fue retomada en 1947 en el GATT y en 1995 en la OMC. Sin embargo, esta última, como en el pasado lo hizo el acuerdo, tolera numerosas excepciones o derogaciones que permiten el establecimiento de acuerdos preferenciales discriminatorios.<sup>69</sup>

Los actores principales del proceso fueron, en primer lugar, los actores estatales -por una parte Ecuador, Guatemala, Honduras, México y los Estados Unidos como demandantes y por otra parte la Unión Europea con los países miembros de los acuerdos Asia, Caribe y Pacífico -ACP-.<sup>70</sup> Los principales actores transnacionales fueron las compañías bananeras Chiquita, Dole<sup>71</sup> y Noboa. Las dos primeras son compañías estadounidenses y la otra es una compañía ecuatoriana.

Por otra parte, los actores subnacionales estatales fueron: de Ecuador, el Ministerio de Relaciones Exteriores a la cabeza, que manejó el proceso durante los ocho años que tomó resolverlo, en estricta coordinación con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio Exterior. De Estados Unidos, el actor más importante fue la Oficina del Representante Comer-

---

67 Esto es muy importante, por cuanto como se verá más adelante el Ecuador una vez que obtuvo el fallo a su favor contra el régimen de importación de bananos que mantiene la Unión Europea, pudo realizar un segundo panel que le dio la razón.

68 Véase Artículo I del GATT. Tratado General de la nación más favorecida. Guía de las Normas y Usos del GATT. Volumen 1. 1996. p. 25.

69 En este sentido, el acuerdo preferencial discriminatorio está dado a los países ACP, sin embargo de que los países andinos también reciben la Unión Europea ciertas prebendas a través del SGP-Droga por el cual ciertos productos entran con cero arancel a la UE (Guillén 2001: 368).

70 Los países ACP son antiguas colonias europeas en las cuales los países europeos aún mantienen intereses tanto económicos como comerciales. Está constituido por casi todos los países africanos, salvo los miembros del Magreb (Marruecos, Libia, Túnez, Egipto); todos los países del Caribe, excepto Cuba, y varias islas ubicadas en el Asia.

71 Chiquita tiene plantaciones en Panamá, Costa Rica, Colombia y Honduras y Dole tiene plantaciones en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Honduras. Coincidentalmente la mayor parte de los países en los cuales estas dos empresas tienen intereses formaron parte del primer panel del banano.

cial de los Estados Unidos -USTR-.<sup>72</sup> De México, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial -SECOFI-. Y de los demás países, los ministerios de Relaciones Exteriores o de Comercio Exterior.

Los actores subnacionales privados fueron: de Ecuador, principalmente las asociaciones de productores y exportadores bananeros como la Corporación Nacional de Bananeros -CONABAN-, la Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador -AEBE-. De Estados Unidos, Dole y Chiquita.

Durante el proceso, se realizaron las consultas respectivas conforme lo establece el artículo 4 del ESD, del 14 y 15 de marzo de 1996, pero no se halló una solución satisfactoria por lo que se pidió el establecimiento del Grupo Especial que examine el asunto. Este grupo fue establecido el 8 de mayo de 1996 conforme a lo previsto en el artículo 6 del ESD. La composición del Grupo Especial se realizó por expreso pedido de las partes de acuerdo a lo señalado en el artículo 8, párrafo 7 del ESD.

Obviamente no se iba a llegar a ningún entendimiento durante las conversaciones debido, sobre todo, a los intereses contrapuestos con relación a los actores principales, en este caso principalmente la Unión Europea, con los países ACP, de un lado y los Estados Unidos y el Ecuador, del otro. Los intereses de la Unión Europea se centraban en tres países, Francia y la Gran Bretaña por un lado, quienes pretendían de cualquier manera restringir el mercado de ingreso del banano, por su condición de ex – potencias coloniales y Alemania, por otro lado, importador nato de banano, que pretendía un sistema de libre comercio.<sup>73</sup>

Los países ACP exportadores de banano querían mantener un régimen que les facilitase, de cualquier manera, el ingreso de su banano a la Unión Europea. El principal interés de los Estados Unidos, a través de sus empresas Chiquita y Dole, también era ingresar al poderoso mercado comunitario. Asimismo, el Ecuador -y los productores y exportadores nacionales-, como primer exportador mundial de banano, buscaba el acceso al mercado europeo debido a los precios y sobre todo a la gran inversión que realizaron los

---

72 United States Trade Representative.

73 Hasta 1993 cada país miembro de la Comunidad Europea tenía un régimen especial de importación de banano: Alemania permitía el ingreso de la fruta con arancel cero, pero en ese año se expidió el reglamento 404 a través del cual se armonizaba el mercado interno del banano con el objetivo de formar un mercado común.

productores de la fruta, unido al hecho de que estaba en capacidad de crecer en sus exportaciones.

El Grupo Especial luego de una disputa en la que se realizó una serie de argumentaciones de parte y parte<sup>74</sup> emitió un voluminoso informe<sup>75</sup> -de cerca de 450 páginas-, el 22 de mayo de 1997, en el cual concluía que el régimen de importación del banano de las Comunidades Europeas era incompatible en diversos aspectos con las obligaciones que incumben a las Comunidades. Su conclusión se había realizado sobre la base de los artículos I, numeral 1 (trato de nación más favorecida); III, numeral 4 (trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores), y XIII, numeral 1 del GATT (ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico), y del párrafo 2 del artículo 1 del Acuerdo sobre Procedimiento para Licencias de Importación y los artículos II y XVII del AGCS<sup>76</sup> (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios). Por ello recomendaba al Órgano de Solución de Diferencias que pidiese a las Comunidades Europeas orientar su régimen de importación del banano de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del GATT, el Acuerdo sobre Procedimiento para el Trámite de Licencias de Importación y el AGCS.<sup>77</sup>

Las Comunidades Europeas decidieron apelar<sup>78</sup> a este informe ante el Órgano de Solución de Diferencias -OSD-<sup>79</sup> de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 del ESD, que concede la facultad de apelar dentro de 60 días de comunicado el informe del Grupo Especial. Cabe resaltar que la apelación tiene como objeto único analizar las cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por este, de conformidad con el párrafo 6 del artículo 17 del ESD. Dentro de la apelación se celebró una audiencia del 21 al 23 de julio de 1997 en la que las partes involucradas, así como terceros que consideraban

---

74 La Unión Europea señalaba que la asignación de la cuota país era importante porque tenía un interés sustancial en el abastecimiento de banano al mercado europeo.

75 Organización Mundial de Comercio. Documento WT/DS27/R/ECU

76 TRIPS, por su siglas en inglés.

77 Documento WT/DS27/R/ECU, p. 444.

78 El OSD mantiene de acuerdo al párrafo 1 artículo 17 del ESD un Órgano Permanente de Apelación, compuesto por siete personas, de las cuales actúan tres por turno.

79 El Órgano de Solución de Diferencias se establece en virtud del artículo 2 del Entendimiento de Solución de Diferencias.

que tenían interés en el asunto, participaron.<sup>80</sup>

El Órgano Permanente de Apelación emitió un informe<sup>81</sup> el 9 de septiembre de 1997 en el que confirma la conclusión del Grupo Especial en cuanto a su conformación, compatible con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, con la salvedad de que los defectos de la solicitud no pueden “subsanarse” en la primera comunicación escrita de una parte reclamante; revoca las conclusiones del Grupo Especial en la medida en que se excluyen del examen del presente caso las alegaciones en el marco del artículo XVII del AGCS formuladas por México y todas las alegaciones formuladas en el marco del AGCS por Guatemala y Honduras; confirma la conclusión del Grupo Especial en la medida en que el Acuerdo sobre la Agricultura no permite a las Comunidades Europeas actuar de forma incompatible con las prescripciones del artículo XIII del GATT de 1994; confirma la constatación del Grupo Especial de que la atribución, por acuerdo o asignación, de cuotas del contingente arancelario a algunos miembros que no tenían un interés sustancial en el abastecimiento de banano a las Comunidades Europeas, y no a otros miembros, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XIII del GATT de 1994.

Por último, el informe concluye que las disposiciones pertinentes del Convenio de Lomé “exigen” a las Comunidades Europeas: otorgar acceso en régimen de franquicia arancelaria al banano tradicional, otorgar acceso en régimen de franquicia arancelaria a 90.000 toneladas de bananos no tradicionales ACP, conceder un margen de preferencia arancelaria de 100 euros por tonelada a todos los demás bananos no tradicionales ACP, y asignar a los estados tradicionales ACP cuotas del contingente arancelario por una cuantía equivalente al mayor volumen de sus exportaciones antes de 1991. Concluye también que las disposiciones pertinentes del Convenio de Lomé no “exigen” a las Comunidades Europeas: asignar a estados tradicionales ACP cuotas del contingente arancelario que excedan del mayor volumen de sus exportaciones antes de 1991, asignar a los estados ACP que exportan banano no tradicional ACP cuotas del contingente arancelario, ni mantener los procedimientos para el trámite de licencias de importación que las CE

---

80 Obviamente la Unión Europea buscaba explicar, de alguna manera, el porqué de la aplicación de su régimen; sin embargo de lo cual no se llegó a ningún acuerdo.

81 Organización Mundial de Comercio. Documento WT/DS27/AB/R

aplican al banano de terceros países y al banano no tradicional ACP.

En consecuencia, sobre la base de las conclusiones recogidas en los apartados g) y h), confirma las constataciones del Grupo Especial en el sentido de que las disposiciones pertinentes del Convenio de Lomé “exigen” a las Comunidades Europeas otorgar un trato preferencial al banano no tradicional ACP; no “exigen” a las Comunidades Europeas asignar a Estados tradicionales ACP cuotas del contingente arancelario que excedan del mayor volumen de sus exportaciones antes de 1991 y no “exigen” a las Comunidades Europeas mantener los procedimientos para el trámite de licencias de importación que aplican al banano de terceros países y al banano no tradicional ACP.

Confirma las constataciones del Grupo Especial según las cuales las disposiciones de no discriminación del GATT de 1994, y especialmente el párrafo 1 del artículo I y el artículo XIII, son aplicables a las reglamentaciones pertinentes de las CE, con independencia de que haya un solo régimen o varios “régimenes distintos” para la importación de banano; confirma la constatación del Grupo Especial de que el Acuerdo sobre Licencias es aplicable a los procedimientos para el trámite de licencias en relación con contingentes arancelarios, y revoca la constatación del Grupo Especial de que el párrafo 3 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias impide la imposición de regímenes de licencias de importación de distintos productos similares importados de distintos miembros.

Revoca la constatación del Grupo Especial de que el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 impide la imposición de distintos regímenes de licencias de importación a productos similares importados de distintos miembros; y confirma la constatación del Grupo Especial de que, tanto el párrafo 3 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias como el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994, son aplicables a los procedimientos de las CE para el trámite de licencias de importación, con la salvedad de que el Grupo Especial debía haber aplicado en primer lugar las disposiciones del Acuerdo sobre Licencias, por tratarse del acuerdo más específico y detallado.

Confirma las conclusiones del Grupo Especial de que las normas de las CE relativas a la realización de determinadas funciones y el requisito relativo a los certificados de exportación en el marco del AMB son incompatibles con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994; confirma las constataciones del Grupo Especial según las cuales el párrafo 4 del artículo III del

GATT de 1994 es aplicable a los procedimientos de las CE para el trámite de licencias de importación, y la práctica de las CE con respecto a las licencias huracán que es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Confirma las conclusiones del Grupo Especial según las cuales no hay fundamento jurídico para considerar a priori que las medidas del régimen de licencias de importación de las CE están excluidas del ámbito de aplicación del AGCS y el GATT de 1994 y el AGCS pueden superponerse en su aplicación a una medida.

El informe confirma las constataciones del Grupo Especial según las cuales “los operadores”, en el sentido en que se definen en las pertinentes reglamentaciones de las CE, son proveedores de servicios en el sentido del párrafo 2 c) del artículo I del AGCS dedicados a la prestación de “servicios comerciales al por mayor” y, cuando esos operadores forman parte de empresas integradas verticalmente, las empresas en cuestión son proveedoras de servicios a los efectos del presente caso. Confirma la conclusión del Grupo Especial según la cual debe interpretarse que el párrafo 1 del artículo II del AGCS incluye no sólo la discriminación de jure sino también la discriminación de ipso. Confirma la conclusión del Grupo Especial de que el ámbito de su examen jurídico de la aplicación de los artículos II y XVII del AGCS sólo abarca las medidas que las Comunidades Europeas han adoptado o siguen adoptando, o las medidas que han seguido en vigor o han seguido siendo aplicadas por las Comunidades Europeas, y por consiguiente no han dejado de existir después de la entrada en vigor del AGCS. Confirma las conclusiones del Grupo Especial según las cuales la asignación a los maduradores de un determinado porcentaje de las licencias de las categorías A y B que permiten la importación de banano de terceros países y de banano no tradicional ACP a los tipos de los derechos de aduana aplicables a las importaciones comprendidas en el contingente es incompatible con el artículo XVII del AGCS.

Por todo lo señalado, las constataciones y conclusiones jurídicas precedentes confirman, modifican o revocan las constataciones y conclusiones del Grupo Especial que figuran en las Partes VII y IX de sus informes, pero no afectan las constataciones y conclusiones del Grupo Especial que no habían sido objetos de la apelación. El Órgano de Apelación recomienda al Órgano de Solución de Diferencias que solicite a las Comunidades Europeas que pongan las medidas que, en el presente informe y en los informes



del Grupo Especial, modificados por el informe, se haya constatado que son incompatibles con el GATT de 1994 y con el AGCS, en conformidad con las obligaciones que incumben a las Comunidades Europeas en virtud de los citados acuerdos.<sup>82</sup>

El 25 de septiembre de 1997, el Órgano de Solución de Diferencias adoptó el Informe del Órgano de Apelación. El 23 de diciembre de 1997, el árbitro,<sup>83</sup> doctor El-Naggar -árbitro del litigio con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 21 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), y que fue designado por el Director General de la OMC para fijar el período razonable para la implementación de las recomendaciones y resoluciones del Grupo Especial y del Órgano de Apelación- concedió a las CE un “plazo prudencial”, en el que determinó que las Comunidades Europeas debían aplicar las recomendaciones y conclusiones adoptadas por el Órgano de Solución de Diferencias en un plazo de 15 meses y una semana, esto es hasta el 1 de enero de 1999.

El 26 de junio de 1998, el Consejo de Ministros de Agricultura de las CE adoptó, con pocas modificaciones, las enmiendas propuestas del régimen de las CE para el banano -aprobadas por la Comisión Europea el 14 de enero- y tomó otras medidas, en particular, sobre la expedición de licencias. El 28 de julio de 1998, se publicaron en el Diario Oficial de las CE (CE 1637/98) las modificaciones del Reglamento 404.

Los gobiernos de los países involucrados consideraron que estas medidas eran incompatibles con las resoluciones y recomendaciones del OSD,<sup>84</sup> y ésto se debatió en la reunión del OSD de 23 de julio de 1998. El 31 de julio de 1998, se solicitó a las Comunidades Europeas una reunión conjunta con el Presidente del Órgano de Solución de Diferencias para tratar el recurso a los procedimientos previstos en el párrafo 5 del artículo 21 del ESD. Esa reunión tuvo lugar el 6 de agosto de 1998, las CE manifestaron su opinión de que dicho párrafo exige que las partes celebren consultas como con-

---

82 Ibid. pp.122-126.

83 Organización Mundial de Comercio, Documento WT/DS27/15

84 El Ecuador manifestó su inconformidad con este régimen revisado sobre todo porque preserva el sistema cuota-país, limita el crecimiento de las exportaciones, reserva un contingente separado para los ACP y fija un sistema de distribución de licencias que pretende blanquear al sistema anterior.

dición previa para recurrir al grupo especial inicial para que resuelva el desacuerdo acerca de la compatibilidad con la OMC de las medidas comunitarias adoptadas para aplicar las resoluciones y recomendaciones del OSD. Los gobiernos manifestaron su oposición ya que el párrafo 5 del artículo 21 prevé un procedimiento acelerado especial para resolver un desacuerdo sobre la compatibilidad con las normas de la OMC de las medidas adoptadas por un Estado miembro y que contraríen el libre comercio.<sup>85</sup>

Los países demandantes, entre ellos Ecuador, manifestaron que no están de acuerdo en que sea necesario celebrar consultas para poder recurrir al Grupo Especial inicial según lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 21. En este punto vemos como dentro del proceso político y con relación a sus intereses se presenta la conducta de los Unión Europea como una actitud calculada para causar el máximo retraso y por tanto insostenible para el funcionamiento eficaz del sistema de solución de diferencias.<sup>86</sup>

De todas maneras las consultas se realizaron el 23 de noviembre de 1998 sin ningún efecto, cabe resaltar el hecho de que el Ecuador ya actuaba sólo. Es por esta razón que el 18 de diciembre de 1998 solicitó<sup>87</sup> que a la luz del párrafo 5 del artículo 21, “el Grupo Especial examine los reglamentos de las Comunidades Europeas y tenga en cuenta y verifique si sus propias recomendaciones y resoluciones y las del Órgano de Apelación, adoptadas por el Órgano de Solución de Diferencias el 25 de septiembre de 1997, condenando las incompatibilidades con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y con el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación han sido efectivamente cumplidas por las Comunidades Europeas, y de no ser ese el caso disponga la inmediata reforma de los reglamentos comunitarios sin derecho a otro plazo razonable”.<sup>88</sup>

85 El párrafo 5 del artículo 21 es consecuencia de las obligaciones que incumben al OSD en virtud del artículo 21 de vigilar la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD. Así pues, el recurso al párrafo 5 del artículo 21 no es una diferencia “nueva”, como pretendía establecer las CE.

86 No obstante, sin perjuicio de los derechos que les otorga el párrafo 5 del artículo 21 y dejando salvado el hecho de que este párrafo no exige la celebración de consultas previas, y para evitar nuevos retrasos, los gobiernos, conjunta e individualmente, piden a las CE que entablen sin demora consultas relativas a este asunto.

87 Organización Mundial de Comercio, Documento WTO/DS27/41

88 Ibid.

Adicionalmente, solicitó que el Grupo Especial examine los Reglamentos N° 1637/98 del Consejo de Ministros de la Unión Europea y 2362/98 de la Comisión de las Comunidades Europeas y constate que dichas medidas son incompatibles con las obligaciones contraídas por las Comunidades Europeas en virtud de lo siguiente:

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, y en particular, aunque no necesariamente de manera exclusiva:

- El artículo I del GATT de 1994, pues el Reglamento No. 1637/98 discrimina en favor del banano de origen ACP tradicional y no tradicional.
- El artículo II del GATT de 1994, en lo concerniente a la creación del contingente arancelario denominado como contingente autónomo, resultante del incremento del mercado comunitario por el ingreso de nuevos miembros violando obligaciones consignadas incluso en su Lista de Consolidación.
- El artículo XIII del GATT de 1994, que exige la aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas y procurar hacer una distribución del comercio de un producto (banano) que se aproxime lo más posible a lo que las partes podrían esperar si no existieran tales restricciones, y en particular al establecer un contingente para banano de países ACP.
- El párrafo 1 del artículo XIII del GATT de 1994 que establece que no se impondrán restricciones a la importación de un producto originario del territorio de otra parte contratante a menos que se imponga una restricción semejante a la importación del producto similar originario de cualquier tercer país.
- El apartado d) del párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994 que establece cómo se debe repartir un contingente entre los países abastecedores con interés sustancial en el abastecimiento del producto.
- El párrafo 5 del artículo XIII del GATT de 1994 que confirma la aplicación obligatoria de las disposiciones del artículo XIII a todo contingente arancelario instituido o mantenido por una parte contratante.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en particular, aunque no necesariamente de manera exclusiva, las disposiciones contenidas en:

- El artículo II que establece la obligación de otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que el que se concede a servicios similares de cualquier otro país.
- El artículo XVII y en particular el párrafo 3, que establecen disposiciones para otorgar el trato nacional para los proveedores de servicios de otro miembro y consideraciones respecto a la modificación de las condiciones de competencia para los servicios y proveedores de servicios extranjeros.
- El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación en particular, aunque no necesariamente de manera exclusiva, las disposiciones contenidas en el artículo 3.

Finalmente, el Ecuador consideró necesario invocar el artículo 19 del Entendimiento por el que se rige la solución de diferencias, con el objeto de que el Grupo Especial, además de formular sus resoluciones, sugiriera la forma en que las Comunidades Europeas podría aplicar sus recomendaciones.<sup>89</sup> Lo anterior constituyó el segundo panel<sup>90</sup> que se entabló en contra de las Comunidades Europeas, y que fue acogido por el Órgano de Solución de Diferencias el 12 de enero de 1999; se estableció el Grupo Especial conformado por los mismos miembros del grupo inicial.

La atención de los Estados Unidos se había desviado hacia sus propios intereses: definía la mejor manera de presionar a la Unión Europea y buscaba que el OSD le concediera la suspensión de concesiones de acuerdo a lo señalado en el artículo 22 del ESD.

El 12 de abril de 1999, el Grupo Especial emitió su informe<sup>91</sup> en el que señalaba:

---

89 El Ecuador hace uso de todo el andamiaje jurídico de la OMC para buscar hacer prevalecer sus derechos, y su interés primordial, el ingreso del banano al mercado de la Unión Europea. Por primera vez en la historia de la OMC un país, recurrió al artículo 21 5 del ESD para pedir la reconvencción del panel de banano.

90 En este proceso el Ecuador debió actuar solo, unido a la oposición de los Estados Unidos, quien se encontraba realizando su propio proceso de retaliaciones en base a lo establecido en el artículo 22 del ESD.

91 Organización Mundial del Comercio. Documento WT/DS27/RW/ECU

- Las Comunidades Europeas podrían elegir aplicar un sistema sólo arancelario para los bananos, sin un contingente arancelario. Esto podría incluir una preferencia arancelaria (de nivel cero u otro tipo preferencial) para los bananos ACP. En este caso, podría ser necesaria una exención para la preferencia arancelaria, a menos que se obviara la necesidad de una exención -por ejemplo mediante la creación de una zona de libre comercio- compatible con el artículo XXIV del GATT. Esta opción evitaría la necesidad de procurar acuerdos sobre las cuotas del contingente arancelario.
- Las Comunidades Europeas podrían elegir aplicar un sistema sólo arancelario para los bananos, con un contingente arancelario para los bananos ACP, amparado por una exención apropiada.
- Las Comunidades Europeas podrían mantener sus actuales contingentes arancelarios NMF, consolidados y autónomos, sin asignar cuotas para países determinados, o bien asignando esas cuotas mediante acuerdo con todos los proveedores que tengan un interés sustancial, de manera compatible con los requisitos de la parte introductoria general del párrafo 2 del artículo XIII. El contingente arancelario NMF se podría combinar con la ampliación del trato de exención arancelaria (o de derechos preferenciales) a las importaciones ACP. Con respecto a ese trato de exención arancelaria, las Comunidades Europeas podrían examinar con los estados ACP si se podría interpretar que el Convenio de Lomé “exige” ese trato, en el sentido de la Exención de Lomé.

Recordemos que algunas importantes preferencias que, según las constataciones de los informes del Grupo Especial inicial y del Órgano de Apelación son exigidas por el Convenio de Lomé, no se pueden aplicar de forma compatible con las normas de la OMC (las más importantes son las protecciones cuantitativas previstas en el Protocolo N° 5). Si se objetara esta interpretación del Convenio de Lomé, se podría recabar una exención que amparase ese trato de exención arancelaria. El contingente arancelario NMF también se podría combinar con un contingente arancelario para las importaciones ACP, tradicionales o no, siempre que se obtuviera una exención apropiada respecto del artículo XIII. Observamos que las exenciones con respec-

to al trato de franquicia arancelaria para las exportaciones de países en desarrollo han sido concedidas por los miembros en varias ocasiones.<sup>92</sup>

El 10 de noviembre de 1999, el Colegio de Comisarios de la UE presentó una nueva propuesta de reformas al régimen de importación que, salvo la eliminación de cuotas país, era más perjudicial que el anterior. Por ello, el 19 de noviembre se solicitó al OSD la autorización para suspender concesiones a las CE, por el incumplimiento reiterado de los fallos del OSD, evaluando su perjuicio en la suma de USD 450 millones. El 17 de marzo de 2000, el laudo arbitral reconoció que el daño causado al Ecuador por la Unión Europea ascendía a la suma de USD 201,6 millones y que la forma de restablecer el equilibrio sería vía compensación o aplicando el derecho a retaliación, no sólo en bienes, sino también en derechos de propiedad intelectual.<sup>93</sup> De este modo, podemos ver que si bien la Unión Europea se preocupa por la decisión, sabe de cualquier manera que ésta no será perjudicial para sus intereses y peor aún para los de sus socios.

Finalmente, la posición del Ecuador estaba abierta a lograr un sistema de transición de contingentes arancelarios -basados en el “régimen de primer llegado, primer servido”- con un procedimiento de preasignación de licencias, sin carreras de barcos ni de solicitudes; esto bajo la premisa de que la fruta se encuentre en un barco y de que la aplicación de un coeficiente de reducción sea igual para todos los contingentes por el examen simultáneo de todas las solicitudes presentadas en el período respectivo; este régimen sería transitorio hasta el año 2005.

Los Estados Unidos, a través del USTR, Costa Rica y Colombia, además de las grandes empresas comercializadoras Chiquita y Fyffes, eran contrarios a este sistema y favorecían el método histórico. Sin embargo, el Consejo de Agricultura de la UE aprobó el sistema “primer llegado, primer servido” el 19 de diciembre de 2000 para que entre en vigencia en abril de 2001, y a más tardar en julio de 2001, hasta el año 2006.

---

92 No se formula ninguna sugerencia concreta con respecto a la asignación de licencias, ya que observamos que en un régimen sólo arancelario las licencias no serían necesarias.

93 De esta manera se estableció por primera vez una resolución arbitral a favor de un país en desarrollo, sin embargo el carácter simbólico de la resolución, porque su aplicación afectaría más al Ecuador que a los europeos, debido a que en lo que podía retaliar eran bienes e insumos necesarios para la industria nacional, lo cual encarecería los costos y perjudicaría al país.

De todas maneras, Estados Unidos continuó con su cabildeo con la UE para la aplicación del método histórico. El 10 de abril se llegó a un acuerdo sobre el método histórico, pero sin tomar en cuenta al Ecuador, por lo que varios países de la UE como Francia, Austria, Finlandia y Suecia criticaron el sistema por considerar que afectaba a pequeños comercializadores; además, Alemania y España indicaron que se debía tomar en cuenta al Ecuador como tercera parte del litigio. A esto se unió el comunicado oficial de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Agricultura al Acuerdo USA-UE en el que no se recogen los derechos del Ecuador como primer productor mundial de la fruta, y se abrió la posibilidad de iniciar un nuevo panel.

Finalmente, el 30 de abril de 2001 se llegó a un Acuerdo entre el Ecuador y la UE en el que se contempla lo siguiente:

1. Ecuador es reconocido en su calidad “principal abastecedor” diferenciándose de los demás países considerados sólo como abastecedores sustanciales.
2. Se eliminan de las cuotas país como régimen para la importación de banano al mercado comunitario; se mejora el acceso a los exportadores tradicionales y no tradicionales ecuatorianos.
3. Se aplica del sistema sólo arancel a partir del año 2006.
4. Se reconoce al Ecuador como abastecedor primario; se le reconoce los derechos prioritarios para la negociación del arancel que regirá desde el año 2006.
5. El entendimiento beneficia a las exportaciones ecuatorianas que podrán crecer considerablemente.
6. Crecimiento de las exportaciones en un 15% o 20%.
7. Se diferencia claramente el acceso a los contingentes A/B del C,<sup>94</sup> lo que prevendrá una competencia desleal con los países ACP.

---

<sup>94</sup> Los contingentes de la UE están divididos en A, B, y C. El contingente A fue señalado por la OMC y equivale a 2.200.000 toneladas métricas; el contingente B es una cuota adicional de 350.000 toneladas métricas y que será ampliado en 100.00 toneladas. El contingente C considera a las importaciones europeas provenientes de países ACP (Asia, Caribe y Pacífico, ex colonias europeas) y desde el 1 de enero del 2001 será de 750.000 toneladas métricas.

8. Las exportaciones bananeras ecuatorianas a la UE se incrementarían en el año 2002 ya que se incrementa el contingente B en 100.000 toneladas, llegando el contingente A/B a 2.653.000 toneladas métricas.
9. En el caso de las definiciones de operador tradicional y no tradicional:<sup>95</sup> para el primero, se tomará en cuenta el período histórico post 93; en el segundo, un período de referencia 1999 – 2000
10. Se recoge los objetivos del Ecuador tendientes a evitar la atomización del porcentaje para operadores no tradicionales (17%) con mayores comercializadores de banano ecuatoriano; se elimina el tráfico de licencias y se crea un marco de competencia que favorece a pequeños y medianos operadores.<sup>96</sup>
11. El nuevo régimen entraría en vigencia el 1 de julio de 2001, los operadores se restringen a la importancia de los importadores primarios.

El resultado final ha sido, en definitiva, beneficioso, en especial para Estados Unidos, que ha logrado que sus compañías -que han comprado comercializadoras en Europa- mantengan un mercado adecuado. La Unión Europea debió dejar de lado su régimen impuesto y establecer un nuevo sistema, que al final se manejará sólo en aranceles, pero de todos modos protegen a sus ex-colonias y los beneficios que mantenían a favor de ellas. El Ecuador, en cambio, logró mantener su mercado y podrá exportar de manera adecuada la fruta.

Si bien los intereses de grandes empresas fueron protegidos, el sistema de libre comercio de la OMC fue probado adecuadamente y por primera vez un país pequeño pudo demostrar que sí puede defender sus intereses y sus derechos. Además se crearon una serie de precedentes jurídicos que no

---

95 Operador tradicional es aquella empresa o empresas que durante el período de referencia (los años 1994, 1995 y 1996) hayan comprado banano a productores de la fruta de terceros países o que la hayan producido, los mismos que deben haber vendido la fruta dentro de la Comunidad. Mientras que, Operador no tradicional es aquella empresa o empresas que han importado la fruta en los dos años antes del año 2000.

96 Los operadores tradicionales tienen acceso al 83% del contingente total y los no tradicionales al 17% restante.



existían antes dentro del sistema de solución de controversias. Un punto adicional es el hecho de que un adecuado manejo en el ámbito nacional, cooperando entre todas las instituciones dio lugar a que se haya mantenido una labor adecuada a lo largo de los años que duró el conflicto. Finalmente, las alianzas que se mantuvieron en un primer momento cuando cinco países denunciaron un régimen contrario al libre comercio y que obedecían a intereses comunes de las partes; con el paso del tiempo estos países fueron desvinculándose y fue el acuerdo entre los grandes el que primó por sobre los intereses de las demás partes.

### **La Cuenca del Pacífico y la agenda de política exterior ecuatoriana**

La agenda de política exterior del Ecuador debería mantener, como temas principales, la integración regional, el comercio exterior, la cooperación, las inversiones y la promoción comercial; en este sentido coincidiría plenamente con las ideas que se mantiene dentro de la Cuenca del Pacífico, y sus intereses estarían resguardados.

Se debería continuar impulsando las negociaciones dentro de la región Asia-Pacífico con el objetivo de concretar la admisión del Ecuador en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico -APEC-; de esta manera se progresaría en su incorporación a la institucionalidad de la Cuenca del Pacífico, una vez que se levante la moratoria para el ingreso de nuevo miembros. Hay que señalar que la meta principal del Ecuador es ingresar al Área de Libre Comercio Asia-Pacífico -ALCAP- que quedará constituida en el año 2010 (Guerrero 2001:63).

La incorporación del Ecuador a los organismos de la Cuenca del Pacífico permitiría que las exportaciones ecuatorianas accedan a nuevos mercados, atraería inversiones asiáticas y permitiría concretar nuevas fuentes de cooperación técnica y financiera. Por medio de esta incorporación, el Ecuador adquiriría la identidad de socio regional; al otorgársele esta dignidad, se le concede el derecho a los beneficios del proceso y, lo más importante, a ser considerado miembro del grupo de asociados a las economías del Asia-Pacífico.

La presencia del Ecuador deberá hacerse efectiva a través de una participación activa y concertada de todas las instituciones del Estado. Esto implica avances sustantivos de parte de nuestro país para lograr niveles de cooperación más apropiados y acordes a la vigencia de un régimen de mercados abiertos y de seguridad jurídica de la región Asia-Pacífico. Para lograrlo, la estrategia iría en el sentido de operar en dos campos de acción: la gestión diplomática y la gestión gubernamental. A su vez, la gestión diplomática conlleva dos campos de acción: el campo político y el campo operativo.

El primero está constituido por la acción que despliega el Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de lograr el apoyo de los demás países miembros de la Cuenca del Pacífico para que el Ecuador ingrese al APEC. Con este propósito se ha logrado firmar memorandos de entendimiento y cooperación en asuntos de la Cuenca del Pacífico con Colombia, Chile, China, México, Perú y República de Corea. El segundo consiste en las acciones de campo que se han dado a través de la firma de instrumentos con los órganos pares de la promoción de exportaciones e inversiones de cada país miembro del Asia-Pacífico con la CORPEI; incluye además a las correspondientes cámaras binacionales.

Dentro de esta misma perspectiva, la elaboración del “Individual Action Plan” es de vital importancia, ya que constituye el programa de desrancelización nacional, en el cual el Ecuador debe emular los niveles alcanzados por otros miembros del APEC. En este sentido se busca un trabajo coordinado entre la CORPEI y el COMEXI, como órganos regentes del comercio exterior, y la Cancillería, como un facilitador conceptual y doctrinario. Esta acción concertada se ha visto plasmada en los siguientes aspectos:

- a. La creación de los organismos nacionales de gestión o estructura operativa, con la colaboración del sector público y privado; ha participado de forma especial el Comité Nacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico -Ecuador PECC- y el Comité Ecuatoriano para la Cuenca del Pacífico -CECP-.
- b. La elaboración de mapas de complementariedad, uno regional América Latina-Asia Pacífico y otro nacional Ecuador-Asia Pacífico; en ellos se establecería de forma eficiente cuáles son las oportunidades de constituirse en un apoyo a los inversionistas extranjeros al facilitarles información acerca de cómo y en qué sectores realizar sus inversiones.

- c. El financiamiento: en un primer momento se logró el apoyo de la CORPEI, que serviría para un momento determinado; luego se buscó un apoyo definido y concreto a través de la Corporación Andina de Fomento; finalmente y para lograr solventar todos los asuntos a futuro se está creando la Fundación Ecuatoriana del Pacífico -FEP-.

De otra parte, en el ámbito de gestión gubernamental se busca que el Ecuador pueda mostrar ante el Asia-Pacífico un programa nacional de modernización creíble, para lo cual deben darse de inmediato todos los pasos necesarios para la privatización de las empresas y la modernización de varios de los organismos del Estado. A esto se debe añadir una realidad de estabilidad macroeconómica que permita ampliar la reinserción internacional del Ecuador en un ambiente de crecimiento y plena apertura, con la búsqueda de un equilibrio fiscal externo, una inflación manejable y con tendencia a la baja. Finalmente, es importante que la sociedad civil preste el más amplio apoyo a la institucionalidad de la Cuenca del Pacífico, por lo que es menester realizar una bien planificada labor de difusión del diagnóstico y plan de acción del Ecuador frente a la Cuenca del Pacífico.

Como acciones de política exterior para la Cuenca del Pacífico se deberían realizar las siguientes acciones:

1. Aumentar nuestra representación diplomática en los países asiáticos; ésta constituye la labor indispensable a la que debe avocarse el Ecuador, principalmente porque le permitiría contar con una la presencia “in situ” de una persona que pueda manejar las relaciones; además le permitiría mantener un contacto permanente con las contrapartes nacionales de los miembros de la Cuenca del Pacífico.
2. Fomentar el contacto de los gobiernos al más alto nivel, especialmente a nivel presidencial y ministerial. El Ecuador no ha recibido en ninguna ocasión la visita de un Jefe de Estado de un país importante de Asia, si bien nuestros mandatarios han hecho visitas oficiales a Japón y China, no ha existido reciprocidad al respecto. Durante estas visitas se ha logrado la firma de convenios de cooperación y de convenios comerciales, entre otros; sin embargo, el fin principal de las visitas ha sido el de tratar el tema de la Cuenca del Pacífico.

3. Hacer conocer la idiosincrasia, cultura e historia de nuestro país a los demás países. Esto se logra sólo con la acción concertada de los dos puntos anteriores ya que es una operación que toma tiempo y que demanda un esfuerzo coordinando entre los diferentes actores gubernamentales y privados y los académicos.

## Conclusiones

Resulta obvia la necesidad de que el Ecuador forme parte de la organización que rige el comercio en el ámbito mundial, la Organización Mundial de Comercio, que constituye el único foro en el que se ventilan todos los asuntos referentes al libre comercio: este carácter de único escenario para la negociación de los asuntos comerciales le ha sido otorgado por los mismos estados.

El Ecuador ha hecho un uso adecuado del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC; lo hizo tan bien que estableció un precedente sin ningún parangón hasta el momento: logró que el sistema aplicado por las Comunidades Europeas para la importación del banano sea cambiado.

En cuanto a la Cuenca del Pacífico, vemos la necesidad de ingresar a un proceso muy importante por los países involucrados en el sistema. Además y en vista de que el Asia representa un mercado aún por explotarse, ésta constituye una circunstancia sumamente apropiada para la diversificación de nuestros mercados y oportunidades comerciales.

## Bibliografía consultada

Cardoso, Fernando y Falleto, Enzo

1978 *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Carrión, Francisco

1989 *Política Exterior del Ecuador. Evolución, Teoría, Práctica*. Editorial Universitaria, Quito

CEPAL

2000 “Las transformaciones estructurales en el comercio mundial. La globalización de los mercados”, en *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 1999 - 2000*, Santiago de Chile

Comunidad Andina de Naciones

2001 Declaración de los Ministros de Comercio de la Comunidad Andina apoyando el lanzamiento de una Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Lima, 9 de febrero del 2001.

Comunidades Europeas

Página Oficial disponible en <http://www.eu.int>. [Consultada el 15 de julio de 2001]

Del Arenal, Celestino

1994 *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico

2001 Información disponible en <http://www.apec.org> [Consultada el 15 de noviembre de 2001]

Guerrero, Mario

1997 *El Ecuador en la Cuenca del Pacífico*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

2001 *El Ecuador en la Cuenca del Pacífico. Política y Presencia*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

Guilhon, José

2001 “A Aca na politica externa brasileira”, en *Política Externa* Vol 10. No. 2. Setembro-Outubro-Novembro

Guillén, Héctor

- 2001 “De la integración sedalina a la neoliberal en América Latina”, en *Revista Comercio Exterior*. Vol. 51, No. 5, mayo, Banco Nacional de Comercio Exterior de México.

Keohane, Robert

- 1986 “Theory of World Politics: Structural realism and Beyond”, en *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, New York
- 1989 *Cooperación y Regímenes Internacionales. Después de la Hegemonía*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

Keohane, Robert y Nye, Joseph

- 1988 *Poder e Interdependencia*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires

Milner, Helen

- 1993 “The assumption of anarchy in International Relations Theory: A Critique”, en David Baldwin, editor, *Neorealism and Neoliberalism The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York

Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador

- 1997 Ley de Comercio Exterior e Inversiones. Unidad Técnica Proyecto para el Desarrollo de las Exportaciones, Banco Mundial-Ministerio de Comercio Exterior, Taski Editora, Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

- 1993 *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y el Comercio GATT*, Quito.
- 1993 *Adhesión del Ecuador al GATT*, Quito.
- 1995 *Adhesión del Ecuador al GATT/OMC*, Quito.
- 2001 *Ecuador: Lineamientos Generales para una Estrategia ante el Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-*, Quito.
- 2001 Ley Orgánica del Servicio Exterior, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito
- 2001 Información disponible en <http://www.mmrree.gov.ec> [Consultada el 15 de noviembre de 2001]

Moneta, Juan y Noto, Gerardo

- 1998 *Dragones, tigres y jaguares. Relaciones América Latina-Asia*

*Pacífico*. Instituto de Relaciones Internacionales Asia-Pacífico, Caracas.

Ocampo, José

2001 “La globalización y la agenda del desarrollo” en *Revista Capítulos del SELA*, No. 81. enero-abril, Caracas.

Organización de Estados Americanos,

2001 Sistema de Información del Comercio Exterior. Información disponible en <http://www.sice.oas.org>. [Consultada el 15 de julio de 2001]

Organización Mundial de Comercio OMC

1993 Documento WT/DS27/R/ECU

1995 Documento WT/L/77, del 14 de julio.

1996 Guía de las Normas y Usos del GATT, París.

1997 Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Ginebra

2001 Documento WT/MIN(01)/DEC/1, del 20 de noviembre.

2001 Documento WT/MIN(01)/17, del 20 de noviembre.

2001 Información disponible en <http://www.wto.org> [Consultada el 20 de octubre de 2001]

Pacific Basin Economic Council

2001 Información disponible en <http://www.pbec.org> [Consultada el 15 de noviembre de 2001]

Pacific Economic Cooperation Council

2001 Información disponible en <http://www.pecc.org> [Consultada el 15 de noviembre de 2002]

Pescatore, Pierre

1994 *Handbook of WTO/GATT Dispute Settlement*, Washington

SELA, Secretaría Permanente

2001 “La integración, una vía para la inserción de ALC en la globalización”, en *Revista Capítulos*, No. 61. enero-abril, Caracas.

Stein, Arthur

“Cordination and Collaboration: regimes in an Anarchic World”, en David Baldwin, editor, *Neorealism and Neoliberalism, The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York

Ugarteche, Óscar

1998 *El falso dilema. América latina en la economía global*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Viotti, Paul y Kauppi, Mark

1994 "Globalismo: dependencia y sistema capitalista mundial" en *International Relations Theory*, Nueva York

Waltz, Kenneth

1990 *Teorías Sistémicas y Reduccionistas. Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

Wolf, Martin

2001 ¿Sobrevivirá el Estado-Nación a la Globalización?, en *Revista Foreign Affairs* Volumen 80, No. 1. enero/ febrero, Washington.

Yépez, Fernando

2001 *Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI*, Artes Gráficas Señal, Quito