

Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)

PLANEX
2020

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

Índice

Presentación

Emb. Francisco Carrión Mena 3

¿Qué es el PLANEX 2020?

Javier Ponce Leiva 5

Introducción

Javier Ponce Leiva 11

Relaciones Ecuador-Colombia

Ecuador – Colombia, Percepciones mutuas

La visión de Ecuador desde los medios de comunicación colombianos

Omar Ospina 31

La visión de Colombia desde los medios de comunicación ecuatorianos

Juan Carlos Calderón 45

La cooperación entre los medios de comunicación de Ecuador y Colombia

León Valencia 57

La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia

La política de seguridad democrática de Colombia,

Alfredo Rangel Suárez 59

La política de Defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano

Oswaldo Jarrín 71

Enrique Ayala Mora 90

Delincuencia transnacional: narcotráfico, corrupción, terrorismo y lavado de dinero

Washington Pesantez 95

Carlos Espinosa 117

Michel Rowland 127

El impacto internacional del conflicto colombiano

La política de los países vecinos respecto a Colombia	
<i>Alejo Vargas</i>	129
Las gestiones internacionales sobre el conflicto colombiano	
<i>Hernán Moreano</i>	163
<i>Luis Narváez</i>	183

Las relaciones económicas Ecuador – Colombia

Inversiones, turismo e intercambio comercial	
<i>Marco Romero</i>	187

Integración fronteriza

Los proyectos binacionales de integración	
<i>Claudio Cevallos</i>	207
Desarrollo y Seguridad ciudadana en la zona fronteriza	
<i>Maximiliano Donoso</i>	227

Inmigrantes colombianos en Ecuador

Elementos para una política de extranjería	
<i>Raúl Baca</i>	239
<i>Jorge León</i>	251

Los refugiados colombianos en Ecuador

<i>Gina Benavides</i>	261
<i>Felipe Adolf</i>	284
<i>Luis Túpac-Yupanqui</i>	286
<i>Durval Martínez</i>	292

Relaciones Ecuador – Perú

Relaciones económicas Ecuador-Perú	
<i>Ignacio Basombrio</i>	297
La integración Fronteriza	
<i>José Morillo</i>	313
Cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1998 entre Ecuador y Perú	
<i>Galo García Feraud</i>	325

Inversiones, turismo e intercambio comercial

Marco Romero Cevallos¹

UASB

1.- Antecedentes y elementos de contexto

Los vínculos económicos políticos, económicos y culturales establecidos entre el Ecuador y el vecino país del norte, Colombia, tienen bases históricas y antecedentes que se hunden en los orígenes y en el desarrollo de los procesos de conformación como estados nacionales, que comparten una misma zona geográfica.

Efectivamente, las relaciones económicas vigentes hoy entre actores públicos, privados y otros, de las sociedades civiles del Ecuador y Colombia, son el resultado de los procesos históricos de colonización española, que domina a las poblaciones indígenas que poblaban estos territorios y genera una organización económica tributaria de la corona.

Luego de extraer las riquezas acumuladas por ambos pueblos, las estructuras coloniales vinculan sus actividades de generación de producción agropecuaria y artesanal directamente con las necesidades de la acumulación en la metrópoli. Esto significa la especialización productiva y comercial de los dos territorios en la producción y exportación de productos agrícolas como café, cacao y banana, así como de unos pocos artículos manufacturados como los textiles. A pesar del carácter competitivo antes que complementario de dicha especialización productiva, históricamente han existido relaciones comerciales entre actores de los dos países.

La línea fronteriza entre los dos estados, que termina por establecerse y separar, en particular en la región serrana, puesto que las otras dos regiones tenían una limitada densidad poblacional, a

¹ Director del Área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar.

pueblos que tienen raíces étnicas y culturales comunes; por lo tanto, esa división política no impide que entre los pueblos de los dos lados se mantengan lazos familiares y relaciones que rebasan el ámbito económico.

Sin embargo, es claro que hasta mediados del siglo XX, los flujos comerciales y otras relaciones económicas entre los dos países no llegan a tener una importancia significativa dentro del total, por cuanto ellas se orientan fundamentalmente hacia las economías más importantes en cada fase, como son Gran Bretaña y otros países europeos hasta la década de los treinta y los Estados Unidos desde los años cuarenta.

La dinámica diferenciada que se genera en las economías de los dos países, especialmente desde los años cincuenta, provoca cambios en su estructura productiva y en su especialización comercial. Efectivamente, esa diferenciación es el resultado de las desigualdades relativas entre los dos países, en cuanto al tamaño del mercado interno, la acumulación de desarrollos institucionales, en particular en el aparato del Estado, que se expresan en una mejor calidad de las políticas públicas, así como en las características de sus sectores empresariales.

En definitiva, en las dos décadas posteriores a la II Guerra Mundial, Colombia logra avanzar más profundamente en la industrialización sustitutiva de importaciones, creando y consolidando un sector industrial relativamente dinámico, que genera una producción manufacturera especialmente en los subsectores de la industria textil y alimenticia. Esa producción se destina inicialmente al mercado doméstico, si bien una vez consolidada se coloca en el mercado externo; una porción menor se orienta hacia los mercados de los países vecinos: Venezuela y Ecuador.

Dos factores claves para impulsar esos procesos se registran a fines de los años cincuenta y en la primera mitad de los sesentas: el Plan Vallejo (1959) y la reforma agraria; el primero pone en operación una estrategia definida para apoyar a las empresas colombianas a fin de que produzcan bienes y servicios para exportación, cuyo principal instrumento es la exoneración de tributos en la importación de insumos. Dicha política de Estado, mantenida hasta el presente, se ha convertido en un pilar para la inserción internacional de las empresas colombianas.

Como se conoce, la reforma agraria se propugna en toda América Latina en la década de los sesenta, por parte de los Estados Unidos, como una respuesta frente a la revolución cubana, que amenazaba extenderse en la región. Con diferente profundidad y no exentos de muchas limitaciones, de acuerdo a las coaliciones políticas predominantes en los dos países, esa reforma se va a implantar, como un mecanismo que permite ampliar las dimensiones de los mercados internos y expandir la frontera agrícola. Colombia y Ecuador van a aplicar la reforma agraria, con diferentes ritmos e intensidad, durante al menos dos décadas; ello va a permitir ampliar la oferta de productos agropecuarios, de la cual una fracción busca colocarse en los países vecinos.

En todo este período van a existir iniciativas, desde Colombia y Ecuador, tendientes a ampliar las relaciones económicas y de cooperación entre ellos; entre otras pueden mencionarse el Tratado de Comercio de 1942 y el Convenio Comercial de 1955. Posteriormente los dos países participan, en 1961, en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que buscaba impulsar los intercambios comerciales entre los países latinoamericanos y establecer un mercado común en la región. Sin embargo, el proceso avanza muy lentamente y se presentan dificultades por la resistencia de diversos sectores frente a la liberalización comercial en la región, así como por las desigualdades relativas entre los países y la tendencia a concentrar los beneficios en las economías más grandes.

La participación conjunta de Colombia y Ecuador en la creación del Pacto Andino en abril de 1969 va a abrir una nueva fase en las relaciones bilaterales, en la medida en que este proceso sub regional precisamente buscaba acelerar el intercambio comercial entre sus países miembros, superando los problemas de ALALC, mediante mecanismos como la consideración de la situación particular de los países de menor desarrollo relativo (entre los que estaban Bolivia y Ecuador), la programación industrial y la creación de una estructura institucional, que tendía a reproducir la de la exitosa Comunidad Europea. La insatisfacción con el bloqueo o el muy lento avance de ALALC, provocó el surgimiento de este y de otros procesos subregionales de integración.

Esta corriente de regionalismo estaba inspirada en gran medida por las tesis de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, lideradas por Raúl Prebisch, que

demostraban la necesidad de la integración regional como parte del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), ya que permitía superar las restricciones derivadas del reducido tamaño de la mayoría de economías de la región, posibilitando el aprovechamiento de las economías de escala y por ende el surgimiento de un sector industrial, que permita a estas economías aprovechar los beneficios del progreso técnico.

La investigación reciente sobre dicho período ha permitido establecer que lejos de la caricatura del modelo ISI, como un esquema estatista y proteccionista, que tiende a presentarse en la literatura económica ortodoxa como predominante entre la década de los cincuenta y la de los setenta, tanto la propuesta original como las políticas económicas aplicadas fueron mucho más sofisticadas y complejas. De cualquier forma, es claro que el modelo económico y la política integracionista aplicados en esas dos décadas y que, dicho sea de paso, generaron las tasas de crecimiento del PIB más altas registradas desde la posguerra, contemplaban una política más activa e intervencionista del Estado, así como menores niveles de apertura.

En 1969, al iniciarse el proceso de integración andina, los niveles de comercio bilateral de los que se partía eran muy bajos: Ecuador exportaba a Colombia bienes por un valor de 5.4 millones de dólares, sobre un total de exportaciones de 152.5 millones, es decir que representaban el 3.5% del total. Las importaciones ecuatorianas desde Colombia, en valor CIF, llegaban a 8.3 millones de dólares, sobre un total de 241.8 millones, representando por lo tanto una participación de 3.4%. El total del comercio bilateral no llegaba por lo tanto a 14 millones de dólares. Cabe destacar, sin embargo que para el Ecuador, Colombia representaba la contraparte comercial más importante dentro del Pacto Andino, pues a dicho país se dirigía el 72% de sus exportaciones a todos los miembros, equivalente a un total de 7.5 millones de dólares; por el lado de las importaciones, la importancia relativa de Colombia era menor pues proporcionaba un 35.5% del total importado de los miembros del Pacto Andino, equivalente a 23.4 millones de dólares.

Desde la perspectiva colombiana, en 1969 se exportaron al Ecuador bienes por un valor de 14.2 millones de dólares y se importaron de allí 8.6 millones de dólares; por lo tanto para Colombia el Ecuador era el destino de un 2.3% de todas sus exportaciones, en tanto

que las importaciones ecuatorianas representaban un 1.3% del total².

La primera fase de la integración andina, hasta 1976 fue relativamente dinámica, puesto que se avanzó frente a los niveles muy bajos desde los que se iniciaba el proceso; así, en ese año, las exportaciones ecuatorianas a Colombia subieron a 71.9 millones de dólares (5.7% del total), mientras las importaciones desde Colombia subían a 39.9 millones (4.2% del total).

La expansión de los flujos comerciales intraregionales se mantuvo en la segunda mitad de la década, a pesar de la salida de Chile, compensada en parte con el ingreso de Venezuela al Pacto Andino; el comercio bilateral mantuvo su tendencia expansiva, llegando en 1980 las exportaciones ecuatorianas a Colombia a 93.3 millones de dólares mientras las importaciones eran de 52.4 millones.

En el caso ecuatoriano vale recordar que a comienzos de 1972 se había registrado un salto cuantitativo en el valor y la composición de sus exportaciones, con el inicio del boom petrolero. Buena parte de la expansión del comercio bilateral correspondía a ventas de petróleo crudo.

La participación conjunta de los dos países en la integración andina, que se proyectó en este período a otros ámbitos más allá de lo meramente comercial, como los de la salud, la educación y la cultura, amplió también los espacios de cooperación bilateral.

En forma complementaria, en este período se firmaron bilateralmente el Convenio Cultural y el Convenio de Cooperación Técnica y Científica, acordados formalmente en 1971 y 1972, respectivamente.

La crisis de la deuda externa con los consiguientes programas de ajuste y estabilización, en la denominada “década perdida”, va a impactar también en los flujos de comercio intraregional, llevando a una severa crisis del proceso integracionista. El comercio bilateral se verá seriamente afectado, pero particularmente las exportaciones ecuatorianas a Colombia, que cayeron a 32.2 millones de dólares en 1990, si bien las importaciones desde Colombia subieron ligeramente a 57.6 millones. La importancia relativa del país vecino como contraparte comercial medida por su participación en el total era en ese año inferior a la de 1969, al crearse el Pacto Andino (1.2% en las exportaciones y 3.1% en las importaciones) (Ver cuadros 1 a 4 en anexo al final)

² Las discrepancias estadísticas entre las fuentes ecuatorianas y colombianas evidencian un problema histórico de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia, como países vecinos, que comparten una extensa y porosa frontera: el contrabando. Este problema es común, especialmente en las regiones fronterizas.

A fines de esa década la integración andina parecía destinada a desaparecer por la magnitud de los problemas que enfrentaba: incapacidad de completar la unión aduanera, objetivo que ya había sido postergado frente a las metas fijadas inicialmente; acumulación de incumplimientos de los compromisos acordados; mora en el pago de las cuotas para el financiamiento de las instituciones de la integración; multiplicación de barreras de diverso tipo para obstaculizar determinados flujos de bienes de otros miembros (con mecanismos como salvaguardias, sobretasas arancelarias, o medidas administrativas). Sería sólo la decisión política de los presidentes andinos, expresada en sucesivas cumbres, la que permitirá relanzar el proceso.

El replanteamiento de la integración andina se hará, sin embargo, en el nuevo contexto generado por la apertura comercial establecida, con diferentes plazos y ritmos por los diversos países miembros, que fue facilitada por los programas de ajuste impulsados por las instituciones financieras internacionales. Esto significó una reducción significativa de los aranceles promedio aplicados por los países. En el caso de Colombia, por ejemplo, el arancel promedio se redujo de 29% en 1988 a 11.6% en 1992; el Ecuador también implementó una reforma arancelaria en el período 1988-1992, la misma llevó el arancel promedio aplicado desde 80% al 10%.

El relanzamiento de la integración andina se completará hasta mediados de los años noventa, incluyendo la redefinición de su estructura y el cambio en su denominación hacia la Comunidad Andina y al Sistema Andino de Integración, que incluye a todas las instituciones e instancias creadas dentro del regionalismo andino.

Los dos procesos antes mencionados, unidos al retorno de los capitales extranjeros y del acceso al financiamiento por los países latinoamericanos, que se mantendrá hasta 1995, permitirán una expansión muy significativa del comercio intraregional, incluyendo al comercio bilateral Ecuador – Colombia.³

Adicionalmente, en los primeros años de la década de los noventa se adoptará parcialmente (sólo para Colombia, Venezuela y Ecuador), un arancel externo común que también favorecerá los intercambios intraregionales, sobre todo en forma bilateral, entre dichos miembros; de hecho esos ejes comerciales se convertirán en los más dinámicos de la región andina.

³ No puede dejar de mencionarse que a mediados de la década de los ochenta, en medio de la crisis que enfrentaba el comercio intraregional andino, se crea la Cámara de Comercio e Industrias Ecuatoriano - Colombiana (CAMECOL), cuyas actividades se orientan a reactivar el comercio y las relaciones económicas bilaterales

En consecuencia, la primera mitad de la década de los noventa registra una importante expansión del comercio entre los países andinos, que pasó de un total de exportaciones intraregionales de 1328.9 millones de dólares en 1990 (7% del total), a 4800.9 millones de dólares en 1995 (13% del total), lo que significa que se multiplicaron más de 3.6 veces en el período.

Cabe señalar también que en la primera mitad de los años noventa se creó la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador Colombia, con el fin de analizar los diversos temas de la agenda binacional en las regiones de frontera, buscando impulsar ejes de cooperación en diversos campos, así como esquemas de seguridad compartidos.

En ese contexto, el comercio bilateral colombo ecuatoriano también se expandió significativamente; las exportaciones del Ecuador a Colombia pasaron de 32.2 millones de dólares en 1990 (1.2% del total) a 251.9 millones en 1995 (5.8%); las importaciones desde Colombia pasaron a su vez de 57.6 (9.6% del total) a 400.6 millones de dólares , (16.8% del total), en el mismo período. Como se puede apreciar, para los dos países la expansión del comercio de bienes entre ellos fue mucho más rápida que la del comercio intraregional. Cabe agregar igualmente, que los flujos de comercio bilateral se diversificaron en el período, incorporando un número mucho más significativo de partidas, muchas de ellas de productos manufacturados, confirmando una característica del comercio en la región andina, su mejor calidad, ya que incluye productos con mayor valor agregado que los que se dirigen al mercado mundial.

Sin embargo, en la segunda mitad de la década de los noventa, los efectos de las crisis financieras en México y sobre todo en Asia, van a provocar nuevamente el retiro del financiamiento internacional hacia los mercados más seguros y la reducción del ritmo de crecimiento de la economía mundial; todos esos factores afectan negativamente al ritmo de expansión del comercio intraregional andino y también al intercambio bilateral entre Ecuador y Colombia, en el año 2000, principalmente a las exportaciones ecuatorianas, como se puede apreciar en los cuadros anexos.

En lo que va de la primera década del siglo XXI, el comercio de bienes entre Ecuador y Colombia ha tendido a recuperar lentamente su dinamismo, por las incertidumbres y tensiones geopolíticas agudizadas en el período, las cuales han terminado impactando en el precio del petróleo y de las materias primas. La mayor expansión

se ha registrado en las importaciones desde Colombia, que se multiplican 2.75 veces entre el 2000 y el 2005..

En suma, la evolución del comercio de bienes entre los dos países en la década de los noventa se explica por dos factores interrelacionados: la liberalización unilateral instrumentada y los limitados avances en el arancel externo común, dentro de un contexto de una economía mundial expansiva; a ello se agrega la operación estructural de lo que se ha sistematizado como un modelo de gravedad del comercio bilateral, bajo el cual los flujos de bienes están determinados por el tamaño relativo de las economías, su proximidad geográfica (que minimiza los costos de transporte) y los diferenciales de precios relativos. Al ser países vecinos, los aspectos contemplados por ese modelo juegan un papel muy importante.

El comercio bilateral entre los dos países en las últimas casi cuatro décadas ha estado marcado entonces por la evolución de las coyunturas de la economía mundial, por los cambios implementados en las políticas económicas de los países de la región andina como respuesta ante tales evoluciones, así como por la orientación del proceso de integración. En su fase reciente, desde los años noventa, la integración andina se ha enfocado bajo un esquema de regionalismo abierto, concepción que pretende compaginar esquemas contradictorios y cuyos problemas se han manifestado en el bloqueo del proceso y en una profunda crisis, aspectos que veremos en el siguiente punto.

Para terminar este punto cabe anotar que además del comercio de bienes y la ampliación de los temas de la cooperación bilateral, mencionado en páginas anteriores, entre los dos países vecinos ha existido un flujo tradicional de turismo, facilitado por la proximidad geográfica, que ha evolucionado en función de los diferenciales de precios relativos entre ellos. Sin embargo, tales corrientes han tenido mayor importancia relativa para las regiones fronterizas expandidas, pero no para el conjunto de los países.

También ha existido una corriente de inversiones especialmente de empresarios colombianos en el Ecuador, que tampoco ha tenido una significativa participación en el total, si bien su presencia en el cultivo de flores ha sido destacable, en particular desde la década de los noventa. La agudización del conflicto interno colombiano ha jugado un papel importante en este flujo.

2.- Evolución reciente del comercio, el turismo y la inversión entre Ecuador y Colombia

Desde el año 2000, las relaciones económicas entre el Ecuador y Colombia han estado marcadas por los efectos de la profunda crisis sufrida por el Ecuador entre 1998 y 1999, que llevó a su gobierno a adoptar la dolarización como esquema monetario, en un verdadero “suicidio monetario”, que eliminó las políticas monetaria y cambiaria, restringiendo dramáticamente los márgenes de manobra para las autoridades económicas ecuatorianas.

Las exportaciones ecuatorianas pueden mantener y ganar mercados en el país vecino y en el mundo, sólo en la medida en que presenten niveles de competitividad relativa; ya no pueden utilizarse más las modificaciones cambiarias con ese fin.

En la medida en que el gobierno colombiano mantiene desde septiembre de 1999 una política de flotación “sucia” del tipo de cambio, en los últimos años tenemos que luego de la reevaluación registrada en ese período, se presenta una fase de devaluación del peso colombiano frente al dólar que va desde diciembre de 1999 hasta fines del 2003, destinada claramente a reducir el déficit externo que mantenía ese país.

La evolución del tipo de cambio real bilateral favoreció por lo tanto una creciente competitividad de las exportaciones colombianas en el mercado ecuatoriano, lo que implicó una agudización de las tendencias deficitarias que históricamente ha tenido la balanza comercial bilateral para el Ecuador.⁴

La reevaluación del peso colombiano registrada desde el 2004 hasta el presente ha permitido mitigar al menos parcialmente esa tendencia a una creciente pérdida de competitividad de los productos ecuatorianos en el mercado de Colombia.

En lo que respecta a la composición del comercio bilateral entre Colombia y Ecuador, en los últimos años se han profundizado dos tendencias presentes desde tiempo atrás: una creciente diversificación de las transacciones realizadas entre los dos países y una elevada participación de bienes manufacturados. Efectivamente, mientras en el año 2000 las exportaciones ecuatorianas a Colombia abarcaban un total de 762 posiciones arancelarias, en el 2005 esa transacciones

⁴ Si consideramos los 37 años de la integración andina (1969-2005) encontramos que el comercio bilateral registró un saldo positivo de la balanza comercial favorable al Ecuador sólo en 12 años, siendo negativo en los 25 restantes. Esa tendencia se ha profundizado desde 1990, puesto que en los últimos 16 años, solamente en uno se registra una balanza comercial favorable al Ecuador.

se daban en 1072 posiciones; por su parte las importaciones ecuatorianas desde Colombia que abarcaban en el 2000 un total de 2248 posiciones arancelarias, pasaron en el 2005 a 2857 posiciones.

Sin embargo es preciso destacar que existe un alto grado de concentración del mayor valor de las transacciones, tanto de exportación como de importación, entre Ecuador y Colombia, en un reducido número de partidas arancelarias; así las primeras 20 partidas de exportación del Ecuador a Colombia, ordenadas de mayor a menor según su valor representan en el 2005 un 58.45% del total; el porcentaje correspondiente a las 20 partidas de importaciones equivale al 46.93% del total.

Los principales rubros de exportación ecuatoriana a Colombia en el 2005 fueron vehículos y CKDs, productos del mar en particular atún, arroz, perfiles de aluminio, calzado, café, fréjol, cacao, cocinas, calzado, cuadernos, llantas, aceite de palma y alcohol.

Los principales rubros importados por el Ecuador desde Colombia en el 2005 fueron: energía eléctrica, vehículos en CKD, productos químicos como medicamentos y fungicidas, artículos de higiene, policloruro de vinilo, polipropileno, refrigeradoras y congeladores, cerámicas, alcoholes, productos de hierro y acero, agua mineral y derivados de café.

Como se puede apreciar, en los dos lados de los flujos comerciales existe una presencia importante de bienes manufacturados, lo que ratifica la dimensión cualitativa de dichos flujos, mencionada anteriormente: esa inserción en el país vecino permite, según algunos analistas, un “aprendizaje”, que ampliaría las posibilidades de incursionar posteriormente en mercados más exigentes. Es necesario señalar, sin embargo, que hay una presencia mayor de productos primarios en las exportaciones ecuatorianas.

Otro aspecto que cabe destacar es la presencia del denominado “comercio intrafirma”, en los flujos bilaterales colombo-ecuatorianos, que se evidencia sobre todo en el comercio de vehículos y sus partes, determinado por la aplicación del Convenio de Complementación Automotor vigente con Colombia y Venezuela (que dicho sea de paso genera muy poco valor agregado). Este segmento del comercio bilateral se explica fundamentalmente por la aplicación de estrategias regionales de las empresas transnacionales automotrices, cuyas filiales están localizadas en los dos países y practican precios de transferencia en tales flujos. Como se comprenderá,

ese comercio es altamente vulnerable, en la medida en que depende de la estabilidad y cambios en las estrategias de tales empresas, procesos que se han vuelto muy volátiles en el actual escenario globalizado. Lamentablemente no existen estudios completos sobre este fenómeno, que permitan cuantificarlo y estimar sus efectos actuales y potenciales.

También debe anotarse que el saldo comercial negativo predominante en la balanza comercial bilateral ha tendido a elevarse en los últimos años; en efecto, ha pasado de 148.7 millones de dólares en 1995 a 242.9 en el 2000 y a 911.8 millones de dólares en el 2005. El impacto de la dolarización en la competitividad de las exportaciones ecuatorianas y el deterioro de algunos sectores productivos ecuatorianos en los últimos años son evidentes.

Un desarrollo importante que se evidencia en la evolución del comercio entre los dos países en los últimos años, es que tales flujos involucran a un número creciente de agentes económicos de los dos países (empresas, personas naturales y jurídicas, otros); así tenemos que en el 2000 existían 523 exportadores hacia Colombia, que pasaron a 546 en el 2005. En cuanto a los importadores ecuatorianos desde Colombia, mientras en el 2000 fueron 615, para el 2005 llegaron a 2711. Como se puede apreciar, los agentes involucrados en la importación muestran un dinamismo mucho mayor, asociado como ya se ha dicho, a los impactos de la dolarización y a la tendencia importadora creciente que caracteriza a la economía ecuatoriana.

La evolución diferencial de las exportaciones y de las importaciones ecuatorianas hacia y desde Colombia en el largo período comprueban esta tendencia: considerando los 37 años de existencia de la integración andina, encontramos que mientras las exportaciones a Colombia pasaron de 5.4 millones a 471.3 millones de dólares en ese período (lo que significa que se multiplicaron 87.3 veces), las importaciones ecuatorianas desde Colombia pasaron de 8.3 millones a 1383.1 millones, respectivamente en igual período (lo que implica que se multiplicaron 166.6 veces)⁵.

Una dimensión adicional de los intercambios comerciales de bienes entre Ecuador y Colombia es la constatación de que existe un conjunto de 20 cadenas agroproductivas, identificadas por una agencia comercial del gobierno colombiano⁶, en las cuales existen

⁵ Cabe anotar además que el comercio no registrado entre los dos países, en el 2005, sería de 12% en las exportaciones y de 5.8% en las importaciones.

diverso tipo de relaciones de comercio bilateral. Entre ellas se incluyen también vinculaciones agroindustriales, cuyo potencial expansivo y las múltiples oportunidades que ofrecen para esquemas asociativos parecen muy interesantes, si se considera la perspectiva de una mejor inserción conjunta en el comercio globalizado.

Es preciso señalar, sin embargo, que un somero análisis de los flujos de comercio bilateral en esas cadenas evidencia que en ellas tiende a reproducirse un patrón por el cual Ecuador exporta productos primarios e importa elaborados de dichos productos (eso se da en café, algodón, cacao, cereales, madera, frutas, soya y otras oleaginosas, entre las más importantes). El Ecuador presenta saldos positivos en el comercio de productos básicos, mientras existen saldos negativos en los productos elaborados con esos insumos.

Un factor que tendrá una incidencia significativa en el comercio bilateral colombo ecuatoriano en el futuro inmediato es la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y los Estados Unidos, a comienzos del 2006, acuerdo que está en vías de ratificación por los parlamentos de los dos países. Colombia, Ecuador y Perú iniciaron conjuntamente la negociación de dicho acuerdo en Abril del 2004, pero su conclusión fue diferenciada desde fines del 2005, cuando el Perú lo firmó a comienzos de diciembre del 2005 y Colombia difirió esa firma hasta febrero del 2006.

Las negociaciones entre el Ecuador y los Estados Unidos se entramparon desde fines de noviembre del 2005, luego de la 13ava. Ronda, pero se suspendieron definitivamente luego de la 14ava ronda de marzo –abril 2006, luego de que el gobierno tomara las instalaciones petroleras de la empresa Occidental, por incumplimiento de contrato; y, de que el congreso adoptara una reforma a la ley de hidrocarburos que modificaba los contratos con las empresas petroleras extranjeras. La representación de los Estados Unidos consideró que sus intereses estaban siendo afectados y que ese no era un entorno favorable para mantener el proceso de negociación.

Entre los argumentos fundamentales para negociar un TLC con los Estados Unidos por parte de los tres países andinos se destaca el hecho de que ese país es su principal contraparte comercial, con una participación cercana al 45% del total. En el caso ecuatoriano,

⁶ Ver en Internet www.agrocadenas.gov.co Dichas cadenas son: algodón, arroz, atún, azúcar, banano, cacao, café, camarón de cultivo, camarón de pesca, caucho, cereales avicultura y porcicultura, cítricos, forestal madera, frutales de exportación, ganado bovino, lácteos, oleaginosas, papa, plátano y tabaco.

los Estados Unidos recibieron, en promedio, desde 1998, el 41% de sus exportaciones y fueron el origen del 24.3% de sus importaciones; en el 2005, esos porcentajes de participación fueron de 50.1% y 19.2%, respectivamente. Adicionalmente, los tres países andinos, junto a Bolivia, son beneficiarios de las preferencias arancelarias unilaterales y condicionadas, concedidas por los Estados Unidos y vinculadas al combate al narcotráfico (ATPDEA por sus siglas en inglés, según su denominación cuando fueron renovadas el 2002). Dichas preferencias concluyen en diciembre del 2006.

Un análisis realizado hace pocos años⁷, muestra claramente que todos los países beneficiarios han podido hacer un uso muy limitado de dichas preferencias, que ellas han estado sumamente y cada vez más condicionadas, que los Estados Unidos usan diversos mecanismos para bloquear o limitar el acceso efectivo a su mercado; y, que los beneficios obtenidos han sido, por lo tanto, muy reducidos. En el caso ecuatoriano existen cálculos oficiales que establecen que los aranceles dejados de pagar en el 2005 bajo las ATPDEA habrían sido apenas de 30 millones de dólares. En los otros tres países la situación es muy parecida. Tales beneficios no se compadecen con los costos que tendría el TLC en términos de sus impactos sobre rubros de producción agropecuaria, en el sector servicios, en propiedad intelectual y en biodiversidad, para sólo señalar algunos temas.

A título ilustrativo puede mencionarse que las exportaciones colombianas acogidas a las ATPA representaron en 1997 el 13% del total de las exportaciones a los Estados Unidos, pasaron a 12% en el 2000 y a 5.2% en el 2002; los porcentajes correspondientes al Ecuador fueron de 10%, 11% y 4.1%, en los mismos años, respectivamente. En los últimos años, sin embargo, esos porcentajes se incrementaron luego de la renovación de dichas preferencias, pero sus beneficios efectivos no tendieron a cambiar significativamente, puesto que, como se conoce, buena parte de las exportaciones a los Estados Unidos tienen aranceles muy bajos, aplicados bajo el sistema generalizado de preferencias (SGP) y la cláusula de la nación más favorecida (arancel NMF muy bajo), además de que existen una serie de obstáculos no arancelarios para acceder al mercado norteamericano.

⁷ Umaña Mendoza, Darío Germán, Román López Enrique y Romero Cevallos Marco: "Los regímenes preferenciales con los Estados Unidos: El ATPA y el ATPDEA. Análisis de comportamiento para Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú"; Comunidad Andina, Consejo Consultivo Laboral Andino, Programa Laboral de Desarrollo. Lima, Perú 2004.

No podemos analizar acá todas las implicaciones de la firma de TLCs con los Estados Unidos, negociados bajo las condiciones impuestas por ese país; lo que nos interesa ahora es mencionar algunos efectos que tendría el TLC sobre el comercio bilateral entre Ecuador y Colombia⁸.

Al respecto cabe mencionar que un estudio de la Secretaría General de la Comunidad Andina⁹ estableció que la vigencia del TLC pondría en riesgo un 56% del comercio subregional andino, incluyendo como rubros considerados sensibles, a aquellos en los cuales hay un elevado riesgo de que se pierda ese mercado subregional. Los sectores más sensibles serían el agropecuario, minería, petroquímicas e industrias conexas; y, acero y sus manufacturas.

En el primer semestre del 2006 la Secretaría de la Comunidad Andina presentó otro estudio¹⁰, que analiza esos impactos tanto para los acuerdos intra latinoamericanos como de los TLC. En resumen, dicho estudio establece que una buena parte de las exportaciones intraregionales corre el riesgo de ser desplazada y que se produciría una reconcentración del comercio con los Estados Unidos, en detrimento de las vinculaciones comerciales con la Comunidad Andina y, por lo tanto, de los flujos bilaterales. Aclara, sin embargo la importancia de otras políticas que puedan aplicarse, excluyendo los aranceles. Considera que en un escenario como ese, asumirían una gran relevancia: “la cercanía geográfica, las relaciones inter empresariales, las normas armonizadas, los mecanismos de concertación y de diálogo y otras variables”.

Desde luego que la eventual no firma de un TLC entre Ecuador y Estados Unidos abre un escenario complicado por un probable incremento sustancial del comercio no registrado y la penetración por esa vía de productos cuya competencia podría afectar a los sectores productivos del Ecuador; así como por una eventual pérdida del mercado norteamericano para los productos ecuatorianos que no gozarían de ningún trato preferencial.

⁸ Existen análisis más detallados en: Romero Cevallos Marco: “ALCA y los Tratados de Libre Comercio (TLC): Significación histórica, alcances y desafíos para la integración andina”, en “Cárdenas Miguel Eduardo (coordinador); “El futuro de la integración andina”. FESCOL, CEREC; Bogotá, 2004; y en otros dos artículos de mi autoría: “¿Ser o no ser? Esa es la cuestión; y, “Paradojas e incertidumbres de las economías andinas”, publicados en los números 5 y 6, respectivamente, de la revista Comentario Internacional, del Centro Andino de Estudios Internacionales.

⁹ “Análisis de la sensibilidad del comercio subregional andino en el marco del tratado de libre comercio con los Estados Unidos; SG/dt 276, 27 de octubre de 2004.

¹⁰ “Consideraciones sobre los efectos en el comercio intracomunitario de los acuerdos comerciales suscritos por los países andinos con terceros”; SG/dt 338/Rev. 1, 24 de abril de 2006.

Entre los segmentos del comercio binacional particularmente en riesgo por el TLC, de firmar ambos, estarían los vehículos y sus partes, elaborados de carne y pescado, artículos farmacéuticos, manufacturas de hierro y acero, aluminio, productos de la madera.

Un factor que incidirá mucho en esas estimaciones será la respuesta que de la Comunidad Andina ante la salida de Venezuela, la crisis de resultados del proceso; y, la forma en que se resuelva la demanda europea de consolidarlo y presentar un frente común en la negociación de un acuerdo de adhesión entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, particularmente en cuanto a dejarla sólo como una zona de libre comercio o avanzar hacia una forma sui generis de unión aduanera. Por lo tanto sólo en el futuro inmediato se conocerán esos desarrollos.

Como queda dicho, sin embargo, se abre igualmente un amplio interrogante frente a las respuestas del gobierno y de otros actores colombianos en cuanto a la solidez y proyección de las relaciones inter empresariales, de las normas comunes y de los canales de concertación y cooperación.

Inversión

En lo que respecta a los flujos de inversión bilaterales, es indudable que desde los años noventa se han creado y ampliado las iniciativas empresariales de ecuatorianos y colombianos en el respectivo país vecino: por las diferencias en cuanto al tamaño de la economía y de las empresas, son más importantes las inversiones de colombianos en el Ecuador. En el período reciente y explicado, en parte, por el incremento de la violencia interna en Colombia, se han incrementado las inversiones provenientes de ese país en el Ecuador. La instrumentación del Plan Colombia desde el año 2000, agudizó en parte esa tendencia, moderada por los efectos contrarios de la dolarización.

Así, mientras en la segunda mitad de los años ochenta el promedio anual de esas inversiones bordeaba apenas los 150 mil dólares anuales, durante el período 1993-1999 fue de 6.9 millones. Los montos anuales más elevados se registran en 1995 y en 1998, con 10.4 y 14.6 millones anuales respectivamente. Vale destacar que las inversiones de colombianos en el Ecuador representan cada año, alrededor del 90% de toda inversión proveniente de los países miembros de la Comunidad Andina; sin embargo, con respecto al total de inversión extranjera directa registrada anualmente en el

Ecuador, su peso relativo es menos significativo, con una participación anual que oscila entre el 1 y el 2% del total.

Con el comienzo del milenio los flujos de inversión colombiana en el Ecuador cayeron nuevamente por debajo del millón de dólares, como resultado de la profunda crisis económica y social vivida por el Ecuador y por la reducción del ritmo del crecimiento económico en Colombia, así como por cierta reducción relativa de la violencia en ese país. A partir del 2002 los promedios anuales se recuperan situándose en 5.3 millones de dólares y 2.7 millones de dólares en ese año y en el 2003, respectivamente.

No se dispone de un desglose sectorial de tales inversiones, pero es conocida la presencia de empresas e inversionistas colombianos en actividades de floricultura, agroindustria, construcción y ciertos sectores de servicios, fundamentalmente.

Existen igualmente inversionistas colombianos que han tomado participaciones en empresas y que tienen presencia en actividades de comercio y en bienes raíces; sin embargo no se conocen ni sus montos, ni su importancia relativa.

Muchas de esas inversiones han significado una inyección importante de capitales y tecnología, pero sobre todo los agentes colombianos han transmitido experiencias, organización empresarial y nuevas formas de gestión y administración. Considero que faltan estudios específicos que permitan establecer la dinámica real de estas inversiones y la profundidad de los vínculos empresariales y otras iniciativas conjuntas planteadas entre ecuatorianos y colombianos, a nivel de los dos países y en las zonas fronterizas.

Turismo

Antes de la crisis económica 1998-1999 y de la dolarización en el Ecuador, existía un flujo tradicional de turismo colombiano hacia las provincias de Carchi, Esmeraldas, Manabí e Imbabura, estimulado tanto por la proximidad geográfica, como por las diferencias en los costos relativos. Esos flujos estimularon incluso, en la década de los noventa, un conjunto de inversiones en infraestructura hotelera y otras formas de alojamiento, especialmente en las playas ecuatorianas.

Luego de los eventos mencionados, han tendido a reducirse drásticamente esos flujos de turismo, lo que ha agudizado los problemas económicos y en particular del empleo en esas provincias fronterizas; dicha evolución ha agravado las condiciones económicas y

sociales en las zonas fronterizas, que ya presentaban indicadores económicos y de bienestar social muy negativos, ubicándose entre las regiones más deprimidas del Ecuador, con grandes limitaciones en los campos de la infraestructura vial, al igual que de salud y educación. Cabe mencionar que la situación de la región fronteriza colombiana es muy similar en estos ámbitos.

Es indudable que el principal factor que afectó a las corrientes de turismo colombiano hacia el Ecuador fue la dolarización que encareció el costo de la vida en el Ecuador, fenómeno que se agravó aún más con la devaluación del peso colombiano. Esa evolución se inserta en el contexto de una expansión de los flujos turísticos al Ecuador; en consecuencia la participación relativa del turismo colombiano en el total se ha reducido.

Efectivamente, las entradas de extranjeros al Ecuador han pasado de 627 mil en el año 2000 a más de 860 mil en el 2005, con un incremento porcentual del 37% en esos 6 años. El ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador en ese mismo período ha pasado de 191 mil a 164 mil, respectivamente. En consecuencia, la participación de los colombianos en las entradas de extranjeros al Ecuador que representó el 30.5% del total en el 2000, cayó a 19% en el 2005.

Es indudable que una proporción de las entradas de colombianos al Ecuador está vinculada al tema del refugio debido al aumento de la violencia y el problema enorme del desplazamiento colombiano. Según fuentes oficiales ecuatorianas y del ACNUR, que por distintas razones sub valoran el fenómeno, en el período 2000-2005 se habrían presentado 36.747 solicitudes de refugio, de las cuales se habrían aceptado prácticamente 11.500, una tercera parte del total.

Como es obvio, esas estadísticas miden muy parcialmente los flujos transfronterizos de población de uno y otro país hacia el vecino, que se producen por los múltiples pasos que existen en la extensa franja fronteriza compartida; esos flujos tienen un carácter más tradicional y están determinados por otros factores.

En los diferentes esquemas creados para impulsar las relaciones económicas y de cooperación entre los dos países, así como en acuerdos firmados, se ha mencionado la posibilidad de establecer y promocionar paquetes turísticos conjuntos; sin embargo, se ha avanzado poco en ese objetivo y las restricciones de los costos relativos más altos en Ecuador, ya mencionadas, limitan las posibilidades.

3.- Perspectivas

Como hemos visto, las relaciones económicas entre Colombia y Ecuador muestran signos contradictorios en el período reciente, por el deterioro de los flujos comerciales desde el Ecuador, unido a ciertos avances y potencialidades que pueden expandirse.

La dirección que tomen las políticas macroeconómicas de cada país y en particular las evoluciones del tipo de cambio relativo han tenido y seguirán teniendo un impacto decisivo.

Igualmente serán determinantes: las evoluciones de las políticas económica y comercial del gobierno colombiano en el contexto post TLC con los Estados Unidos, así como el desenlace que tenga la negociación ecuatoriana de dicho acuerdo (lo que dependerá del resultado de las elecciones de octubre 2006 en el Ecuador) y la evolución de la integración andina, luego de la salida de Venezuela y frente a las exigencias de la negociación conjunta con la Unión Europea.

Las estrategias de los sectores empresariales de los dos países frente a esas tendencias también incidirán en la profundización del deterioro mencionado, o en el aprovechamiento de las oportunidades existentes y poco explotadas.

Las dinámicas económicas y sociales existentes en la zona fronteriza entre Colombia y Ecuador, a pesar de los avances registrados y de los diversos instrumentos de regulación y cooperación creados en las últimas décadas, no logran superar efectivamente la concepción de la frontera como una línea que nos separa, en lugar de pasar a verla como una región compartida, con características comunes y posibilidades de emprendimientos e iniciativas que profundicen una interdependencia positiva, en beneficio de los pueblos que la habitan.

Las tensiones agudizadas en los últimos años por los problemas de inseguridad en Colombia y por el desbordamiento del conflicto hacia el Ecuador, no abonan precisamente hacia ese objetivo.

Será preciso superar los vacíos de la presencia de los dos estados en dicha región y mejorar sustancialmente las condiciones socio económicas de la misma, con esfuerzos bilaterales importantes en el campo de la infraestructura vial y de los servicios básicos como educación y salud; ello exigirá mayor dinamismo y audacia en los distintos campos ya identificados para la cooperación bilateral (como los programas de complementación alimentaria, la salud, la educación, la prevención de catástrofes, entre muchos otros temas revisados en las comisiones binacionales).

Habrá que generar por parte de los dos estados políticas específicas e integrales para esa región, que tomen en cuenta sus necesidades y vulnerabilidades particulares, más allá de los limitados esfuerzos realizados hasta el presente o del fracaso de políticas implementadas (como la de la zona económica especial de Nariño). Para ello es necesario entender adecuadamente el lugar y las determinaciones que enfrentan nuestros países y sociedades en un proceso de globalización inequitativo y excluyente, que plantea límites y posibilidades para beneficiarse de sus diversas dinámicas. En la práctica, las regiones fronterizas de los dos países se han constituido en zonas de tránsito, que no han recibido sino una fracción muy reducida de los beneficios de los flujos comerciales, de inversión y turísticos desarrollados en las últimas décadas.

La región fronteriza compartida por Colombia y Ecuador presenta una importante riqueza de recursos naturales, diversidad étnica y cultural, que muy poco ha sido potenciada en beneficio de los pueblos que la habitan.

Los mecanismos tradicionales de relacionamiento económico, como las ferias anuales y las incubadoras de empresas son importantes, pero absolutamente insuficientes; es preciso profundizar en el conocimiento de los procesos reales de vinculación económica y social bilaterales, para potenciarlos sustancialmente e identificar diversas líneas para emprendimientos conjuntos y producción asociativa, entre muchos otros mecanismos, que fortalezcan nuestra inserción en la economía regional y global. En esos esfuerzos deberían jugar un papel central las entidades académicas, los gobiernos locales y las mas diversas instancias de la sociedad civil de los dos países.

Anexos

Cuadro No. 1 Ecuador: Exportaciones FOB total, a la Comunidad Andina y a Colombia

	Total Mundo	CAN	Colombia	CAN/Total	Colombia/Total	Colombia/CAN
				%	%	%
1969	152,5	7,5	5,4	4,9	3,5	72
1976	1257,5	230,9	71,9	18,4	5,7	31,1
1980	2480,8	147,2	93,3	5,9	3,8	63,4
1990	2714,4	188,5	32,2	6,9	1,2	17,1
1995	4361,3	359	251,9	82	5,8	70,2
2000	4821,9	662,4	259,5	13,7	5,4	39,2
2005	9869,4	1467,2	471,3	14,9	4,8	32,1

Cifras en millones de dólares y participaciones en porcentajes
Fuente: Secretaría General de la CAN

Cuadro No. 2 Ecuador: Importaciones CIF total,
a la Comunidad Andina y a Colombia

	Total Mundo	CAN	Colombia	CAN/Total %	Colombia/Total %	Colombia/CAN %
1969	241,8	23,4	8,3	9,7	3,4	35,5
1976	958,3	50,6	39,9	5,3	4,2	78,9
1980	2253,3	1392,2	52,4	6,2	2,3	37,6
1990	1861,7	181,7	57,6	9,8	3,1	31,7
1995	4192,7	706	400,6	16,8	9,6	56,7
2000	3568,7	859,5	502,4	24,1	14,1	58,5
2005	10,909,0	2190,7	1383,1	21,3	13,4	63,1

Cifras en millones de dólares y participaciones en porcentajes
Fuente: Secretaría General de la CAN

Cuadro No. 3 Colombia: Exportaciones FOB total,
a la Comunidad Andina y a Ecuador

	Total Mundo	CAN	Ecuador	CAN/Total %	Ecuador/Total %	Ecuador/CAN %
1969	607,5	37,7	14,2	6,2	2,3	37,7
1976	1745,2	184,4	39,1	10,6	6,4	21,2
1980	3945,0	387,9	77,3	9,8	2,0	19,9
1990	6765,0	372,8	74,5	5,5	1,1	20,0
1995	9758,4	1936,8	419,0	19,8	4,3	21,6
2000	13,049,0	2161,2	461,6	16,6	3,5	21,4
2005	20,885,3	4,166,0	1306,7	19,9	6,3	31,4

Cifras en millones de dólares y participaciones en porcentajes
Fuente: Secretaría General de la CAN

Cuadro No. 4 Colombia: Importaciones CIF total,
a la Comunidad Andina y a Ecuador

	Total Mundo	CAN	Ecuador	CAN/Total %	Ecuador/Total %	Ecuador/CAN %
1969	685,3	25,6	8,6	3,7	1,3	33,6
1976	1708,1	92,0	42,8	5,4	2,5	46,5
1980	4662,6	378,9	77,5	8,1	1,7	20,5
1990	5588,7	473,6	45,5	8,5	0,8	9,6
1995	13,206,7	1844,5	272,2	14,0	2,1	14,8
2000	11538,5	1613,0	318,2	14,0	2,8	19,7
2005	21,157,6	2281,9	529,2	10,8	2,5	23,2

Cifras en millones de dólares y participaciones en porcentajes
Fuente: Secretaría General de la CAN