

**El retorno de las carabelas:
Acuerdo Comercial Multipartes
entre Ecuador y
la Unión Europea**

Hugo Jácome, coordinador

**El retorno de las carabelas:
Acuerdo Comercial Multipartes
entre Ecuador y
la Unión Europea**



FLACSO
ECUADOR

El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea / coordinado por Hugo Jácome. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012.- (Serie Foro)

199 p. : diagramas, gráficos y tablas

ISBN: 978-9978-67-324-9

LIBRE COMERCIO ; ECUADOR ; UNIÓN EUROPEA ; COMERCIO INTERNACIONAL ; POLÍTICA COMERCIAL ; ACUERDOS COMERCIALES ; RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES ; TRATADO DE LIBRE COMERCIO ; ASPECTOS ECONÓMICOS.

382.71 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN:978-9978-67-324-9
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: enero 2012

Índice

Presentación	7
Introducción	9
<i>Hugo Jácome</i>	
Implicaciones del posible Acuerdo Multipartes con la Unión Europea	17
<i>Fander Falconí y Julio Oleas</i>	
Amenaza de un TLC con la Unión Europea o la Constitución como punto de partida de las relaciones internacionales	65
<i>Alberto Acosta</i>	
El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea: efectos económicos y distributivos para el Ecuador	93
<i>Hugo Jácome y Martín Cicowiez</i>	
Repensando los acuerdos de comercio y servicios en clave migratoria. El caso de la CAN-UE	139
<i>Jacques Ramírez e Isabel Estévez</i>	

Apéndices

Martín Cicowiez

Apéndice A

Estructura matemática del MACEPES+ 167

Apéndice B

Elasticidades empleadas para la
calibración del MACEPES+ 198

Presentación

El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes –TLC– entre Ecuador y la Unión Europea es uno de los resultados de la investigación y reflexiones alrededor de los tratados de libre comercio (TLC) realizados por el Programa de Economía de FLACSO sede Ecuador y por los autores de este libro, a través de varios foros y publicaciones durante los últimos ocho años.

La Comunidad Andina (CAN) y la Unión Europea comenzaron en 2006 la negociación de un «Acuerdo de Asociación», con el objetivo de establecer un proceso de fortalecimiento de los lazos –políticos, económicos y de cooperación– entre ambos bloques regionales. Sin embargo, las negociaciones dieron un giro hacia los aspectos relacionados con la inversión y el comercio de bienes y servicios, como ejes del Acuerdo. De hecho, una vez que Bolivia decidió no negociar –lo que fracturó la CAN– la Unión Europea propuso a los países andinos avanzar en un «Acuerdo Comercial Multipartes» que posibilitó una negociación bilateral con los demás países de la CAN. El Acuerdo Multipartes tiene una estructura muy similar a los TLC promovidos por los Estados Unidos en las dos décadas pasadas, que han sido criticados desde amplios sectores de la sociedad civil y de la academia.

La publicación de este libro busca aportar al debate nacional sobre el alcance de los TLC, su pertinencia para solidificar un régimen de desarrollo endógeno, sus desconexiones con respecto a los mandatos constitucionales –en especial en lo relativo a derechos de propiedad intelectual, servicios y sectores estratégicos–, las afectaciones que de ellos resultan para la soberanía nacional; y, en general, sobre los riesgos que implica el Acuerdo Comercial Multipartes para el futuro de la sociedad ecuatoriana.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO-Sede Ecuador

Introducción

Hugo Jácome*

Para abordar el alcance de los tratados de “libre comercio”, es preciso tomar en consideración que la presión por parte de los países del Norte global para firmar este tipo de acuerdos con los países del Sur global, en este caso de América Latina, no es nueva. Las tensiones se hicieron evidentes durante la década de los años noventa en pleno auge del neoliberalismo en el mundo, alentado por el llamado “Consenso de Washington”¹.

* Profesor-investigador FLACSO-Ecuador.

1 A poco de concluir la II Guerra Mundial, el desconcierto social y económico despertó el debate sobre la necesidad de reconstrucción de la economía mundial. Es así que en julio de 1944, en la reunión de Bretton Woods, Estados Unidos, se fundaron el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La idea fundamental era construir espacios de toma de decisiones consensuadas y de cooperación a escala global en el ámbito de las relaciones monetarias, financieras y comerciales para garantizar procesos sostenidos de crecimiento económicos que alienten la paz. Las responsabilidades del FMI eran las de mantener la estabilidad de las políticas monetarias y cambiarias de los países miembros, asistiéndoles cuando tengan problemas de balanza de pagos. Bajo la responsabilidad del BM estaba el financiamiento, primero para la reconstrucción de los países devastados por la guerra y después para proyectos de desarrollo. El balance del cumplimiento de sus mandatos ha sido lamentable. Las críticas a su gestión han aflorado desde todos los costados, incluso de quienes fueron sus altos funcionarios, como Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía.

Estas instituciones, carentes de control democrático alguno, atendieron las demandas de los países más ricos y del capital transnacional. Así, impusieron la agenda neoliberal promovida por el llamado “Consenso de Washington”, originalmente planteada por John Williamson en 1989. La lista de instrumentos en este proceso de dominación es larga: los créditos contingentes, las cartas de intención, los préstamos para pagar préstamos, las condicionalidades que establecieron la supremacía de las políticas económicas sobre las políticas sociales, el ajuste fiscal para garantizar el pago de la deuda pública externa, las privatizaciones, la reducción del Estado y su papel como agente de desarrollo, la agenda de liberalización económica, comercial y financiera, entre otros. Todo esto contribuyó a consolidar el “pensamiento único”, es decir la ortodoxia económica mundial.

Para los países del Norte global, en especial los Estados Unidos, no fue suficiente propiciar el libre comercio al interior de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por eso resultó urgente, desde sus intereses, acelerar por otras vías –Iniciativa para las Américas, ALCA o TLC– los procesos de desgravación arancelaria y flexibilizar o superponerse a las regulaciones y marcos constitucionales de los países del Sur global para acelerar el libre flujo de mercancías, servicios e inversiones de las grandes empresas transnacionales hacia estos países.

De hecho, la llamada “Iniciativa de las Américas”, propuesta por George W. Bush (padre) en 1990, visibilizaba la estrategia norteamericana de liberalización del flujo de productos, servicios e inversiones, no así la libre movilidad de las personas, en todo el continente americano. Sin embargo, mientras por un lado esta propuesta se debatía por varios años en las diferentes reuniones de la Cumbre de las Américas, por otro lado, los Estados Unidos aceleraban el proceso de liberalización de forma bilateral con algunos países del continente a través de los TLC. Así, México suscribió en 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con los Estados Unidos (NAFTA por sus siglas en inglés: North American Free Trade Agreement); Chile inició las negociaciones en 1994 y tras un largo proceso de negociación se implementó el TLC en el año 2004; los países centroamericanos iniciaron las negociaciones de TLC en el año 2003 (DR-CAFTA por sus siglas en inglés: Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement), poniéndose en vigencia a partir del año 2006. De igual forma, los países andinos Perú y Colombia, entre finales de 2005 y principios de 2006, suscribieron un TLC con los Estados Unidos, mientras Ecuador tras un intenso debate y movilización social interna en contra de este tipo de acuerdos, suspendió el proceso de negociación.

Esta estrategia de firmar acuerdos del libre comercio de forma bilateral o con distintos bloques del continente, desde mediados de esta última década, también fue vista con mucho interés por parte de los países de la Unión Europea –UE–. Bajo la forma de Acuerdos de Asociación –AdA–, que en teoría también incluían los componentes de diálogo político y de cooperación, se evidenció el interés europeo de liberalizar, al igual que los TLC con los Estados Unidos, los flujos de bienes, servicios e inversiones entre los dos

lados del Atlántico; por otro lado, este tipo de acuerdos llevaría a que el sistema de preferencia arancelarias vigente hasta el momento con países en desarrollo, mediante el Sistema Generalizado de Preferencias –SGP–², sea reemplazado por nuevas condiciones de comercio que implican la reducción de aranceles para los productos europeos. La estrategia europea tuvo eco en los gobiernos de países de Centroamérica y de la Comunidad Andina, quienes iniciaron las negociaciones con la Unión Europea.

Es así que el proceso de negociación entre la Comunidad Andina –Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia– como bloque y la UE inició en el año 2006, en el marco de un “Acuerdo de Asociación”, que se sustentaba en los tres ejes fundamentales: diálogo político, cooperación y el componente económico-comercial. Este proceso inicial se truncó, Bolivia dejó la negociación debido a las diferencias respecto a la posición de la Unión Europea en cuanto a propiedad intelectual, lo que llevó a la UE a cambiar de estrategia, dejó atrás la idea de avanzar en un AdA y propuso negociar bilateralmente acuerdos comerciales-económicos, “Acuerdo Multipartes”, con cada uno de los países andinos. Con esto, la posibilidad de avanzar en un acuerdo de asociación para el desarrollo, objetivo primordial del Gobierno ecuatoriano, se diluyeron debido a que los aspectos de cooperación y diálogo político, como por ejemplo los referidos a las cuestiones migratorias, quedaron relegados.

Sin embargo, el Ecuador continuó abierto al proceso, pero en julio de 2009 suspendió las negociaciones debido a la disputa sobre el banano con la UE en la Organización Mundial de Comercio. Tras solucionarse el conflicto bananero, en febrero de 2010, Ecuador hizo saber su decisión de regresar a la mesa de negociación con la UE. En tanto, Colombia y Perú desde el inicio de las negociaciones continuaron con el proceso

2 En 1968, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo –UNCTAD por sus siglas en inglés– recomendó la creación de un Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) con el objetivo de que los países desarrollados concedieran preferencias tarifarias –aranceles– a todos los países en desarrollo, este sistema fue incorporado en 1971 en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio –GATT por sus siglas en inglés–. El SGP de la UE ofrece aranceles más bajos o un acceso en franquicia de derechos al mercado de la Unión Europea, a las importaciones procedentes de países de menor desarrollo y países que cumplen con determinadas normas básicas en el ámbito laboral y ambiental.

hasta finalizar las negociaciones con la UE en la Ronda de Bruselas de febrero de 2010.

A lo largo del año 2011 se dieron algunas reuniones entre los equipos negociadores de Ecuador y la Unión Europea, pero no se llegó a solventar algunas posiciones sobre temas sensibles entre las partes. Las negociaciones en el futuro dependerán de las prioridades del bloque europeo para enfrentar la crisis económica que ha desencadenado agudas perturbaciones económicas y un creciente desempleo en varios de sus países miembros, como España, Italia, Irlanda, Portugal y Grecia, incluso este último al borde de la quiebra y salida del euro.

Por otro lado, si bien se conoce el contenido de las negociaciones que alcanzaron finalmente Perú y Colombia con la UE, cabe indicar que a lo largo del proceso de negociación con Ecuador, al igual que lo sucedido durante las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, la falta de información sobre los avances de cada una de las mesas de negociación ha sido evidente. A pesar de que este tipo de acuerdos tienen profundas implicaciones para toda la sociedad, el grupo negociador ecuatoriano no ha difundido los acuerdos alcanzados en las diferentes mesas de negociaciones, tampoco se han conocido, en términos concretos, las “líneas rojas” que deberían guiar la negociación. El proceso de negociación hasta el momento, ha sido llevado, principalmente, por el Gobierno olvidándose de abrir un diálogo amplio con los diferentes sectores de la sociedad, en especial con los que en mayor medida se verían afectados por este tipo de acuerdos, como son los pequeños y medianos productores, los campesinos, los agricultores de pequeña escala, entre otros.

En este escenario, los diferentes artículos que componen el libro buscan responder a varias inquietudes que giran alrededor de una pregunta central: ¿cuáles son los efectos que podría tener para el Ecuador la firma de un Acuerdo Multipartes con la Unión Europea? Para abordar esta pregunta central se busca, en un primer momento, examinar los postulados del libre comercio desde una perspectiva geopolítica cambiante, afectada por las crisis (financiera, alimentaria y ambiental). Luego se analiza la presencia de nuevos actores globales y los obstáculos en contra de los nuevos escenarios de integración en América Latina, siendo en este contexto necesario reflexionar sobre si ¿es posible que los tratados de libre

comercio sean beneficiosos en países en desarrollo con una configuración histórica del comercio exterior centrada en la venta mayoritaria de bienes primarios, con escasa generación de valor y con secuelas sociales y ambientales?

En un segundo momento, el libro busca determinar de forma más precisa las implicaciones políticas, económicas y sociales de un posible Acuerdo Multipartes, focalizando la discusión en identificar ¿cuáles son los riesgos y las contradicciones que engloba un acuerdo de estas características con la actual Constitución del Ecuador y con el Plan Nacional para el Buen Vivir? ¿qué efectos económicos directos e indirectos, tanto agregados como sectoriales, tendría la liberalización del comercio de bienes entre Ecuador y la UE? ¿cuáles son los impactos en pobreza y en desigualdad que tendría la liberalización del comercio de bienes entre Ecuador y la UE? y, finalmente, ¿qué implicaciones sobre las políticas de migración encierran este tipo de acuerdos comerciales?

La propuesta comercial de la Unión Europea, tal como se dio en las negociaciones con Perú y Colombia, apunta a que bajo el supuesto de los “beneficios” mutuos de la desgravación arancelaria bilateral, también pasen por la mesa de negociaciones los asuntos que realmente interesan a la UE para reciclar su economía en recesión: inversión, compras públicas, derechos de propiedad intelectual y sectores estratégicos. Muchos de ellos en contraposición a lo que establece el marco constitucional y los objetivos que busca el Plan Nacional para el Buen Vivir. Es verdad, que el mundo global obliga a mantener lazos políticos y comerciales con todos los países, pero una inserción inteligente en la globalización no significa subyugarse al modelo de –mal– desarrollo que viene empaquetado desde los países del Norte global bajo la forma de TLC, sino implica respetar el modelo de desarrollo ecuatoriano, consagrado en la Constitución de Montecristi, que habla de un desarrollo endógeno que genere un proceso de acumulación interno con igualdad, equidad, distribución y participación de la sociedad, para la consecución del Buen Vivir.

Por otro lado, a la luz de los resultados obtenidos, el aporte de un tratado de libre comercio con la UE en el crecimiento de la economía ecuatoriana sería mínimo, el nivel de producto interno bruto (PIB) se incrementaría, en promedio, tan sólo un 0,32% para el período 2011-2015.

Además, su impacto en reducción de la pobreza para el año 2015 sería muy pequeño, medio punto porcentual respecto del escenario de referencia, y los efectos en la disminución de la desigualdad serían prácticamente nulos. Estos resultados confrontan estudios que se señalan que los tratados de libre comercio contribuyen *per se* de forma importante al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales. Además, este tipo de acuerdo tendría un mayor impacto en las importaciones que en las exportaciones, situación que era previsible ya que las mayores ganancias en acceso al mercado –reducción de aranceles– las tiene Europa, debido a que varios de los productos ecuatorianos entran al mercado europeo bajo el sistema generalizado de preferencias –SGP Plus–. Esta situación conllevaría en el mediano plazo a un deterioro de la balanza comercial, que ahora es favorable para Ecuador.

En un acuerdo de esta naturaleza, queda claro que en el Ecuador, el ganador sería el sector bananero, de manera especial las comercializadoras de banano quienes son las que supeditan a los pequeños y medianos productores de esta fruta y con un TLC no tendrán presión sobre sus márgenes de utilidad. En contraposición se encuentran los sectores industriales, como el farmacéutico (química), metalmecánica, maquinaria y equipo, vehículos y otras manufacturas, que estarían en el lado de los perdedores, debido a la presión por el aumento de las importaciones de bienes industriales desde la Unión Europea. Estos resultados ponen en evidencia los riesgos para el proceso de desarrollo endógeno que busca el país, por otro lado, refuerzan la hipótesis de que un tratado de libre comercio entre Ecuador y la UE, enraíza aún más el patrón de comercio bilateral vigente como un país primario exportador (productos agrícolas y pesqueros) e importador de manufacturas de origen industrial.

Finalmente, se evidencia que en este tipo de acuerdos se empaquetan una serie de medidas que tienen implicaciones concretas en las políticas migratorias que apuntan a un desplazamiento y a una migración bien administrada, ordenada, reducida, temporal y calificada, que no reconoce derechos y que favorece los intereses europeos, no así los intereses de millones de migrantes andinos que viven en Europa.

Esta publicación está dividida en cuatro partes que analizan, como se indicó anteriormente, desde varias perspectivas los alcances e implicacio-

nes que podrían tener para el Ecuador la firma de un Acuerdo Multipartes –tratado de libre comercio– con la Unión Europea. La primera parte, elaborada por Fander Falconí y Julio Oleas, examina los postulados del libre comercio en una situación geopolítica cambiante, afectada por la crisis (financiera, alimentaria y ambiental), las dificultades de la economía norteamericana, la presencia de nuevos actores globales y los obstáculos en contra de los nuevos escenarios de integración comercial. También, analiza la configuración histórica del comercio exterior ecuatoriano, con especial atención a las características de su inserción en los mercados globales y a su débil institucionalidad, para luego abordar las implicaciones de un posible acuerdo “Multipartes” con la Unión Europea.

En la segunda parte, Alberto Acosta confronta las amenazas externas e internas para la Constitución si llegara a firmarse un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, señalando que no se puede suscribir un TLC al margen de los límites establecidos por la Constitución de Montecristi. Además, hace una reflexión sobre los problemas que generaría un tratado de libre comercio al régimen de desarrollo del Buen Vivir, la soberanía económica, la seguridad y soberanía alimentaria, el manejo de los sectores estratégicos, entre otros aspectos. El autor concluye destacando varios elementos de la Constitución que deberían ser asumidos no sólo como límites, sino como potenciales para diseñar una concepción estratégica que permita una inserción inteligente y dinámica del Ecuador en la economía mundial.

La parte tercera, elaborada por Hugo Jácome y Martín Cicowiez, analiza los efectos económicos y distributivos que puede tener para el Ecuador, la firma de un tratado de libre comercio con la Unión Europea. Establece algunos escenarios relacionados a la reducción bilateral de aranceles de bienes, para analizar los efectos directos e indirectos, tanto agregados como sectoriales, que tendría la liberalización del comercio de bienes en la economía ecuatoriana. Además los autores examinan los efectos de un posible acuerdo de comercio en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La cuarta parte, desarrollada por Jacques Ramírez e Isabel Estévez, aborda la implicancia de los acuerdos de comercio en los asuntos migratorios. Los autores alertan que si bien, cada vez más los aspectos relacionados con la migración se han visibilizado en la agenda política y se han

creado espacios institucionales, tanto nacionales como multilaterales, para abordar estos tópicos, no sólo en estos espacios es donde se discuten aspectos migratorios sino también en las instancias que tienen el membrete de asuntos de seguridad nacional o de comercio, siendo estas últimas donde efectivamente se toman decisiones que afectan de forma directa a la población migrante.

En 1492, las primeras carabelas llegaron para conquistar América. A partir de ahí se comenzaron a estructurar sus redes de comercio con Europa y con esto un patrón de intercambio desigual, basado en apoderarse de la riqueza del continente americano. En la actualidad, la estrategia no es diferente, los intereses europeos van por maximizar su riqueza y para esto sirven bien los tratados de libre comercio.