

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2015-2017

**Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales
con mención en Negociación y Cooperación Internacional**

**El desarrollo de las negociaciones en el Acuerdo Comercial Multipartes de la UE con
Ecuador**

Javier Andrés Latorre Vaca

Asesora: Cintia Quiliconi, PhD

Lectores: Ernesto Vivares, PhD y Michel Leví, PhD

Quito, febrero 2017

Dedicatoria

A mi padre, a quien le debo lo que soy,
y a mi madre, a quien le debo lo que quiero ser...

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Introducción	1
Capítulo 1	10
Marco Teórico	10
1. Las teorías sistémicas de Relaciones Internacionales	11
2. Los enfoques “meso” en Relaciones Internacionales.....	12
3. Teoría de negociaciones	15
3.1. Análisis de Negociaciones	16
1.1.1. Las Partes.....	17
1.1.2. La política interna:.....	17
1.1.3. El Objeto de la negociación.....	18
1.1.4. Metodología de negociación.....	18
1.1.5. La Estrategia	18
1.1.6. BATNA	19
4. La Economía Política del Comercio Internacional	20
5. Conclusión.....	27
Capítulo 2	30
El proceso de negociación.....	30
1. El proceso negociador	31
2. Antecedentes sobre el Acuerdo entre Ecuador y la UE	35
3. La Decisión de Negociar	38
4. Elementos de la negociación	39
4.1. Las Partes	40
4.2. La Política interna	46
4.3. El Objeto	48
4.4. La Metodología de negociación.....	49
4.5. La Estrategia	50
4.5.1. Internacional.....	51
4.5.2. Nacional	52
4.6. Las Alternativas al Acuerdo.....	54
5. La relación entre los elementos de negociación.....	56

6. Conclusión.....	57
Capítulo 3	59
Las diferencias entre el Acuerdo de Ecuador y el Acuerdo de Colombia y Perú con la UE ...	59
1. Los Acuerdos Abarcados de la OMC.....	59
2. Los tipos de Acuerdos Comerciales	61
3. El Acuerdo suscrito por Colombia y Perú con la UE.....	65
3.1. Mercancías	67
3.2. Servicios.....	69
3.3. Movimientos de capital.....	69
3.4. Contratación Pública.....	69
3.5. Propiedad Intelectual	70
3.6. Competencia	71
4. ¿Qué partes del Acuerdo causaron el retiro del Ecuador y debían renegociarse?.....	72
5. ¿Qué partes del Acuerdo fueron renegociadas por el Ecuador?.....	76
5.1. Acceso a mercados.....	77
5.2. Acceso a mercados/defensa comercial.....	80
5.3. Propiedad Intelectual	81
5.4. Compras Públicas.....	81
6. Resumen de las diferencias en los textos negociados	85
7. ¿Qué relación existe entre las diferencias encontradas y los grupos burocráticos/políticos y los grupos económicos del Ecuador?	85
8. Conclusión.....	88
Conclusiones	90
1. Desde el análisis de negociaciones.....	91
2. Desde la economía política	97
Anexo A (Cronología).....	101
Anexo B (Lista negociadores).....	114
Lista de referencias.....	117

Lista de ilustraciones y tablas

Figuras

Figura 1.1 Acuerdos Comerciales en América Latina.....	2
Figura 2.1 Pregunta principal de investigación.....	10
Figura 2.2 Preguntas secundarias de investigación.....	15
Figura 2.3 Perspectivas teóricas a utilizar	15
Figura 2.4 Modelo de la Política Económica del Comercio.....	23
Figura 2.5 Preguntas de investigación y marco teórico.....	27
Figura 4.1 Acuerdos Regionales entre Miembros de la ALADI.....	64
Figura 4.2 Protección de datos de prueba según el Art. 231 del ACM para farmacéuticos....	71
Figura 4.3 Acceso del banano ecuatoriano a la UE en el ACM frente a Colombia, Perú y al mundo.....	78
Figura 5.1 Pregunta principal de investigación.....	92
Figura 5.2 Preguntas secundarias de investigación.....	98

Tablas

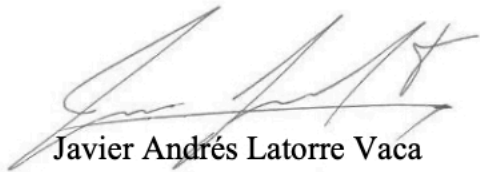
Tabla 2.1 Grado de liberalización/discriminación.....	22
Tabla 3.1 Cronología del Acuerdo.....	32
Tabla 3.2 Movimiento a favor de un esquema endógeno.....	42
Tabla 3.3 Movimiento a favor de un esquema abierto.....	43
Tabla 4.1 Alcance de los Acuerdos del Ecuador.....	65
Tabla 4.2 Preferencias otorgadas por la UE a Colombia y Perú por “canastas”	68
Tabla 4.3 Preferencias otorgadas por Colombia y Perú a la UE por “canastas”	68
Tabla 4.4 Comparativo de las Preferencias otorgadas por y a la UE por “canastas”	77
Tabla 4.5 Diferencia entre el arancel NMF, el del SGP e intra-acuerdo ACM para productos ecuatorianos.....	79
Tabla 4.6 Acceso de los productos lácteos desde la UE en el ACM.....	80
Tabla 4.7 Umbrales de Ecuador, Colombia y Perú en el ACM para Contratación Pública....	84

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Javier Latorre Vaca, autor de la tesis titulada “El desarrollo de las negociaciones en el Acuerdo Comercial Multipartes de la UE con Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CCBY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2018



Javier Andrés Latorre Vaca

Resumen

En 2007, los cuatro miembros de la Comunidad Andina iniciaron la negociación de un Acuerdo con la UE, sólo tres lo finalizaron. Ecuador suspendió el proceso durante cerca de 4 años, luego de lo cual, ante la inminencia de la pérdida del SGP Plus que garantizaba sus exportaciones, decidió volver a la mesa de negociaciones. Sin embargo, existían grupos políticos que no estaban a favor de este Acuerdo y privilegiaban un modelo de desarrollo “endógeno”, cerrado, sin acuerdos comerciales.

El análisis de negociaciones reconoce varios elementos en el proceso de negociación, las partes, el objeto, las alternativas a un acuerdo negociado, la estrategia. Pero ¿cuáles de estos elementos definieron la negociación del Ecuador con la UE? ¿Qué rol cumplieron los grupos políticos y los grupos económicos en la negociación? Y en particular ¿cómo la interacción de los elementos de la negociación y de los actores explica los resultados de la negociación?

El presente trabajo explica desde la Teoría de Negociaciones y de la Economía Política Internacional, el proceso de negociación del Acuerdo Comercial Multipartes entre el Ecuador y la Unión Europea como un “juego en dos niveles” y se identifica cómo las partes involucradas en la negociación y la alternativa al no-acuerdo determinaron no sólo el regreso del Ecuador a la mesa de negociación sino el resultado de la misma.

Adicionalmente, se aborda la importancia del SGP para el Ecuador y cómo la suspensión del mismo sacó la negociación de su estagnación, creando al mismo tiempo presión en los grupos económicos y políticos, quienes actúan en la negociación por mecanismos formales o siendo parte de ella.

A través del análisis se explica cómo estos factores provocaron que, luego del proceso, el Acuerdo que alcanzó Ecuador difiera del texto que negociaron conjuntamente Colombia y Perú pocos años antes.

Abstract

In 2007, the four members of the Andean Community began the negotiation of an agreement with the EU, only three among them finalized it. Ecuador paused the process for about 4 years, after which, faced with the imminence of the loss of the GSP Plus that guaranteed its exports, decided to return to the negotiating table. However, there were political groups, which did not favor the Agreement and endorsed for an “endogenous”, closed development model, without trade agreements.

Negotiation analysis recognizes several elements in the negotiation process, the parties, the object, the alternatives to a negotiated agreement, the strategy. However, which of these elements defined the negotiation of Ecuador with the EU? What role did political and economic groups play in the negotiation? And particularly, how does the interaction of the elements of the negotiation and of the actors explain the results of the negotiation?

The present paper explains, from Negotiation Theory and the International Political Economy, the negotiation process of the Multiparty Trade Agreement between Ecuador and the European Union as a “two level game”, and tells how the parties involved in the negotiation and the available alternatives to a non-agreement situation determined not only the resume of negotiations, but their result.

In addition, the importance of the GSP for Ecuador is addressed, and how its suspension brought negotiation back from stagnation, creating at the same time pressure in economic and political groups who impacted in the negotiation, either through formal mechanisms or by being part of it.

Through the analysis this document explains how after the process, the resulting Agreement reached by Ecuador differs from the text negotiated jointly by Colombia and Peru a few years earlier.

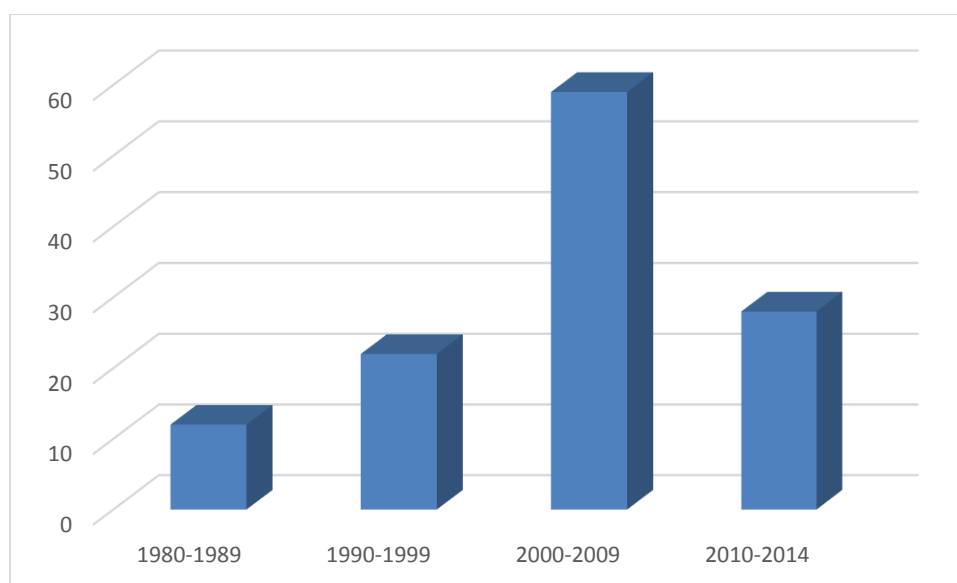
Introducción

El 17 de julio de 2014 finalizó el proceso de negociación del Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) entre el Ecuador y la Unión Europea (UE). Esta negociación puede rastrear sus antecedentes tan lejos como 1993 cuando la UE y los países andinos suscribieron el Acuerdo Marco de Cooperación. El Acuerdo Comercial con la Unión Europea tuvo su primera ronda de negociación el 17 de septiembre de 2007. Sin embargo, éste no fue un proceso plano o lineal, sino que se dieron interrupciones en el camino. Una de ellas fue una pausa prolongada en las negociaciones como se verá más adelante, a pesar de que todas las etapas de negociación transcurrieron con el mismo Presidente de la República: Rafael Correa Delgado.

Las circunstancias del fenómeno son importantes para entender este proceso, pues cuando Correa llega a la Presidencia en 2007, el modelo económico del Ecuador da un giro respecto del aplicado por sus predecesores. El gobierno criticó abiertamente el modelo neoliberal y las políticas del Consenso de Washington. Este cambio de la política económica abarcó también el aspecto comercial, adoptando una posición crítica de los tratados de libre comercio tradicionales. Para entonces, el Acuerdo que se negociaba con la Unión Europea era un “Acuerdo de Asociación” a imagen y semejanza de aquellos que había negociado con Chile, los países Centroamericanos o México. Esto significa un Acuerdo que contiene tres pilares: un pilar comercial, un pilar de diálogo político y uno de cooperación.

El concepto de este acuerdo era más profundo que los TLCs que por entonces habían llegado a la región, puesto que abarcaba aspectos más allá de lo comercial. Fue en la primera década del nuevo milenio que se registra una proliferación de acuerdos comerciales en América Latina: casi 60 acuerdos comerciales se firman durante este decenio como se puede ver en el gráfico (figura 1.1). Varios de estos acuerdos fueron el resultado del desmembramiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que nunca logró el compromiso de “que las negociaciones del ALCA concluyan con éxito a más tardar en enero de 2005” (Declaración Ministerial 2003) y mutaron en acuerdos bilaterales o plurilaterales entre los países de América Latina y principalmente los Estados Unidos, pero también con otros países. Posteriormente, el regionalismo se acrecentó en América Latina por el efecto multiplicador de la reducción de las barreras comerciales, o teoría dominó del regionalismo (Baldwin 2013, 365).

Figura 1.1 Acuerdos Comerciales en América Latina



Fuente: OMC

Elaboración: Javier Latorre

Un Acuerdo con pilares comercial, de cooperación y de diálogo político, con dimensiones que van más allá del ámbito económico se encontraba en sintonía con la posición del Presidente y parte del Gobierno que consideraba que el libre comercio no genera desarrollo, por lo que el Ecuador no debía apresurarse a firmar acuerdos de esa naturaleza¹. Tanto el Plan Nacional del Buen Vivir² como el Plan de Gobierno³ resaltan “el comercio para el desarrollo” como uno de sus ejes fundamentales, pero desde una perspectiva distinta, puesto que conciben al comercio como una herramienta funcional al desarrollo, y sólo en la medida en que apalanque éste último, el comercio es algo deseable.

El Ecuador no buscaba un TLC sino aquello que definió como “Acuerdo Comercial para el Desarrollo”. Esta aversión a los TLCs, entre otros, han hecho que se pueda verificar diferencias notables entre el ACM y los TLCs tradicionales de la región. Por mencionar algunos ejemplos que serán analizados a profundidad en el tercer capítulo, el Acuerdo con la UE:

¹ Criterio emitido durante el Enlace Ciudadano No 174 del 29 de mayo de 2010.

² PNBV 2009 – 2013, política 5.4 “Promover los tratados de comercio para el desarrollo como instrumentos para incentivar la complementariedad y la solidaridad entre los países”

³ Plan de Gobierno Rafael Correa 2013-2017: “un nuevo sistema de comercio e inversión entre los estados que se sustente en la justicia y la solidaridad”

- prevé plazos largos de desgravación, contingentes y/o exclusiones de productos agrícolas sensibles para el Ecuador.
- incorpora herramientas para defender los intereses comerciales del país: salvaguardia agrícola y para la industria naciente, salvaguardia bilateral, salvaguardia multilateral y de balanza de pagos; exclusión de preferencias a productos subsidiados.
- reconoce el ordenamiento jurídico andino (e.g. Sistema Andino de Franja de Precios)
- reconoce y reafirma a capacidad el Estado para implementar su política pública de protección y acceso a la salud pública.
- contiene apenas un compromiso ADPIC Plus
- permite exclusiones amplias en compras públicas
- permite exclusión de productos sensibles
- no existe un capítulo sobre inversiones ni sistema de solución de controversias inversionista-Estado.

Ecuador negoció las tres primeras rondas con los países andinos, como bloque, es decir era una suerte de Acuerdo desde la perspectiva del inter-regionalismo según lo define Hettne (2003, 25). La negociación entre bloques tuvo apenas tres rondas, acaecidas en septiembre 2007, diciembre 2007 y abril 2008. Luego de estas rondas, se hizo patente la diferencia en la aproximación de Colombia y Perú por un lado, y de otro Ecuador y Bolivia, pues estos últimos tenían reticencias respecto a los compromisos planteados por la UE particularmente en materia, de Propiedad Intelectual, Compras Públicas y Servicios. En mayo de 2008 la Comunidad Andina (CAN) y la UE acordaron la adopción de un mecanismo flexible para las negociaciones. Esta flexibilidad se manifestaba en dos dimensiones, la primera temática y la segunda de composición. La flexibilidad temática consistía en la posibilidad de negociar cada uno de los tres pilares por separado sin que los retrasos en una de estas materias impliquen, necesariamente, un estancamiento de las otras. Por su parte, la flexibilidad de composición consistía en permitir que cada país andino negocie bilateralmente con la UE en un acuerdo “Multiparte” que establecía obligaciones de cada país andino con la UE y viceversa, sin establecer derechos u obligaciones entre los países andinos.

En julio de 2009, el Ecuador suspendió sus negociaciones con la UE; como fue reconocido públicamente más tarde la suspensión atendía dos propósitos, por un lado para presionar una

solución a la disputa sobre banano que el Ecuador mantenía desde los años 90 con la UE⁴, y por otro lado, sobre todo “como respuesta a la necesidad de redefinir el campo de negociación, con el afán de conseguir un acuerdo de comercio favorable” (Falconí y Oleas 2012, 53).

Ecuador retomó la negociación con la UE en 2013 luego de que se creó un Ministerio de Comercio Exterior a cargo de estas negociaciones. Para entonces tanto Perú como Colombia habían terminado ya la negociación hacía casi 3 años, y el Acuerdo que esos países habían concluido tenía un único pilar: el comercial. Si bien, debido a la finalización del proceso con Perú y Colombia, el proceso de Ecuador consistió sobre todo en una adhesión a la mayoría de disposiciones existentes que ya habían sido acordadas por esos dos países, se incluyeron otras que modifican los alcances del Acuerdo y el balance de derechos y obligaciones que había sido negociado por Perú y Colombia.

Este Acuerdo es el primero de su naturaleza que firmó el Ecuador. Hasta 2014 los únicos tratados con contenido comercial sustantivo que había suscrito el país eran en el marco de la Comunidad Andina o de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En el marco de la CAN, mediante Decisiones Andinas, se ha adoptado normativa comunitaria sobre propiedad intelectual, servicios, defensa comercial, competencia, reglas de origen, acceso a mercados, interconectividad eléctrica, entre muchos otros. En el marco de la ALADI se trata predominantemente de acceso a mercados, origen y disciplinas incipientes sobre defensa comercial, medidas sanitarias y obstáculos técnicos al comercio. El Acuerdo con la UE es el primer instrumento en el que el Ecuador asume obligaciones en materia de compras públicas, por ejemplo. Además, es el primer Acuerdo del Ecuador con un país o bloque de países desarrollados.

⁴ Con ocasión del Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 1992, la flamante UE creó el 13 de febrero de 1993 la Organización Común de Mercado de banano. Según la UE tenía el objetivo de “abastecer satisfactoriamente el mercado comunitario de plátanos de calidad a precios equitativos para los productores y los consumidores y garantizar un equilibrio entre las diferentes fuentes de abastecimiento de plátanos del mercado”, pero en la práctica lo que hacía era otorgar una ventaja para sus ex colonias de África, Caribe y el Pacífico (ACP). Esta ventaja fue considerada ilegal por el Mecanismo de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio; sin embargo de lo cual la UE se negó de manera sistémica a poner su medida en conformidad con la normativa comercial multilateral.

Hasta el momento no existen trabajos académicos sobre los resultados de la negociación entre Ecuador y la UE, se han publicado algunos trabajos sobre el TLC entre Ecuador y Estados Unidos cuya negociación fallida tuvo lugar hace algunos años y se menciona tangencialmente un “posible acuerdo” con la UE. De igual manera hay un trabajo crítico (Falconí y Oleas 2012) sobre la negociación con la UE que se publicó en la época que se suspendió la negociación, pero en el mismo no se analizan los resultados del Acuerdo, principalmente porque no existían en la época. El caso particular del Acuerdo con la UE tiene connotaciones que van incluso más allá de lo comercial, pues es el principal cooperante del país, lo que permite dinámicas de integración en distintas dimensiones (Levi 2011).

Es destacable que las circunstancias en las que fue negociado el Acuerdo con la UE en un formato Multipartes crea condiciones apropiadas para un estudio que analice la diferencia entre el resultado alcanzado por Colombia y Perú, frente al resultado alcanzado por Ecuador. Esto debido a que los fenómenos estudiados son prácticamente contemporáneos, los países involucrados en la negociación tienen grandes similitudes, especialmente por la ubicación regional, características locales y estructura productiva. Además, los textos base fueron los mismos hasta 2009 cuando se trataba todavía de una negociación inter-regional, por lo que se puede analizar con mayor facilidad las diferencias encontradas al final del proceso.

La investigación aborda el proceso de negociación ecuatoriano, los actores, los elementos de la negociación y los factores económicos y políticos que influyeron en el proceso, se establece comparaciones entre los resultados obtenidos por el Ecuador frente a los de sus vecinos, y finalmente se analiza la profundidad de los mismos. La información disponible no permite hacer un estudio comparativo sobre el proceso de negociación entre Ecuador, Colombia y Perú; por lo que el capítulo sobre el proceso de negociación analiza únicamente el caso de Ecuador. En Ecuador, desde 2007 ha existido uniformidad en la toma de decisiones debido a una línea continua de gobierno con un mismo jefe de gobierno; en Colombia existió un cambio de presidente en 2010 que, a pesar de pertenecer al mismo grupo político, han mantenido políticas distantes. Por su parte Perú tuvo un cambio de dirección política en 2011 cuando se dio el cambio de gobierno, este cambio no se produjo en Colombia ni Ecuador, lo que crea situaciones distintas en los tres países.

Por lo demás, Ecuador, Colombia y Perú son países que pueden considerarse como similares, y que en condiciones también similares obtuvieron resultados distintos en una negociación

con el mismo socio comercial. Estas similitudes se refieren a indicadores económicos como el PIB/cápita, la participación de la agricultura en la economía y en el comercio, la concentración de las exportaciones e importaciones, la oferta exportable, la inflación, el índice Gini; además de factores geográficos como su adyacencia, su condición de países andinos, riverseños a la cuenca del Pacífico y sus condiciones climáticas que determinan canastas productivas similares en estos países.

Los principales elementos en los que se centra la comparación de los resultados obtenidos son las flexibilidades que obtuvo Ecuador por sobre Colombia y Perú en materia de defensa comercial; compras públicas; plazos de desgravación y contingentes para bienes sensibles; y las obligaciones en materia de propiedad intelectual.

La investigación analiza los factores que explican el proceso de negociación del Acuerdo con la UE de Ecuador y se focalizará en entender el rol de los grupos de interés y los diferentes grupos burocráticos en la negociación, así como las estrategias utilizadas en el proceso y la identificación de los elementos del proceso de negociación. Para hacerlo se utilizarán las teorías de análisis de las negociaciones según la clasificación de Odell (2009, 2) en lo relativo al proceso de negociación. Para explicar el rol de los intereses políticos y económicos se usará la teoría del rol de los grupos de interés en la integración de Mattli (1999, 7).

El foco de la investigación es el proceso de negociación bilateral internacional y lo que se busca comprender son los factores que explican un resultado determinado en la negociación, teniendo en cuenta los procesos internos de construcción de posiciones en Ecuador.

La presente investigación se apoya en las aproximaciones que estudian el proceso de negociación desde el “análisis de las negociaciones”, estas aproximaciones utilizan conceptos que permitirán situar más claramente la investigación. Uno de los conceptos clave utilizados es el de “mejor alternativa a un acuerdo negociado” (BATNA por sus siglas en inglés) (Fisher y Ury 1981, 7) en el que las características del negociador son más bien secundarias, y las decisiones son explicadas a través de las opciones disponibles dentro y fuera de la negociación para las partes que participan. Otro concepto esencial es el de “estrategia de negociación”, ello debido a la importancia de las estrategias que utilizaron las partes tanto en la negociación del primer nivel como del segundo nivel (Putnam 1996). El entendido propuesto de que una parte sólo negocia cuando el resultado de esa negociación puede ser

mejor de lo que obtendría si no se sienta a negociar (status quo), resultará apropiado para analizar el caso de la negociación con la UE, puesto que en el caso de Ecuador uno de los determinantes a la hora de cerrar el Acuerdo fue el análisis de los costos que tendría una situación de “no acuerdo” para las exportaciones ecuatorianas.

El supuesto de que la presión de los segmentos nacionales es el factor más importante que empuja la integración se utiliza para abordar la construcción de la posición nacional; a través del juego de dos niveles de Putnam, (1996, 79) este concepto permitirá explicar cómo las negociaciones del Ecuador y Colombia con la UE se llevaron a cabo en dos niveles, el internacional, y la negociación local entre los grupos que tienen una visión favorable hacia los acuerdos comerciales y aquellos que se oponen a estos acuerdos dentro y fuera del gobierno. Para el proceso de construcción de la posición nacional se utiliza la matriz diseñada por Chase para definir los roles de los actores nacionales. Si bien el análisis de Chase considera predominantemente a los productores (no queda claro si es exclusivamente) cuando se refiere a actores locales y grupos de interés, el esquema por él diseñado podría aplicarse a las dos facciones presentes en el Gobierno ecuatoriano al momento de la negociación con la UE. Chase distingue a los actores por el nivel de liberalización deseado y por el nivel de discriminación en la apertura (2005, 16).

Otro supuesto que se utilizará en esta investigación se refiere al comportamiento de los actores estatales sugerido por Milner (1997) en el sentido de que los acuerdos comerciales tienen varias motivaciones: las economías de escala derivadas de la liberalización (Milner 1997, 80), la preferencia de los líderes políticos con relación a los acuerdos (Milner 1997, 86), y la reciprocidad de la liberalización que se puede obtener (Milner 1997, 90). Si bien para Milner, en el marco de la segunda motivación (preferencias de los líderes) la posición de los políticos se explica en términos del excedente del consumidor, las ganancias de las empresas y la recaudación por concepto de aranceles, se podría agregar un elemento: el espacio de política pública; que, si bien no es fácilmente cuantificable, consiste en un elemento de preocupación para los tomadores de decisión en el Gobierno, puesto que puede afectar seriamente su capacidad de entregar resultados a su “*constituency*”.

En resumen, esta investigación fundamentará su análisis desde dos perspectivas, la primera es el análisis del proceso de negociación; y la segunda desde la construcción de la posición nacional y el rol que en ella juegan los grupos económicos y políticos internos.

La pregunta central de la investigación es ¿qué factores en el proceso de negociación explican el resultado de la negociación Ecuador- UE? Esta pregunta explicará, a través del proceso de negociación y de construcción de la posición nacional de negociación mediante el análisis de negociaciones, el resultado de las mismas.

Las preguntas secundarias de investigación son ¿Qué rol desempeñaron los intereses económicos en el proceso de negociación? ¿Qué rol desempeñaron los diferentes intereses burocráticos y políticos dentro y fuera del gobierno en la negociación? Mediante estas interrogantes se explicará cómo la existencia de diversos grupos con intereses contrapuestos, y que interactúan en el proceso de construcción de la posición nacional de negociación, incide en el resultado final: el Acuerdo.

Esta investigación pertenece al ámbito de las Relaciones Internacionales, en la rama de la Economía Política Internacional, y dentro de ella en el área del Análisis de Negociaciones. El Análisis de Negociaciones permite estudiar la negociación desde las partes, su rol en el proceso y la forma en que determinan el resultado, de manera sobre todo *ex post* más que *ex ante* (Odell 2009, 3). La Economía Política internacional, de otro lado, permite abordar el comportamiento de los grupos económicos y su rol en la creación y adopción de políticas públicas en materia comercial (Rodrik 1995).

Las relaciones internacionales se caracterizan por contar con diversidad de metodologías contrapuestas (Lamonth 2015, 27); en este trabajo, la ontología de la investigación es objetivista, la investigación parte del supuesto de la existencia de hechos cuya explicación es monocausal y que pueden explicarse a través de la observación. La epistemología es positivista, se explica un fenómeno desde la aplicación del método científico aplicado a las negociaciones internacionales comerciales.

Esta investigación consiste en el estudio de un caso desde el enfoque cualitativo, que para ciertos efectos se apoyará en datos numéricos, sin perder su característica cualitativa. A pesar de que se podría haber escogido el método histórico para estudiar este tema, este método se enfoca en la particularidad de los procesos, limitando la posibilidad de obtener de un estudio que produzca explicaciones generales a fenómenos sociales (Mesquita 1996, 53). En consecuencia, el estudio de caso parecería tratarse de una aproximación positivista con carácter más predictivo y capacidad explicativa, apropiado para la ocasión.

La investigación no se plantea interpretar los conceptos asociados a la pregunta de investigación, ni entender los significados intersubjetivos dentro de las negociaciones. El trabajo de investigación tiene por objeto analizar un proceso e identificar los factores que explican los resultados de este proceso. Para el efecto se ha identificado al resultado de la negociación (Acuerdo) como la variable dependiente y a los intereses políticos y económicos en el proceso de negociación como las variables independientes, en línea con lo planteado por Creswell (2003), en el sentido que la teoría debe ayudarnos a entender cómo se relacionan dos variables desde cierta perspectiva.

Las herramientas para obtención de información son documentos oficiales, textos legales y entrevistas a los actores del proceso, principalmente los jefes negociadores del proceso (fuentes primarias).

La estructura del trabajo comprende cuatro capítulos, el primero explica el posicionamiento teórico-conceptual desde el que se abordará el fenómeno, utilizando sobre todo conceptos sobre la toma de decisiones en una negociación dependiendo de las alternativas que existen a un acuerdo negociado; las tácticas de creación de valor utilizadas en el proceso de negociación y tácticas distributivas, así como la incorporación de ciertos actores. De igual modo se utilizará la perspectiva de Odell de análisis de negociación, con los supuestos de Milner y Mattli respecto de los motivos que empujan la integración, las preferencias de los gobernantes, y las preferencias de los grupos de interés. Un segundo capítulo analiza el proceso de interacción entre los grupos con intereses distintos durante la negociación y la construcción de la posición de negociación en el país. El tercer capítulo desentraña las diferencias entre el texto resultante negociado por Colombia/Perú y el negociado por Ecuador; y evalúa estas diferencias para determinar su importancia. El último capítulo analiza cómo las diferencias encontradas en los resultados pueden vincularse con la existencia de actores políticos con distintas posiciones dentro del gobierno que participaron en el proceso de negociación, con la presión de los grupos económicos interesados en contar con un Acuerdo que reemplace al SGP y pone de relieve el carácter tanto normativo como declarativo/político de las diferencias encontradas entre el Acuerdo negociado por Colombia y Perú de un lado, y aquél negociado por Ecuador, de otro lado.

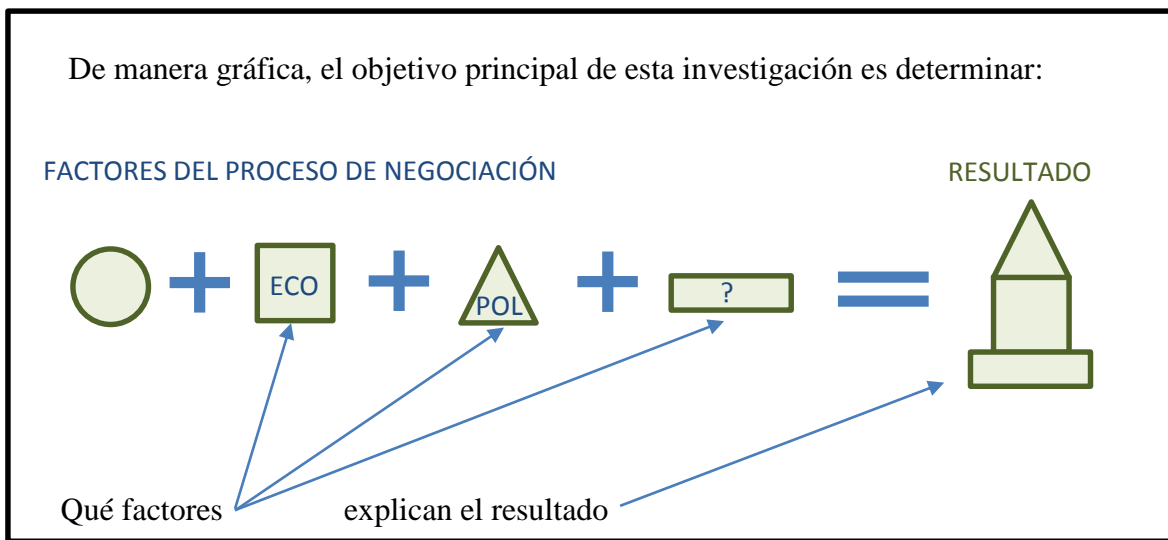
Capítulo 1

Marco Teórico

Este trabajo tiene por objeto identificar los factores en el proceso de negociación que explican los resultados de la negociación entre el Ecuador y la UE. A la vez se busca explicar el rol de los intereses económicos y de la burocracia en la negociación⁵. En principio, la burocracia y los intereses económicos podrían ser dos de estos factores, pero es necesario determinar su efecto. De igual forma, es necesario identificar si existieron factores adicionales, y en caso de que la respuesta sea positiva, cuál ha sido su incidencia.

A fin de determinar las teorías y conceptos más útiles al momento de explicar estos factores, se revisará las principales teorías de Relaciones Internacionales que operan a nivel estructural, luego las teorías de rango medio y finalmente se establecerá un marco teórico-conceptual de base para el análisis posterior.

Figura 2.1 Pregunta principal de investigación



Fuente: trabajo de investigación

⁵ Este trabajo utiliza los términos grupo burocrático y grupo político como sinónimos para referirse tanto a aquellos actores que sin ser parte del gobierno (de la burocracia) empujan una determinada agenda política, como a aquellos actores políticos que sí hacen parte del gobierno. De igual modo, al referirse a grupos económicos y grupos de interés nos referimos a actores privados cuyos intereses económicos podrían verse afectados dependiendo del resultado de las negociaciones.

1. Las teorías sistémicas de Relaciones Internacionales

La toma de decisiones dentro de un Estado puede ser explicada desde diversos paradigmas teóricos. La teoría de Relaciones Internacionales brinda un marco conceptual para, en algunos casos entender y en otros explicar, las fuerzas básicas que modelan el mundo. Sin embargo, en las Relaciones Internacionales no existe una ortodoxia que explique todos los fenómenos observables. En consecuencia, disponemos de un diverso abanico de teorías e ideas que compiten entre sí (Walt 1998, 30), pero a efectos de hablar un lenguaje común y evitar la inconmensurabilidad de paradigmas de Kuhn se debe elegir una de ellas.

Así, el resultado de una negociación internacional podría explicarse por ejemplo desde aquellas teorías sistémicas que nos dicen que los Estados son unidades interactuantes en una estructura internacional anárquica y por lo tanto van a actuar bajo los mismos supuestos que se relacionan primordialmente con la supervivencia (Waltz 1988), pero entonces intentar explicar las diferencias entre las decisiones de uno y otro Estado no sería posible. Tampoco sería factible explicar el efecto que producen la multiplicidad de actores internos con intereses distintos, pues el Realismo Estructural define “a las naciones como actores unitarios y voluntariosos” (Waltz 1988, 18). En general, aquellos análisis donde predomina la estructura, pueden resultar deterministas y subestimar los factores locales, además de insuficientes para explicar casos concretos de estudio pues “la estructura no lo explica todo” (Schroeder 1994, 7).

Las explicaciones sobre un sistema internacional anárquico en el que la unidad de análisis son los Estados que compiten por poder y seguridad (Morgenthau, Michelson y Davis 1973, 10) contribuye poco cuando se trata de explicar cómo el proceso de interacción entre dos Estados o entre un Estado y un grupo de Estados, arroja un resultado determinado. La competencia por la seguridad deja además poco espacio para la cooperación pues la relación es de suma cero y los Estados deben recurrir a la “ayuda propia” (Morgenthau, Michelson y Davis 1973, 512). Probablemente la supuesta racionalidad en las decisiones del Estado, que procura maximizar su beneficio sea uno de los pocos elementos de estas teorías que permearán hacia otros niveles de análisis que se discutirá más adelante, y que pueden resultar adecuados para investigaciones sobre procesos, como en este caso de estudio.

No todas las teorías consideran que la cooperación es improbable, de hecho, hay paradigmas enteros que cuestionan esta afirmación (Powell 1994, 320), consideran que puede existir

cooperación dependiendo de la complementariedad de los intereses y asignan importancia a la institucionalidad que puede modificar los patrones de cooperación entre los Estados (Keohane 1984, 9).

La presente investigación tiene por objeto explicar aquellos factores del proceso de negociación del ACM que explican sus resultados, y cómo los grupos de interés y los diferentes grupos burocráticos afectaron la negociación, algo que las teorías y paradigmas sistémicos no abordan por su carácter estructural. Sin embargo, es inevitable reconocer que estos resultados están afectados por la estructura, aunque no puedan explicarse completamente a través de ella.

La coexistencia de causas locales e internacionales ya fue identificada durante las negociaciones en el marco de la Cumbre del G-7, en Bonn, en 1978, llevando a su observador a la conclusión de que “ni un análisis puramente nacional ni uno puramente internacional podrían explicar” ciertos episodios de las relaciones internacionales, sino que se requiere de un análisis que combine una interpretación de causas nacionales y efectos internacionales con causas internacionales y efectos nacionales (Putnam 1996, 73). Esta alternativa analiza la segunda imagen de Waltz (2001) conjuntamente con una suerte de “segunda imagen invertida”. La conclusión del trabajo es que los negociadores de asuntos internacionales se mueven en dos estadios, uno local y uno internacional que se afectan mutuamente. Es decir, existe un contexto internacional donde el negociador representa a un Estado y negocia con sus contrapartes con el objetivo de modificar su conducta y lograr un Acuerdo; y por otro lado existe un contexto doméstico, donde el negociador debe lograr la anuencia de su “constituency”, que tiene una posición frente al acuerdo internacional (Putnam 1996, 79). Mientras más amplia sea la zona de posible acuerdo en cada contexto, las combinaciones que resulten en un Acuerdo en ambos niveles son mayores.

2. Los enfoques “meso” en Relaciones Internacionales

Este tipo de enfoque puede contribuir más y mejor en la explicación de las decisiones de los Estados. El trabajo seminal de Allison sobre el proceso de toma de decisiones en el marco de la Crisis de los Misiles en Cuba (1969) cuestiona el supuesto de que los mecanismos de toma de decisiones de los Estados se pueden explicar únicamente desde el análisis racional. Ese modelo asume que los actores conocen toda la información sobre un fenómeno y sobre la base de ella, toman la decisión que maximiza su utilidad. En su lugar, Allison plantea que el

análisis racional es uno de tres modelos conceptuales desde los que se puede explicar las decisiones de política exterior, siendo los otros dos el modelo del proceso organizacional y el modelo de política burocrática (Allison 1969, 690). El modelo del proceso organizacional sugiere, entre otros elementos, que los líderes políticos no toman decisiones sobre la base del problema como un todo, sino que se compartimentaliza el problema y cada compartimento es asignado a una institución gubernamental responsable de la temática pertinente. Este modelo indica además que la creación de tácticas y estrategias completamente nuevas puede requerir recursos y tiempo, por lo que los líderes usualmente se ven obligados a escoger una alternativa dentro de una gama limitada de alternativas ya existentes o previamente trabajadas. El modelo de política burocrática propone que las decisiones de política exterior son normalmente el resultado de negociaciones políticas internas entre líderes políticos, y dependiendo de su poder las decisiones por ellos adoptadas serán más o menos consultadas con su equipo y negociadas con el “*entourage*” político. Interesante notar que estos tres modelos conceptuales no se contraponen, sino que pueden utilizarse simultáneamente para explicar un mismo proceso de decisión de política exterior.

Además de esta primera aproximación teórica que explica desde el análisis racional, desde la burocracia y desde la política un mismo fenómeno, existen varios trabajos que tienen por objeto explicar las decisiones de los líderes políticos frente a la integración económica. Milner sugiere que los Acuerdos comerciales dependen de la preferencia de los líderes políticos con relación a los acuerdos (1997) entre otras dos motivaciones más. Las decisiones de los líderes políticos dependerán de cuál sea el resultado de calcular el beneficio del Acuerdo para los consumidores, las ganancias que las empresas puedan obtener y cómo se altere la recaudación arancelaria del Estado. Esto se debe a que todos los políticos dependen de su “constituency” para mantenerse en el poder; en los países con regímenes democráticos los líderes dependen de los votantes para mantener sus cargos y serán más proclives a entrar en acuerdos comerciales (Mansfield y Milner 2010, 5).

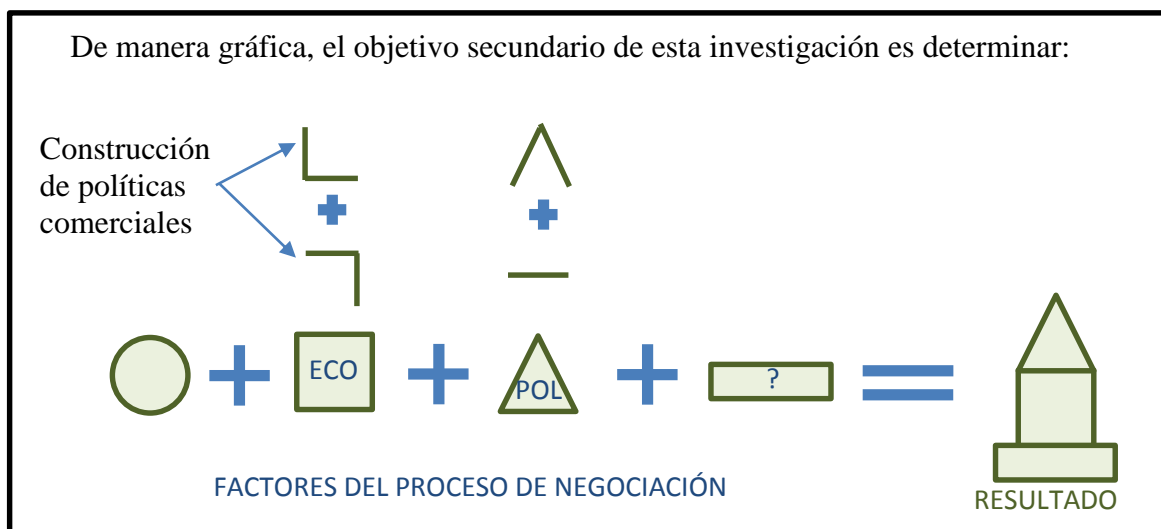
Esta perspectiva de la integración regional como resultado del cambio en las preferencias de los gobernantes empujados por una demanda desde lo local ha sido recogida también por otros autores (Mattli 1999, 7), y muestra cómo las políticas gubernamentales pueden ser producto de la demanda de las empresas y los consumidores.

Las teorías descritas servirían para explicar algunas de las razones que han llevado a los gobernantes hasta la mesa de negociaciones. No obstante, el objetivo de esta investigación es identificar qué factores en el proceso de negociación explican los resultados del Acuerdo, y cuál es el rol de los grupos burocráticos o políticos y de los intereses económicos en este proceso, más que las razones que los llevaron a negociar. Dicho de otro modo, dentro del proceso de negociación existen elementos esenciales, como las partes, las fases que generalmente son sucesivas,⁶ (Odell y Tingley 2013) objetivos, estrategias y resultados; esta investigación busca explicar cuáles de éstos (u otros) factores determinaron el resultado. Para esta pregunta principal deberá utilizarse teorías dentro del ámbito de las negociaciones, que permitan explicar cómo se desarrolla la negociación, entender cómo y por qué nació, quienes eran los actores principales y las relaciones entre ellos, cómo se produjeron las negociaciones y en qué modalidades, que intereses coexistieron en el proceso y cómo todos estos factores afectaron el resultado de la negociación.

De otro lado, se busca explicar cómo los grupos políticos, burocráticos y económicos incidieron en este proceso, si situaron sus intereses en la agenda de la negociación y en caso de que la respuesta sea afirmativa, cómo lo hicieron. Para explicarlo son necesarias teorías que analicen cómo las políticas comerciales (por ejemplo, los Acuerdos Comerciales, que además son producto de una negociación) pueden ser impulsadas desde los grupos económicos y políticos desde el lado de la oferta de política comercial, y desde el lado de la demanda de la política comercial (Rodrik 1995).

⁶ Odell y Tingley sugieren: diagnóstico y preparación, negociación de una fórmula, negociación de los detalles y conclusión o resultado

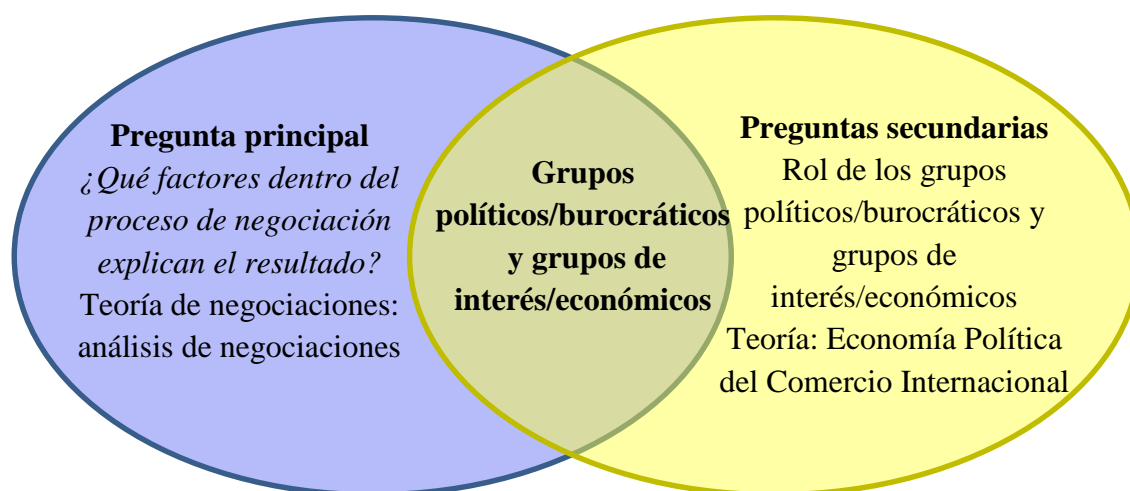
Figura 2.2 Preguntas secundarias de investigación



Fuente: trabajo de investigación

En definitiva, mientras la pregunta principal busca clarificar qué elementos dentro de la negociación explican el resultado (elementos horizontales de la figura 1.2), las preguntas secundarias buscan explicar la influencia de los grupos políticos y económicos en el proceso, para lo que es necesario entender cómo estos grupos definen sus posiciones (elementos verticales de la figura 1.3)

Figura 2.3 Perspectivas teóricas a utilizar



Fuente: trabajo de investigación

3. Teoría de negociaciones

“La negociación internacional ha sido uno de los procesos más difundidos en la política mundial desde los albores de la historia como se la conoce y aun así ha sido objeto de mucha

menor investigación científica que otras áreas de las RRII” (Odell y Tingley 2013, 144). Existen varias teorías o aproximaciones sobre la negociación; teoría de la elección racional, aproximación psicológica, comunicacional, “*problem solving*”, proceso de decisión conjunta y teoría de la reacción dual⁷ (Nikolaev 2007).

Algunos autores han tratado de organizar el debate en corrientes o aproximaciones. Odell propone la existencia de tres “islas de conocimiento” en materia de negociaciones, y divide en tres cuerpos de literatura la producción teórica sobre negociaciones: análisis de negociación, política económica, y contribuciones desde el constructivismo (2009). Raiffa por su parte las divide en 4 grupos: análisis de decisión, teorías conductuales de decisión, teoría de juegos; y, el análisis de negociaciones (2002, 4).

3.1. Análisis de Negociaciones

El análisis de negociaciones deriva de estudios de varias otras ciencias y áreas como Psicología, Teoría de Juegos, Economía y Relaciones Internacionales. El enfoque de análisis de negociaciones que se utiliza en el presente trabajo es descriptivo no prescriptivo, es decir, se analiza un hecho pasado para tratar de explicarlo, en lugar de tratar de predecir comportamientos futuros (Sebenius Octubre 2009). El análisis de negociaciones ha sido abordado desde varias aristas, haciendo énfasis por ejemplo en el aspecto interpersonal y en las estrategias integradoras o creadoras de valor (Fisher y Ury 1981), o enfocándose en la negociación como un conflicto de suma cero con estrategias principalmente distributivas (Schelling 1980). Existen textos que reconocen casos en los que una u otra estrategia es posible, e incluso estrategias combinadas (Raiffa 1982). En todos los casos, tal vez con nombres distintos, vamos a encontrar conceptos recurrentes que son útiles para esta investigación.

El primer concepto es el de negociación. El concepto varía dependiendo de la aproximación teórica; sin embargo, todos los autores parecen coincidir al menos en lo siguiente: se trata de un proceso, que involucra al menos dos partes que tienen intereses distintos sobre un tema específico y deciden llegar de manera conjunta a un resultado (Lax y Sebenius 1986, 17; Odell 2009, 5; Nieuwmeijer 1992, 7; Young 1991, 3; Zartman 2008, 128; Nikolaev 2007, 4; Ho-Won 2016, 23) incluso cuando no se define pero se describe la negociación se encuentran

⁷ Un desarrollo de Daniel Druckman de la teoría del juego en dos niveles de Robert Putnam.

los mismos elementos (Breslin y Rubin 1991, 5; Jones 2013, 7; Kremenyuk 2002, 11). La definición indicada reconoce cuatro elementos evidentes o enunciados: un proceso, las partes, sus posiciones/intereses y un resultado. Subyacen, entre otras, dentro de la definición elementos como la metodología y las alternativas a la negociación, que, si bien no están enunciadas taxativamente en el concepto de negociación, e incluso en algunos casos las partes ignoran su existencia (Jones 2013, 20), serán centrales para esta investigación por lo que también se las abordará.

1.1.1. Las Partes

Al tratarse la negociación de un proceso en el que existe interacción entre actores con intereses distintos, obligatoriamente deben existir al menos dos partes. Tan esencial es la identificación de las Partes en el proceso de negociación que existen modalidades de negociación que dependen del número de partes involucradas (Young 1991, 27). Para efectos de la presente investigación es importante el rol de las partes y sus componentes, pues éstas no son monolíticas, sino que, como explicaba Putnam, mantienen un juego en dos niveles, uno en el ámbito internacional (de la interacción entre negociadores) y el otro es el que mantienen en el ámbito interno (*constituency* y grupos políticos o económicos). El análisis de las partes en el primer nivel de juego, es decir en la negociación intergubernamental permitirá responder a la pregunta principal, mientras que el análisis de las partes en el segundo nivel de juego permitirá explicar las preguntas secundarias, sobre cómo construyen su posición de negociación y la incidencia que tienen en el proceso.

1.1.2. La política interna:

En la misma línea del análisis sobre las partes y la existencia de varios actores a nivel interno que definen la posición de negociación en conjunto, es importante determinar la política interna, puesto que ésta influye la posición de esos actores (Odell 2003, 205). Si el negociador de una de las partes cede fácilmente ante el otro negociador, confiriendo ante sus intereses, esto facilitará la negociación en este nivel y aumentará la posibilidad de alcanzar un Acuerdo. No obstante, al momento de ratificar internamente este acuerdo, en el nivel doméstico, aparecerán las dificultades. Es decir, la decisión sobre cuándo un gobierno decidirá mantener una posición de negociación más fuerte hacia fuera con otro país, o hacia dentro, con su “constituency” dependerá, entre otros, de cuánto espacio de maniobra tenga en la política interna (Enia 2009).

1.1.3. El Objeto de la negociación

O también denominado el tema de la negociación, se refiere a la materia en disputa. El tema puede ser de tal naturaleza que permita estrategias integradoras, o exclusivamente distributivas (Odell 2009, 6) por lo que gran parte de la negociación depende de aquello que se negocia. Si bien esta investigación no indagará en la lógica de los Acuerdos Comerciales, vale la pena indicar que, en general, este tipo de instrumentos persiguen los beneficios derivados del comercio que fueron identificados por Smith, Hume, Mill, Viner y Ohlin. Bajo ciertas condiciones, estos autores coinciden en que el comercio puede mejorar las condiciones de ambas partes. Sería por lo tanto acertado decir que las partes que entran en un Acuerdo de esta naturaleza lo hacen bajo el supuesto de que el resultado de la negociación puede generar ventajas para ambos, es decir una situación ganar-ganar. Si bien los negociadores siempre podrán adoptar estrategias distributivas, la naturaleza de la negociación de los Acuerdos Comerciales (en contraposición con una meramente distributiva como por ejemplo la compra de un bien) permite tanto estrategias distributivas como integradoras.

1.1.4. Metodología de negociación

La metodología de la negociación se refiere al mecanismo utilizado para desarrollar la interacción antes referida. Young desarrolla *in extenso* varias modalidades de negociación entre las que figuran regateo en justicia, oferta y contraoferta, procedimientos de arbitraje, mediación y coaliciones (1991). Para el caso del fenómeno estudiado es relevante la metodología de oferta y contraoferta, que es normalmente la utilizada en todas las negociaciones de Acuerdos Comerciales. En esta modalidad las partes plantean soluciones de manera sucesiva y ninguna es adoptada hasta que la otra parte la acepte como válida (Young 1991, 6). Para que la negociación pueda tomar esta modalidad tiene que existir más de dos alternativas (Stahl 1972), es decir, entre la expectativa de resultado de ambas partes debe existir al menos un punto de coincidencia (Fisher y Ury 1981, 37) para ambos (Lax y Sebenius 1986, 105) o estar dentro de la zona de posible acuerdo (ZOPA) (Lax y Sebenius 1986, 43).

1.1.5. La Estrategia

Las estrategias de negociación pueden dividirse, a grandes rasgos, en dos grupos: creadoras de valor y tomadoras de valor (Fisher y Ury 1981, 9; Lax y Sebenius 1986, 29).

La creación de valor es una estrategia que concibe a la negociación como un proceso cooperativo en el que se busca la ganancia mutua de las partes, se trata una perspectiva integradora de la negociación. La creación de valor puede llegar por medio de la comprensión más precisa de los intereses de las partes, el abandono de posiciones hacia una negociación de principios, como sucedió en el caso de Egipto e Israel en la posición del Sinaí, donde el objetivo debía centrarse en buscar los intereses compatibles detrás de las posiciones de negociación en lugar de los intereses contrapuestos o incompatibles (Fisher & Ury 1981; 24).

Esta estrategia, si bien podría parecer contraria a las lecciones derivadas del dilema del prisionero, en realidad muestra cómo el dilema es preciso únicamente cuando el juego se juega una sola vez o al menos un número pequeño de veces, puesto que en el largo plazo los jugadores llegarán a la conclusión lógica de que la opción más provechosa es la cooperación (Keohane 1984; 75)

El segundo grupo de estrategias son aquellas que asimilan a la negociación con una competencia, tienen una visión distributiva de los beneficios, de “ganancia y pérdida”. Este segundo grupo incluye las aproximaciones teóricas que explican las negociaciones desde el riesgo de la defección y los altos incentivos que existen para ella; una aproximación cercana al realismo clásico donde las relaciones se dan sobre la base del poder de las partes y la negociación es más bien un diálogo Meliano, un proceso de imposición. Los negociadores que adoptan esta estrategia de negociación la perciben como un juego de suma-cero y de ganador-perdedor; donde la estrategia es maximizar la utilidad percibida de las concesiones y minimizar el valor aparente de los beneficios recibidos (Lax y Sebenius 1986, 31)

Estos dos grupos de negociadores, es decir los tomadores de valor y los creadores de valor fueron definidos por Putnam como negociadores halcón y negociadores paloma (Putnam 1996, 98).

1.1.6. BATNA

Este concepto popularizado por Fisher y Ury (1981, 50) se refiere a la estrategia previa a la negociación, en el sentido de identificar cuál es el peor acuerdo aceptable para cada parte y en caso de que no sea posible llegar a esta posición de mínima: con qué alternativas cuenta la parte si decide suspender la negociación y no llegar a un acuerdo. Este concepto es también vital para la presente investigación, puesto que uno de los elementos que se analizará es cuál era la BATNA del Ecuador y de la Unión Europea en la negociación, quién necesitaba más

del acuerdo, y cómo este factor impactó en la negociación y en los resultados alcanzados al final del proceso. Es particularmente importante para la determinación de la BATNA no sólo la eficacia del proceso, es decir, lograr el resultado, sino también la oportunidad del resultado, más adelante se analizará si el tiempo suponía una presión para una de las partes (o ambas) y en qué medida. Dependiendo de la negociación, la BATNA puede además ser dinámico; es decir, la alternativa a la que las partes pueden recurrir en caso de no llegar a un acuerdo no necesariamente es la misma antes y durante la negociación, estas alternativas pueden estar disponibles por tiempos limitados. En razón de ello, la influencia de la BATNA en la negociación debe considerarse cambiante durante el proceso.

4. La Economía Política del Comercio Internacional

Establecido el marco conceptual para responder a la pregunta sobre el proceso de negociación, es necesario identificar una teoría o marco conceptual para explicar cómo los grupos de interés y los diferentes grupos burocráticos incidieron en la negociación y afectaron su resultado.

Para hacerlo, primero caracterizaremos a la negociación y su resultado (un Acuerdo Comercial) como una decisión de política comercial. Esta política comercial, ya sea desde la perspectiva de Allison o de Putnam no pueden explicarse exclusivamente por el sistema ni por la agencia pues ninguno de los dos son fuentes aisladas de política comercial.

...las explicaciones estructurales basadas en las teorías realistas y neorealistas de “caja negra” ven al Estado como una unidad en el sistema internacional, atribuyendo los cambios en la política a movimientos en la estructura de incentivos externos más que a los atributos internos de las unidades [...] un segundo set de explicaciones ve los cambios en la política exterior a través del prisma del modelo pluralista del Estado donde éste es el escenario principal en el que grupos sociales compiten y los resultados de política pública reflejan el resultado de esa competencia. (Golob 2003, 395)

Para poder entender en qué sentido los grupos económicos y los diferentes grupos burocráticos buscaban afectar la negociación (positivamente: hacia una conclusión, negativamente: hacia un detenimiento o ralentización) esta investigación utiliza la literatura de Economía Política Internacional que se interroga acerca de las posiciones de estos actores frente a la liberalización comercial.

El debate sobre esta materia está dividido en tres cuerpos: el primero inquiere sobre la disyuntiva motora entre actores internos y externos; el segundo trata el enfrentamiento entre los intereses materiales y las posiciones ideológicas y el tercer debate es respecto a si la fuerza que motiva los acuerdos son las élites o los movimientos de las masas (Spalding 2014, 6).

El primer debate ubica por una parte a las instituciones financieras multilaterales, el capital transnacional y a los países dominantes como el motor de la liberalización comercial internacional (Robinson 2003; Harvey 2005; Vreeland 2007; Pop-Elches 2009; Park y Vetterlein 2010). Por otro lado, se encontrarían las preferencias de las élites locales, compuestas por altos funcionarios públicos, empresas locales, y sectores interconectados que tienen posiciones favorables hacia la reforma económica (Golob 2003; Teichman 2001; Cameron y Tomlin 2000; Bull 2008).

El segundo debate, que enfrenta los intereses materiales (Robinson 2003; Harvey 2005) frente a los ideales respecto de la liberalización comercial hace hincapié en sendos objetos de estudio. La investigación centrada en el rol de las empresas hace énfasis en el aspecto material de la motivación; mientras que el análisis enfocado en la influencia de los personajes políticos identifica al impulso con la dimensión ideológica (Park y Vetterlein 2010; Chwioroth 2010; Golob 2003; Domínguez 1997).

El tercer debate se plantea si el avance hacia la economía de mercado se produce por un impulso de la élite o si éste proviene de la preferencia de las masas. Este debate incorpora el concepto y funcionamiento de la Democracia para explicar cómo, si bien la posición de los líderes es determinante, en un Estado democrático, esos líderes sólo pueden mantenerse en el largo plazo gracias al apoyo popular por la vía del voto (Spalding 2014, 6).

Chase por su lado, divide al debate de la Economía Política del Comercio entre el análisis de las instituciones gubernamentales y el estudio de los grupos domésticos, en la elaboración de la política comercial (Chase 2005, 16). Su modelo considera sólo dos variables: las preferencias de los actores locales y la política comercial; ambas pueden variar en su grado de liberalización y su grado de discriminación (NMF o preferencial), el resultado matricial sería el siguiente:

Tabla 2.1 Grado de liberalización/discriminación

	Grado de liberalización	
Grado de discriminación	Bajo	Alto
Alto	bloques comerciales cerrados	bloques comerciales abiertos
Bajo	sistema comercial cerrado	libre comercio

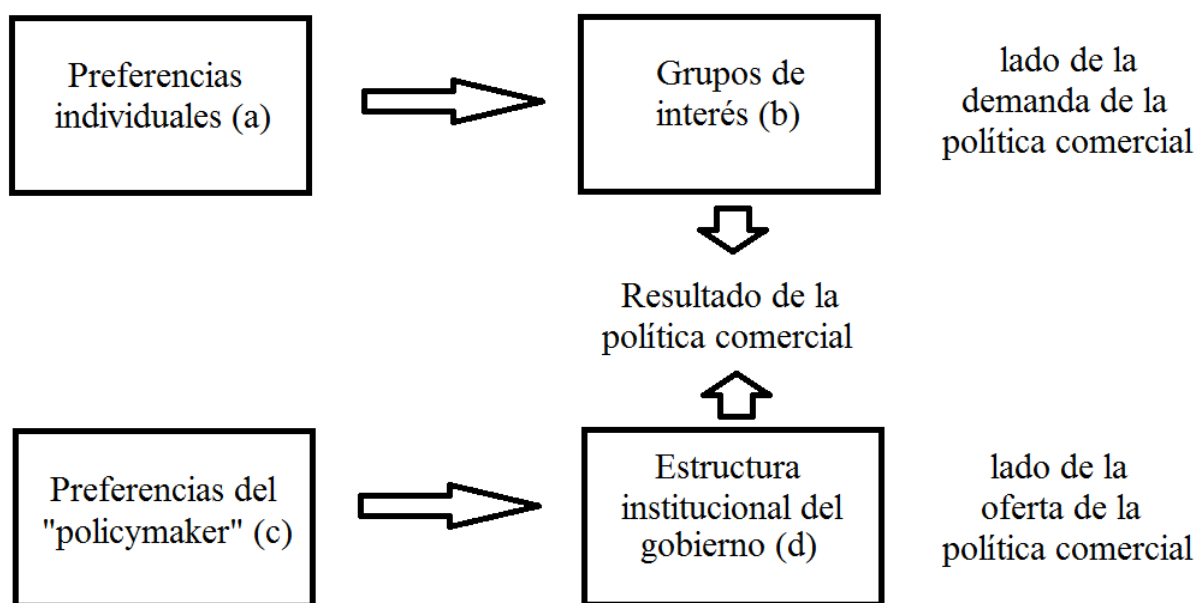
Fuente: Chase 2005.

La matriz de Chase refleja sólo una parte del proceso de toma de decisiones de política comercial, puesto que las preferencias del gobernante y los funcionarios hacen parte del esquema de toma de decisiones de política comercial y, en consecuencia, deben ser analizadas por medio de un paradigma que las explique.

Rodrik creó un esquema para representar la interacción entre las fuerzas que producen una determinada política comercial que podría encajarse en el medio del segundo y tercer debate descrito (1995).

Según este modelo, las políticas públicas en materia comercial pueden abordarse desde el lado de la demanda individual y la oferta individual. La demanda individual la componen los individuos y las empresas; mientras que la oferta individual son los funcionarios públicos. Pero existe también una demanda y una oferta agregada, por lo que las preferencias individuales respecto de las políticas que puede tomar el funcionario o el gobernante son apenas una de las cuatro fuentes de la política comercial (Rodrik 1995; 1459). Esto sucede porque la política comercial tiene cuatro fuentes, dos de ellas desde el lado de la demanda y dos desde el lado de la oferta; dos de ellas vienen dadas desde las preferencias individuales y dos vienen desde las preferencias agregadas, éstas se pueden ilustrar según el siguiente gráfico:

Figura 2.4 Modelo de la Política Económica del Comercio



Fuente y elaboración: Rodrik 1995.
Traducción: Javier Latorre

El nivel individual desde la demanda (a) es el más sencillo, y el objeto de estudio de la mayoría de producción teórica existente, el nivel agregado desde la demanda (b) lo componen las organizaciones, grupos de interés y partidos políticos que canalizan las preferencias de los individuos. Por otro lado, desde la oferta, el nivel individual lo componen las preferencias del líder político: cómo piensa y qué prefiere. Este nivel coincide con el modelo de Milner, en el sentido de que su principal objetivo es ser reelegido, pero añade motivaciones como transferir recursos a grupos aliados o la maximización del beneficio social. Finalmente, el modelo debe incluir un marco institucional que explique cómo las preferencias individuales de los tomadores de decisiones se relacionan y a través de las instituciones se convierten en políticas en materia comercial (Rodrik 1995; 1460).

Rodrik resume el debate en 5 modelos que explican la influencia de los grupos de interés en la política comercial, a saber: enfoque de la función del arancel, enfoque de la función del apoyo político, enfoque del votante medio, enfoque de las contribuciones de campaña y enfoque de las contribuciones políticas (Rodrik 1995, 1467).

El enfoque de la función del arancel establece una relación directa entre la protección arancelaria y los recursos empleados en cabildeo para conseguirla. La del apoyo político consiste en la función del arancel, pero asume además que el político sopesará el cabildeo con

el efecto negativo que puede tener la restricción al comercio para los consumidores. El enfoque del votante promedio podría resumirse de la siguiente manera: los votantes elegirán la política comercial (o al político) que maximice su beneficio. El enfoque de las contribuciones de campaña y de contribuciones políticas es similar: en el primero caso los grupos de interés hacen contribuciones de campaña para que el partido/candidato de su predilección gane, mientras que en el segundo las contribuciones se hacen al político en el cargo.

Es interesante notar que los cinco modelos de Rodrik explican cómo el consumidor en un caso, y la industria en los otros cuatro casos, son quienes impulsan la adopción de una política comercial (por ejemplo, la protección) a través de los políticos y gobernantes. Sin embargo, ninguno de los modelos admite la posibilidad de preferencias de política comercial que vengan dadas por motivos políticos *per se*. Es decir, en el análisis no se incluye la posibilidad de que la preferencia por la protección comercial venga no desde la industria, sino, por ejemplo, desde el “legado político”. Nos referimos a esos modelos ideológicos burocráticos que hereditariamente determinan opciones de política comercial aceptables y no aceptables dentro de un Estado. (Golob 2003, 366). Según el Teorema Stolper-Samuelson, las preferencias de protección o liberalización de un sector económico específico en un país dependen de la dotación relativa de recursos en los cuales el sector es intensivo. Así el sector mantendrá una posición defensiva si el país tiene una pobre dotación de recursos cuyo uso es intensivo en dicho sector, pero se mostrará proclive hacia la liberalización si tiene en abundancia aquel recurso del cual hace uso intensivo (Rogowski 2002, 319). Una constante del teorema es que en el modelo existen tres recursos: tierra, capital y mano de obra; siendo que una economía avanzada siempre tiene dotación abundante de capital, y una economía primaria siempre tiene una dotación pobre de este recurso, pudiendo los otros variar en ambos sentidos.

El enfoque de la función del apoyo político de Rodrik en la que los grupos de interés dedican recursos (entendiendo recursos no sólo a aquéllos económicos, sino tiempo, inversión política, presión mediática, entre otros) para que el gobernante adopte una determinada política comercial explica cómo la industria influyó en los elementos económicos y políticos de la negociación. Sin embargo, es necesario completar este modelo con una aproximación que explique cómo ciertos grupos burocráticos (que no reflejan intereses de la industria) influyen en los procesos de toma de decisión, por ejemplo, en las de política comercial.

Spiller, Stein y Tommasi reconocen que en América Latina el proceso de toma de decisiones de política comercial ocurre en sistemas políticos en los que una variedad de actores participa, desde el presidente y sus los votantes hasta diputados, jueces, líderes de la opinión pública y grupos económicos (2008, 13). Este trabajo, que hace énfasis en el rol de las instituciones políticas locales y se aparta de los trabajos anteriores que se centraban en el impacto de las presiones económicas y los grupos especiales de interés, estudia el proceso de toma de decisiones de política pública en América Latina. En este sentido, el trabajo es complementario al modelo de Rodrik que explica la forma en que los grupos (únicamente) económicos presionan por la adopción de política comercial.

Para el caso de la presente investigación es importante determinar cómo los grupos políticos influyeron en la negociación; según Spiller, Stein y Tommasi el proceso de toma de decisiones de política pública en América Latina puede ser entendido como un proceso de negociación e intercambios entre actores políticos. Estos intercambios dependen de las preferencias de los políticos sus incentivos y las limitaciones que tienen, pero también dependen de las preferencias, incentivos y limitaciones de sus contrapartes⁸ (Spiller, Stein y Tommasi 2008, 13). Esta explicación nos devuelve a la teoría de Putnam del juego en dos niveles, puesto que un proceso de negociación internacional tiene un componente de negociación local que permitirá luego que el resultado del proceso internacional se convierta en una política pública local.

Es importante destacar que los autores analizan en esta obra a los elementos del proceso de adopción de políticas públicas. Dos elementos de ese análisis son cruciales para la presente investigación: el Presidente y el Gabinete. En un sistema fuertemente presidencialista como el caso del Ecuador es importante determinar qué poderes tiene el Presidente; la obra cita por ejemplo poderes constitucionales (legislativos y no legislativos) y los poderes partisanos (mayoría en el congreso) pues de ello dependerá el nivel de concesiones que el gobierno deba hacer para adoptar políticas (Spiller, Stein y Tommasi 2008, 32). De igual forma se analiza la composición del Gabinete y cómo son elegidos los Ministros, pues esto determinará en gran

⁸ Los autores proponen en este sentido una situación de Equilibrio de Nash, en el que las opciones de una parte están determinadas por las opciones de la otra parte. Sin embargo, ni los autores ni este trabajo entrarán en teoría de juegos para explicar los resultados de la negociación.

medida su comportamiento dentro del proceso de adopción de políticas (Spiller, Stein y Tommasi 2008, 38).

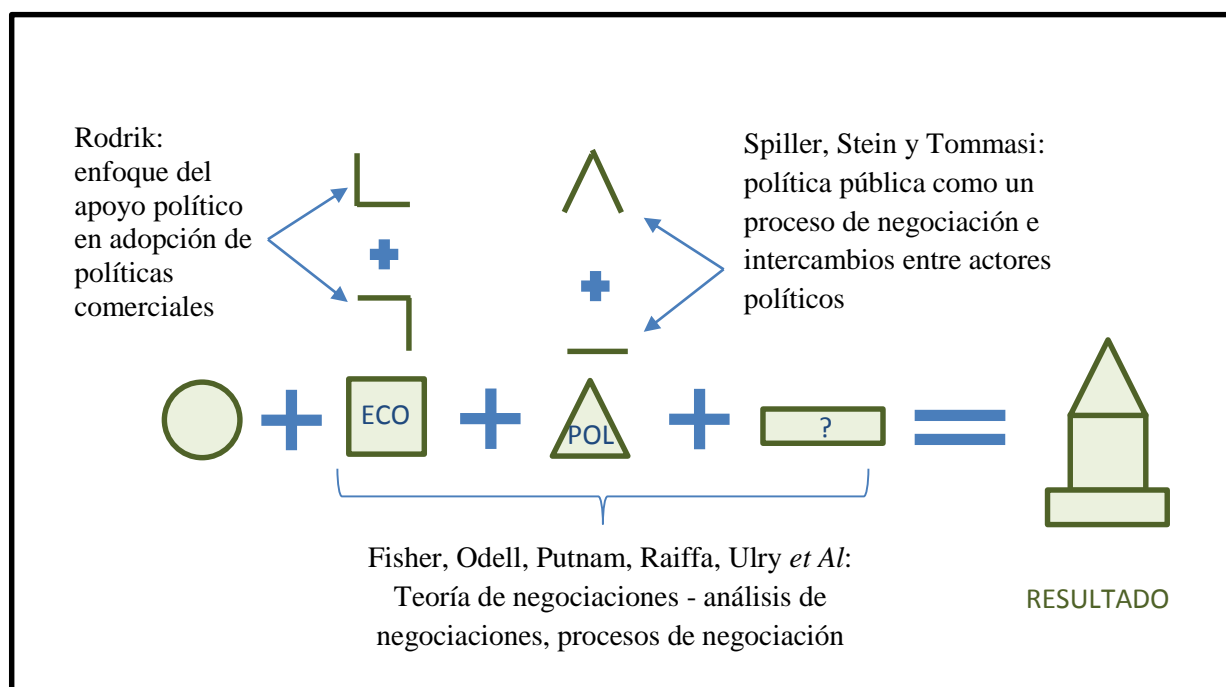
Los autores citan otros elementos como la rama legislativa y las reglas electorales, pero ese análisis no se utilizará en el presente trabajo porque la influencia del Legislativo en el Acuerdo con la Unión Europea fue mínimo debido a tres razones:

- i) El sistema en Ecuador es sobre todo presidencialista.
- ii) Los Acuerdos Internacionales son iniciados y finalizados con aprobación del COMEX, un órgano colegiado del Ejecutivo.
- iii) (Lo más importante) este trabajo analiza la influencia de los grupos políticos en la negociación y su resultado; la influencia del legislativo, además de mínima, tuvo lugar dos años y medio luego de que finalizó por completo el proceso de negociación, por la razón de que en esta clase de Acuerdos la Asamblea no puede modificar los textos, sino únicamente aprobarlos o improbarlos.

En definitiva, el modelo del apoyo político de Rodrik, junto con el análisis de la política pública en América Latina como un proceso de negociación e intercambios entre actores políticos se utilizará para explicar cómo los grupos económicos y políticos influyeron en una política comercial, en este caso: el Acuerdo con la UE. Cabe decir que, el análisis del proceso interno de negociación podría explicar además cómo un país, que durante cierto tiempo mantuvo una posición contraria al comercio o a las alianzas comerciales, cambió de posición yendo “más allá de la frontera de las políticas” (Golob 2003).

La figura 2.5 representa el marco teórico por medio del cual se explicará el fenómeno analizado.

Figura 2.5 Preguntas de investigación y marco teórico



Fuente: trabajo de investigación

5. Conclusión

Las teorías macro de Relaciones Internacionales, al abordar el comportamiento de los Estados desde una perspectiva sistémica, no permiten explicar las diferencias entre las decisiones de uno y otro Estado. En consideración de que la presente investigación tiene por objeto explicar los factores del proceso de negociación del ACM que determinan sus resultados y el rol que desempeñaron los grupos de interés y los grupos burocráticos en la negociación, se necesita una teoría que opere en el nivel nacional.

Los enfoques “meso” pueden contribuir más y mejor en la explicación de las decisiones de los Estados. Por ejemplo, el modelo de Allison (1969) sobre el proceso de toma de decisiones permite abordar la forma en que se construye una decisión gubernamental, aunque no está encaminado específicamente al proceso de toma de decisiones en una negociación. Otros enfoques de rango medio como los utilizados para explicar las decisiones de los líderes políticos frente a la integración económica (Mattli 1999; Milner 1997) sirven para determinar la decisión de negociar un acuerdo comercial de integración económica, pero no explican el proceso. En consecuencia, estas teorías servirían para explicar algunas de las razones que han llevado a los resultados, pero no el panorama completo y sobre todo el proceso de negociación en detalle.

Las teorías de negociación, de otro lado, son específicas a la materia de estudio. Dentro de sus tres perspectivas de estudio: análisis de negociación, política económica, y constructivismo hay una que destaca por su foco de estudio, el proceso. El Análisis de Negociación tiene la característica metodológica de centrarse en el proceso y el negociador a nivel individual o de delegación, tan directamente como sea posible (Odell 2009, 5). El Análisis de Negociación ha producido sobre todo tipologías y conceptos más que hipótesis de aplicación general. Estos conceptos son reconocibles en la mayoría de procesos de negociación y particularmente en el caso de estudio: la negociación del Acuerdo Comercial Multipartes entre la Unión Europea, Colombia, Perú y Ecuador. El Análisis de Negociaciones no permite predecir resultados, más bien identifica elementos del proceso negociador para su estudio posterior.

En consecuencia, esta aproximación se utilizará para explicar qué elementos del proceso de negociación incidieron en el resultado, a través de la identificación de estos elementos, basados en las tipologías establecidas por el análisis de negociaciones.

De otro lado, existen dos actores dentro del proceso de negociación que, a priori, se ha considerado como parte de los elementos que pueden explicar el resultado, son los grupos económicos y los grupos burocráticos. Este trabajo busca responder subsidiariamente cómo estos dos grupos lograron introducir sus intereses en el proceso de negociación y posiblemente afectar el resultado de la negociación. Spalding ha organizado en tres debates la literatura existente sobre este tema el primero inquiriere sobre la disyuntiva motora entre actores internos y externos; el segundo trata el enfrentamiento entre los intereses materiales y las posiciones ideológicas y el tercer debate es respecto a si la fuerza que motiva los acuerdos son las élites o los movimientos de las masas (2014, 6). Rodrik plantea un modelo que contiene elementos del segundo y tercer debate descritos por Spalding (1995; 1459). Según este modelo, las políticas comerciales son el resultado de la interacción entre la oferta de políticas, que viene de los funcionarios públicos, y de la demanda de políticas comerciales que viene de los “*stakeholders*”. En el modelo, tanto la oferta como la demanda tiene elementos individuales (preferencias individuales) que generan una demanda y una oferta agregada de política comercial.

El modelo de Rodrik es el más útil para responder las preguntas secundarias de esta investigación, puesto que permite explicar (desde el punto de vista económico) los incentivos

de los grupos burocráticos que formulan la política comercial, pero sobre todo explica cómo las empresas e individuos demandan políticas comerciales mediante el poder económico, el cabildeo o el voto. Este modelo hace énfasis en el rol de los grupos económicos y en algunas de las aproximaciones identificadas (por ejemplo, la de la función de la determinación del arancel) se asume que la oferta de política comercial es una caja negra, es decir las preferencias de los políticos y funcionarios públicos no son consideradas (Rodrik 1995, 8).

A efectos de mejor explicar el proceso de toma de decisiones de política comercial por parte de los grupos burocráticos, se utilizará los conceptos desarrollados por Spiller, Stein y Tommasi (Policy Making in Latin America 2008) cuyo trabajo se centra en el rol de las instituciones políticas locales y se aparta de los trabajos anteriores que estudiaban el impacto de las presiones económicas y los grupos de interés.

En resumen, la pregunta central respecto a los elementos del proceso de negociación que afectaron el resultado se responderá mediante el uso de los conceptos desarrollado por el Análisis de Negociaciones (Enia 2009; Fisher y Ury 1981; Jones 2013; Lax y Sebenius 1986; Nikolaev 2007; Odell 2003; Odell 2009; Putnam 1996; Raiffa 2002; Sebenius 2009; Young 1991). De otro lado, para explicar las preguntas secundarias, en primer lugar el rol de los grupos económicos, se utilizará el modelo de Rodrik y las fuentes de la política comercial (Rodrik 1995; Spalding 2014); para explicar el proceso de toma de decisiones de política comercial en el gobierno se usará el análisis desarrollado por Spiller, Stein y Tommasi (2008) sobre el proceso de toma de decisiones de política pública en América Latina.

Capítulo 2

El proceso de negociación

Tal como se indicó al inicio de la presente investigación, este trabajo comprende cuatro capítulos, el primero trató el posicionamiento teórico-conceptual utilizado para explicar el fenómeno. Este segundo capítulo analiza el proceso de interacción entre los grupos con intereses distintos durante la negociación y la construcción de la posición de negociación en el Ecuador a fin de entender qué elementos explican el resultado, y cómo cada uno de aquellos elementos se definió.

Para hacerlo, se establece una cronología simplificada del proceso para ubicar el fenómeno temporalmente y el orden de los eventos; luego se revisa el acervo académico sobre el Acuerdo de la UE con el Ecuador; posteriormente se identifica los elementos de la teoría de análisis de negociaciones a saber: las partes, la política interna el objeto, la metodología, la estrategia, las alternativas al acuerdo y la influencia de dichos elementos en el proceso y en el resultado.

Como se explica más adelante, a partir del gobierno de Rafael Correa, la participación directa del sector privado dentro de los asuntos estatales fue limitada, por ejemplo, en el COMEX. Consecuentemente, al analizar el proceso de negociación, este capítulo se centra en los actores públicos más que en los privados. Sin embargo, la incidencia del sector privado será analizada más en detalle en el siguiente capítulo cuando se aborde las diferencias que el Ecuador negoció dentro del Acuerdo *vis à vis* el texto de Colombia y Perú y se examine sectores específicos y la construcción de las listas de desgravación.

Metodológicamente lo más orgánico sería identificar primero cómo se configuraron las partes, cómo funcionaron las dinámicas de política interna y cómo se construyó la estrategia, para luego identificar su influencia en la negociación. Sin embargo, al tratarse de un proceso que en lo sustancial duró 7 años, estos elementos de la negociación no fueron estáticos, sino dinámicos en su mayoría, por lo que se ha optado por describir cada uno de los elementos de la negociación y las variaciones que sufrieron durante el proceso.

La línea de tiempo del Acuerdo se extiende casi 12 años desde su concepción hasta su ratificación. Luego del lanzamiento de las negociaciones en 2005, asumió la presidencia

Rafael Correa Delgado en 2007, quien había criticado abiertamente los TLCs incluso en artículos académicos (Acosta *et al* 2006). Por varias razones, en 2009 Ecuador se separa (el tiempo demostrará que sólo transitoriamente) del proceso de negociación, con la tranquilidad de que sus exportaciones se respaldaban en el Sistema General de Preferencias de la UE, el SGP Plus. Cuando en 2012 la UE decidió retirar el SGP para algunos países, entre ellos el Ecuador, a partir de enero 2014⁹, las opciones se reducen y Ecuador inicia las tratativas para retomar la negociación. 2014 fue el año: 4 rondas de negociación en las que Ecuador negoció varias modificaciones al texto que ya había sido negociado, acordado y ratificado por Perú y Colombia años atrás. Sin embargo, ese Acuerdo había sido “inaceptable” en su momento para el Ecuador, por lo que era imperativo añadir ciertas precisiones en el texto, que fueron finalizadas el 17 de julio de 2014. El 2015 fue un año de congelamiento, Perú y Colombia no dieron la venia para la adhesión del Ecuador al acuerdo sino hasta 2016 durante sendas Cumbres Presidenciales (Ecuavisa 2015). Luego empezó la negociación política para alcanzar, en términos del Ministro de Comercio Cassinelli “el photo finish” de la ratificación, la víspera del vencimiento de las preferencias. El proceso de construcción involucró a un sinnúmero de instituciones que incidieron de diversas maneras en la negociación y, en consecuencia, dentro del resultado.

1. El proceso negociador

El trayecto del Acuerdo inicia en 2005 (Secretaría General de la Comunidad Andina 2005), cuando la UE y la Comunidad Andina lanzan un proceso de valoración conjunta de los sistemas de integración de ambas partes a efectos de determinar si era viable un proceso de integración birregional, que va más allá de los aranceles y busca afianzar la institucionalidad del proceso andino (Freres y Sanahuja 2011, 169). Posteriormente, en abril de 2007 las partes acuerdan iniciar negociaciones para un Acuerdo de Asociación; el 8 de junio de 2007 se adopta el marco normativo andino para las negociaciones conjuntas (Secretaría General de la Comunidad Andina 2007); el 14 de junio se lanzan oficialmente las negociaciones; entre septiembre de 2007 y abril 2008 se realizan tres rondas de negociación bloque a bloque.

⁹ Reglamento (UE) No 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) No 732/2008 del Consejo.

En mayo 2008 la Comunidad Andina y la UE acordaron un marco flexible de negociación que conllevaba el fin de la negociación bloque a bloque y el inicio de la negociación de la UE con cada país andino (Delegación de la Comisión Europea en Bolivia 2009). Esto se produjo por la diferencia en las visiones de Colombia y Perú por un lado y de Ecuador y Bolivia, éste último en particular, tenía varias reticencias sobre el nuevo esquema (Secretaría General de la Comunidad Andina 2008). Esto implicó varios cambios en la negociación, por un lado, ya no se trataba de un Acuerdo de Asociación de tres pilares, sino un Acuerdo Comercial Multipartes, y por otro, creaba facilidades para velocidades y profundidades distintas entre la UE y cada país andino. Colombia y Perú prosiguen el proceso, pero Bolivia se aparta. En febrero de 2009 se produjo la primera ronda dentro del nuevo esquema, la segunda en marzo, la tercera en abril, la cuarta en junio, la quinta estaba prevista para el 7 de julio, pero se realizó el 20 de julio (Ecuador se separó del proceso el 17 de julio); la sexta en septiembre; séptima en noviembre; en enero 2010 la octava; y en febrero la novena y última ronda. Desde la quinta ronda en adelante sólo participaron Perú y Colombia frente a la UE.

Tabla 3.1 Cronología del Acuerdo

Año	Mes	Día	Evento
2005	enero		Se lanza proceso de valoración conjunta
2007	junio	8	se adopta el marco normativo andino para las negociaciones conjuntas DA 667
		14	se lanzan oficialmente las negociaciones en Cumbre de Tarija
	septiembre	17	la primera ronda CAN-UE en Bogotá
	diciembre	10-14	segunda ronda CAN-UE en Bruselas
2008		17	Comunidad Andina y la UE acordaron un marco flexible de negociación
	mayo	21-25	la tercera ronda CAN-UE en Quito
2009	enero	19	Presidente Correa plantea esquema de Acuerdo de Comercio para el Desarrollo al presidente de la Comisión Europea en comunicación
		22	Jefes negociadores firman el Marco general para Negociación
	febrero		primera ronda dentro del nuevo esquema Multipartes
	marzo		segunda ronda dentro del nuevo esquema Multipartes
	abril		tercera ronda dentro del nuevo esquema Multipartes
	junio	10	Ecuador envía propuesta de Memorando de Entendimiento Bilateral
		19	cuarta ronda dentro del nuevo esquema Multipartes
	julio	7	fecha prevista de quinta ronda dentro del nuevo esquema Multipartes
		17	Ecuador anuncia separación del proceso de negociación - Rueda Prensa Fander Falconí
		20	fecha real de quinta ronda dentro del nuevo esquema Multipartes
	septiembre		sexta ronda dentro del nuevo esquema Multipartes (solo Co y Pe)
noviembre		séptima ronda dentro del nuevo esquema Multipartes (solo Co y Pe)	
diciembre	15	se rubrica El Acuerdo de Ginebra sobre banano (es decir ya se conoce solución definitiva)	
2010	enero		octava ronda dentro del nuevo esquema Multipartes (solo Co y Pe)
	febrero		novena ronda dentro del nuevo esquema Multipartes (solo Co y Pe)
		18	decisión presidencial de retomar Acuerdo es comunicada oficialmente por Canciller
mayo	31	se firma El Acuerdo de Ginebra sobre banano	
		concluye el proceso entre la UE, Colombia y Perú	
2011	mayo	27	culmina visita de equipo a Bruselas para aclarar propuesta sobre ACM
	agosto		MRECI conoce que UE trabaja en nuevo reglamento del SGP que excluiría a Ecuador

2012	marzo	18	Canciller Patiño viaja a Bruselas para reunirse con autoridades europeas y sondear la posibilidad de negociar un acuerdo
		22	Kintto Lucas entrega carta de renuncia a Canciller Patiño
	junio		se suscribe el Acuerdo entre la UE por una parte y Colombia y Perú por otra
2013	marzo		entra en vigor Acuerdo para Perú y UE
	abril	17	Presidentes Correa y Merkel mantienen una reunión y Ecuador ratifica interés por retomar las negociaciones - Berlín
		12	se crea Ministerio de Comercio Exterior
	junio		equipos de Ecuador y UE definen metodología de trabajo
	julio	8-9	Ministro, Comisario y DG Trade se reúnen para definir bases de negociación. Reunión evaluatoria Ecuador-UE
	agosto		entra en vigor Acuerdo para Colombia y UE
octubre	30	Ecuador transmitió los documentos que contienen los precisiones y pies de página que le interesan introducir en el Acuerdo	
2014	enero	13-17	primera ronda de negociaciones Acuerdo Ecuador - UE en Bruselas
	febrero	24-28	segunda ronda de negociaciones Acuerdo Ecuador - UE en Bruselas
	junio	9-13	tercera ronda de negociaciones Acuerdo Ecuador - UE en Bruselas
	julio	7-12	primera fase de cuarta ronda de negociaciones Acuerdo Ecuador - UE en Bruselas
		13-14	retorno a Quito para consultar con Presidente umbrales en CP, banano, PI, arancel base
		15-17	segunda fase de la cuarta ronda de negociaciones 17 de julio en la tarde se rubrica
	agosto	1	Gabinete en Bucay, Presidente aprueba resultado de negociaciones
diciembre	12	Malmstroem y Rivedeneira rubrican texto final estabilizado del Acuerdo Ecuador-UE	
2015	diciembre	15	durante encuentro presidencial en Cali, Presidente Santos da el ok para adhesión del Ecuador al ACM
		18	durante encuentro presidencial en Jaen Presidente Humala da el ok para adhesión del Ecuador al ACM
	septiembre	16	Reunión de Vicepresidente Glas con Comisaria Malmstrom: 9 de 12 “irritantes” (temas sensibles para la UE) solucionados.
		30	Mathias Jorgensen comparece ante Comité de Política Comercial INTA del Parlamento, da luz verde para continuar proceso
	noviembre	11	acto de suscripción del Acuerdo en Bruselas
	diciembre	24	publicación del acuerdo en Diario Oficial Europeo / Entrada en vigor para la UE

Fuente: Trabajo de investigación

En junio 2012 se suscribió el Acuerdo entre la UE por una parte y Colombia y Perú por otra (que entró en vigor en marzo de 2013 para Perú y en agosto del mismo año para Colombia). En abril de 2013, el Presidente Correa y la Presidente Merkel mantienen una reunión en Berlín durante la cual Ecuador ratifica su interés por retomar las negociaciones (Eldiario.es 2013); en julio 2013 los equipos de Ecuador y UE definen la metodología de trabajo para las rondas de negociación. Entre enero y julio de 2014 se llevaron a cabo 4 rondas de negociación entre la UE y Ecuador.

El 17 de julio de 2014 finaliza el proceso de negociación y se rubrican los textos estabilizados (El Expreso 2014). En diciembre de ese año, el Ministro Rivadeneira y la Comisaria Malmström suscriben el acta de culminación del proceso (El Expreso 2014); al mismo tiempo el Ecuador se compromete a solucionar algunos problemas de la relación comercial como las tasas de patentes, licencias obligatorias otorgadas, cupos para vehículos, entre otros. Entre

2015 y 2106 el gobierno se encarga de solucionar los problemas de la relación comercial o “irritantes comerciales” (El Comercio 2016) a efectos de contar con el dictamen favorable de la DG Trade de la Comisión Europea para la ratificación y entrada en vigor del Acuerdo. La comparecencia de la DG Trade se produce el 30 de septiembre de 2016 ante la Comisión del INTA en el Parlamento Europeo, en ella informa sobre la solución de los “irritantes” y da luz verde para continuar trámite de suscripción. El Acuerdo es suscrito el 11 de noviembre de 2016 (El Comercio 2016) y pasa al Parlamento Europeo. Una vez firmado el documento, el Consejo envió texto al Parlamento junto con proyectos de Decisión, fue votado el 15 de diciembre de 2016. Se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea¹⁰ el 24 de diciembre, 6 días antes del vencimiento de las preferencias. El acuerdo entró finalmente en vigor el 1 de enero de 2017, el mismo día que finalizaban las preferencias unilaterales del SGP para el Ecuador.

El proceso de negociación podría dividirse entonces en cuatro fases: la preparatoria que inicia con el proceso de valoración conjunta en enero 2005, hasta marzo 2007; la fase birregional y multipartes, que abarca desde el acuerdo de negociar en abril 2007 hasta la suspensión de las negociaciones en julio 2009; la fase de suspensión desde fines de julio 2009 hasta marzo de 2013; y finalmente la fase de adhesión que abarca desde la reunión Merkel-Correa en abril 2013 hasta la finalización de negociaciones en julio y la rúbrica en diciembre 2014. Una quinta etapa que no involucró negociaciones formales fue el periodo entre enero 2015 y diciembre 2016 en que la ratificación del Acuerdo pendía de la capacidad del Ecuador de solucionar “irritantes” comerciales con la UE y conllevó un proceso de negociación menos formal, más intenso y políticamente delicado.

En el Anexo A (Cronología) se puede ver en detalle la cronología del Acuerdo, basado en artículos periodísticos, instrumentos jurídicos (Decretos Ejecutivos), actos administrativos (Nombramientos, memorandos) y otros documentos recabados por el investigador, así como testimonios de colegas y ex colegas. En el Anexo B (Lista negociadores) consta por otro lado la lista de los negociadores en momentos específicos del Acuerdo. Esta investigación, si bien incluye un contexto histórico valioso en sí mismo que sirve de base para investigaciones futuras, no se limita al recuento descriptivo, sino que aborda el fenómeno desde el análisis de

¹⁰ Diario Oficial de la Unión Europea - L 356, 59º año, de 24 de diciembre de 2016

negociaciones, en un esfuerzo por explicar el resultado, estudiando el proceso, las interacciones y los actores.

2. Antecedentes sobre el Acuerdo entre Ecuador y la UE

Habida cuenta de la relativa novedad de este Acuerdo, existe poca producción académica. La producción abarca análisis sobre los contenidos del Acuerdo al momento de la suspensión de las negociaciones (Villagómez 2012), análisis del instrumento frente a otros de la región y su posible mutación a un “Acuerdo de Comercio para el Desarrollo” como estrategia para retomar la negociación (Leví 2010). También se explica el giro de la UE desde una política multilateral hacia la bilateral y del cambio del centro gravitacional en las Comisariías de la UE encargadas de estos acuerdos, desde relaciones exteriores hacia comercio (Leví 2013). Se han producido críticas académicas a los acuerdos comerciales que Ecuador negoció y negociaba (Acosta *et al* 2006; Falconí y Oleas 2012), frente a las cuales se han dado las respectivas contra críticas (Espinoza 2012). A continuación, se ofrece un detalle más amplio de la literatura sobre el Acuerdo.

Existe un artículo seminal sobre las relaciones entre la UE y América Latina en el marco de los Acuerdos de Asociación (Leví 2010). El trabajo explica el proceso que siguieron Mercosur, Chile y México cuando iniciaron la negociación con la UE, se explica cómo el pilar comercial se introdujo en los Acuerdos de Asociación de la UE, con el objetivo de fortalecer los procesos de integración regional impulsados por la UE mediante negociaciones de región a región. Se analiza asimismo cómo este pilar que fue parte integrante de los Acuerdos concluidos por México en 2000 y Chile en 2002, originalmente en el caso de los países andinos fue tratado de manera distinta, pues “el comercio no constituía un tema importante entre las dos regiones” (Leví 2010, 251). Resulta interesante notar que en 2010 la Unión Europea retomó las negociaciones con el MERCOSUR (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina 2016), y lo hace sobre la base de un esquema de asociación de tres pilares como aquellos que suscribió con Centroamérica, Chile y México “Se trata de un acuerdo de libre comercio, pero incluye diálogo político y cooperación en varias áreas, para ir hacia una asociación estratégica y regional (Raimondi 2017)”. Esto implica que el hecho de negociar únicamente un pilar comercial es una receta que se ha aplicado predominantemente para los países andinos.

La particularidad andina es abordada por este trabajo, que señala la influencia que los cambios de regímenes políticos en Ecuador y Bolivia tuvieron en el proceso de negociación y cómo desembocó en la adopción de un marco flexible de negociación que permita a cada Miembro de la CAN avanzar en la negociación con la UE a velocidades y con ambiciones diferenciadas según su nivel de desarrollo mediante un esquema “multipartes”. En el texto se aborda la mecánica del Acuerdo desde la perspectiva de la integración, explica el estado de la situación hasta 2009 cuando las negociaciones se detuvieron; y se finaliza con un recorrido del contenido del “Acuerdo de Comercio para el Desarrollo” que Ecuador propuso a la UE y se detalla el nuevo enfoque adoptado en cada una de las disciplinas del Acuerdo. El artículo se produce en momento en que Ecuador había anunciado su separación del proceso por el incumplimiento de la UE a los fallos sobre el diferendo sobre bananos en la OMC.

Desde entonces, el jefe Negociador del Acuerdo hizo varios esfuerzos por retomar el proceso de la negociación, lo que implicó entre otras cosas, la introducción de textos desde un paradigma distinto, para buscar “un acuerdo para el desarrollo que permita la inserción inteligente del país en los mercados internacionales [que] respete la legislación interna y sea beneficioso para el Ecuador” (Villagómez 2012, 14). En 2012 se publicó un trabajo que recoge los antecedentes de la negociación y explica el “stalemate” de las negociaciones a ese momento, describiendo el estado de situación de cada mesa/tema de negociación (Villagómez). El documento es significativo por partida doble, en primer lugar, porque permite tener una fotografía de la situación de los textos antes del reinicio de las negociaciones; y en segundo lugar porque en ese momento el proceso llevaba detenido casi por 3 años y no existía certeza respecto a si éste iba a ser retomado, por quién y con qué visión. Con ese antecedente, era importante que el Jefe Negociador deje una clara constancia pública del estado de las negociaciones a fin de evitar retrocesos, maniobras políticas e incluso interpretaciones subjetivas de los hechos. Esto es reflejado de manera menos explícita en el texto, donde explica que “no todos consideran que un acuerdo comercial, especialmente entre partes de diferente grado de desarrollo y tamaño de sus economías, puede ser beneficioso para la parte menos desarrollada y más pequeña” añade luego que “Esta visión que existe en la sociedad civil, se presenta también al interior del Gobierno, y ha motivado una amplia discusión respecto de la conveniencia o no de que el Ecuador suscriba un acuerdo comercial con la Unión Europea” (Villagómez 2012, 12).

Por esta misma época, se publicó en Flacso Ecuador un trabajo crítico de los procesos de liberalización comercial (Falconí y Oleas 2012). En el documento se hace una reminiscencia del proceso productivo del Ecuador y de su estructura exportadora primaria de los últimos 4 siglos. El documento contiene datos históricos interesantes de la economía colonial y de la concentración de las exportaciones de larga data en Ecuador. El artículo conduce a la conclusión de que un país con la estructura económica del Ecuador sería la parte predominantemente perdedora en los procesos de liberalización comercial pues existiría la “certeza” de que “si se liberan las aduanas de dos espacios económicos, el espacio ganador será el de mayor productividad, en este caso, la UE.” (Falconí y Oleas 2012, 41). El análisis es utilizado en el mismo sentido para juzgar los demás acuerdos comerciales incluida la adhesión del Ecuador a la OMC. Los autores sugieren que el Acuerdo con la UE consiste en una extensión del proceso colonial y advierte que los defensores del uno lo son del otro también: “Los grupos de presión que impulsan la celebración del Acuerdo Multipartes con la UE son los herederos de ese orden colonial sobre el cual se erigen las estructuras de la dependencia económica, social, política y cultural.” (Falconí y Oleas 2012). Esta aseveración es consonante con lo expresado por el ex Vicecanciller Kintto Lucas, que en mayo de 2008 aseguró que los “acuerdos comerciales que promueve Europa son una forma de neocolonialismo para salvarse de la crisis” (Ecuador Inmediato 2011). Sin embargo, Falconí y Oleas (2012) no explican por qué acuerdos que han liberalizado el comercio mucho más, como, por ejemplo, el programa de desgravación andino en el marco de la Comunidad Andina, no tendrían o no tuvieron efectos negativos catastróficos como los que le auguran al Acuerdo con la UE. Se pasa por alto además que, tanto la adhesión del Ecuador a la Organización Mundial del Comercio como al Acuerdo Multipartes con la Unión Europea, fueron el resultado de una iniciativa del Ecuador para solucionar el problema del banano en el primer caso, y de los países andinos (Espinoza 2012, 129) en el segundo, pero no fueron iniciativas de la otra parte ninguno de los dos casos.

Este documento sugiere que “una manera alternativa a la peligrosa opción del libre comercio es negociar acuerdos comerciales que reconozcan las asimetrías” (Falconí y Oleas 2012, 28) y que “los TLC priorizan la liberación mutua del comercio de bienes y de servicios, como si los países contratantes en esos acuerdos fuesen iguales, estuviesen en condiciones simétricas” (Falconí y Oleas 2012, 19). Ahora bien, el Acuerdo con la UE, en sus disposiciones, y desde sus términos de referencia de negociación incluye el trato diferenciado en función de las asimetrías. Este reconocimiento consta en la misma Decisión Andina 667 de junio de 2007:

“la Comunidad Andina reconoce la existencia de diferentes niveles de desarrollo y enfoques económicos entre sus Países Miembros, los cuales se tomarán en cuenta en la negociación conjunta de un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”. Reconocimiento similar consta en la Declaración de Bruselas de 22 de enero de 2009 donde los 4 cuatro jefes negociadores (Colombia, Perú, Ecuador y UE) se comprometen a buscar un “acuerdo equilibrado, es decir basado en el principio general de compromisos recíprocos y reglas comunes para todas las Partes, aunque admitiendo cuando sea necesario diferenciaciones y excepciones, para tomar en cuenta, entre otras, las asimetrías de desarrollo”. Probablemente esta redacción coincide poco con el concepto que se ha forjado en el imaginario ecuatoriano al hablar de “TLCs” pero la verdad es que no existe un concepto reconocido, uniforme y estandarizado de lo que significa, “ni siquiera en el marco de la OMC” (Montaño 2014, 25).

Como se ha evidenciado, la producción académica que aborda este tema se produjo durante la etapa de las negociaciones y durante el estancamiento de las mismas, pero no existe, un análisis *ex post* sobre el proceso de negociación que recoja los resultados finales y los estudie a través de un análisis de negociaciones como lo hace este trabajo.

3. La Decisión de Negociar

Antes de iniciar el análisis de los elementos de la negociación, vale la pena discutir brevemente la decisión de negociar. En un trabajo exhaustivo sobre el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte publicado por Cameron y Tomlin (2000), los autores identifican cuatro etapas de la decisión de negociar de México: la identificación del problema, la búsqueda de opciones, el compromiso de negociar y el acuerdo de negociar, que serán aplicadas a este caso.

En Ecuador, durante la fase birregional y multipartes (2007-2009), no se negociaba para solucionar un problema concreto, perentorio y urgente, sino como parte de una estrategia de búsqueda de mercados. Sin embargo, la etapa de adhesión (desde el reinicio de las negociaciones en 2013) se dio porque aquellas circunstancias habían cambiado para el segundo semestre de 2011 debido a la inminencia de la pérdida del SGP.

La identificación del problema se dio en julio 2011, cuando el entonces Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración conoce que la UE adoptaría un nuevo reglamento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que propone la exclusión del

régimen preferencial a los países en desarrollo que se encuentran clasificados por el Banco Mundial en la categoría de ingresos medianos-altos, categoría en la cual entraba el Ecuador. El reglamento se haría efectivo a partir de enero de 2014. En la práctica, esta exclusión conllevaba afectación para cerca del 60% de las exportaciones del Ecuador a la UE, entre las que se encontraban los camarones, atún en lata, flores y otros productos de alto interés económico (por ejemplo, el arancel de importación para los camarones aumentaría al 12% en comparación con el 3,6% preferencial).

La búsqueda de opciones se produjo en diciembre de 2011, cuando el ex Vicecanciller, Kintto Lucas, instruyó a su Subsecretario de Negociaciones Internacionales, Jorge Acosta, realizar gestiones para la renovación del SGP (Ecuador Inmediato 2012) con el objeto de disuadir al Canciller y al Presidente de la necesidad del Acuerdo con la Unión Europea. A pesar de los acercamientos realizados, los estudios generados para mostrar la importancia del SGP, e incluso luego de haber cuestionado el método ATLAS, utilizado por el Banco Mundial, para clasificar a los países de acuerdo con sus ingresos, el reglamento europeo se mantuvo. El Ecuador quedaría fuera del SGP desde enero 2014.

El compromiso de negociar se produjo el 18 de marzo de 2012 (El Universo 2012) cuando el Canciller Patiño viajó a Bruselas, junto con el equipo negociador, para reunirse con autoridades europeas y sondear la posibilidad de retomar el acuerdo y los términos en los que se lo haría. Este fue además el disparador de la renuncia del Vicecanciller Lucas, que entregó su carta de renuncia al Canciller Patiño el 22 de marzo, justo después de su regreso de Bruselas. La renuncia se hizo efectiva el 15 de abril.

Finalmente, el acuerdo de negociar (que difiere del compromiso por ser consensual) se dio en abril de 2013 durante una visita del Presidente Correa a la Canciller Merkel, donde se reitera el interés de retomar la negociación y se instruye a los equipos negociadores de ambas partes avanzar en este sentido (Eldiario.es 2013).

4. Elementos de la negociación

La investigación analiza la negociación como un proceso, cómo y por qué nació, quienes eran los actores principales y las relaciones entre ellos, cómo se produjeron las negociaciones y en qué modalidades, qué intereses coexistieron en el proceso y cómo todos estos factores afectaron el resultado de la negociación, teniendo en cuenta el nivel de análisis individual

centrado en el negociador o la delegación y los elementos del proceso de negociación (Odell 2009, 2).

Explicado el origen de la decisión de negociar, es necesario identificar seis elementos importantes y presentes en casi todas las negociaciones comerciales: las partes, la política interna, el objeto, la metodología, la estrategia y las alternativas al acuerdo; así como su proceso de configuración, interacción y sus efectos en el resultado.

4.1. Las Partes

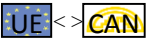


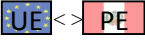

Durante la fase birregional y multipartes las negociaciones se dieron entre la UE y la CAN. Pero esta afirmación es una hipersimplificación de la realidad ¿la razón? la Unión Europea no es una entidad completamente monolítica, pues construye posiciones desde varios frentes (comercial, salud, agrícola), sin mencionar el hecho de que en 2007 estaba compuesta ya por 27 miembros; esta afirmación era, y es, aún más pertinente para la Comunidad Andina cuyo nivel de integración le permitía tener menos cohesión que la UE en la negociación.

Los supuestos sobre los que se construyó la fase preparatoria de la negociación cambiaron cuando los Presidentes Morales y Correa suben al poder en 2006 y 2007 respectivamente, pues mantienen una postura crítica de los acuerdos comerciales (Leví 2010, 252) lo que marca una diferencia con sus antecesores (Acosta *et al* 2006). Esto crea la primera fisura al interior de la CAN¹¹ pues las expectativas diferenciadas de los Miembros crearon rápidamente una división entre Colombia y Perú por un lado y Bolivia y Ecuador por otro.

Por ello, en mayo de 2008, se adopta el “marco flexible de negociación” que da inicio al proceso multipartes donde los países pueden adoptar compromisos diferenciados y a velocidades diferenciadas (Secretaría General de la Comunidad Andina 2008) en un esquema similar al que dentro de la Organización Mundial de Comercio se conoce como “geometrías variables”, un término que no sólo denota el sacrificio de la ambición a cambio de resultados, sino que implica el fracaso del consenso.

¹¹ También la separación de Venezuela del sistema de integración andino tuvo un efecto negativo en el proceso. Hay que considerar que cuando el Presidente Chávez anunció su salida de la CAN explicó que los motivos que propiciaban esta decisión eran los Acuerdos comerciales Colombia y Perú suscribieron con EEUU.

Bajo este esquema, las partes son ahora cada país andino, por un lado, y la UE por otro. Tan versátil resultó esta formación que cuando el Ecuador anunció un viernes su separación del proceso, la víspera de la semana de negociaciones de la quinta ronda, los negociadores de Colombia, Perú y la UE retomaron por su parte el proceso con inconvenientes menores. Esto fue posible porque para entonces no existían ni propuestas ni posiciones conjuntas a nivel andino; si acaso una coordinación para hacer contrapeso a las propuestas de la otra parte y mejorar la posición negociadora. En esta misma coyuntura desaparecen los pilares de Diálogo Político y Cooperación y se transforma en un acuerdo meramente comercial.

Finalmente, cuando se acuerda retomar las negociaciones en abril de 2013, hacían casi tres años que Colombia y Perú habían finalizado el proceso de negociación, por lo que Ecuador debió vérselas con la Unión Europea en un esquema uno a uno. En resumidas cuentas, esto significa que la configuración de las partes de la negociación mutó desde dos sistemas de integración (uno de ellos fragmentado) del tipo , a una negociación multipartes tipo    y finalmente sólo con una de las partes . A este proceso dinámico debe sumarse el hecho de que los negociadores de cada parte se mueven en juegos de dos niveles (Odell 2003, 205; Putnam 1996; Winham 1980; Milner 1997), buscando opciones que sean satisfactorias con su contraparte negociadora pero también domésticamente: con otras instituciones del entramado gubernamental, los votantes y los grupos de interés nacionales.

El Ecuador está organizado políticamente a través de partidos, pero esta organización no es fuerte, lo que implica que las líneas argumentales y de acción de los políticos dependan más de las personas que de los partidos a los que pertenecen. Esto ha sucedido también en el movimiento de gobierno: el Movimiento País¹². Consecuentemente para entender los grupos a favor y en contra del Acuerdo se ha preparado un esquema similar al propuesto por Rose Spalding (2014, 8), con la diferencia que se identifica (con nombre y cargo) a quienes pública y notoriamente expresaron su posición sobre el Acuerdo Comercial Multipartes con la UE. La lista incluye ONGs, gremios y empresarios.

¹² Acrónimo del Movimiento **Patria Altiva I Soberana**

Tabla 3.2 Movimiento a favor de un esquema endógeno

Funcionarios Públicos / Autoridades	
Nombre	Función
Pedro Páez	Ministro MCPE
Katuska King	Ministro MCPE
Ricardo Patiño	
René Ramírez	Secretario Senplades
	Secretario SENECYT
Kintto Lucas	Asesor Ministro
	Vicecanciller
Marco Albuja	Vicecanciller
Fander Falconí	Canciller
	Secretario Senplades
Pabel Muñoz	Subsecretario de Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática
	Subsecretario General de Democratización del Estado
	Secretario Senplades
Patricio Rivera	Subsecretario de Inversión Pública Senplades.
	Subsecretario de Gestión Corporativa Senplades.
	Asesor del Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.
	Subsecretario de Contabilidad Gubernamental Ministerio de Economía.
	Subsecretario de Política Económica.
	Ministro MEF
Ministro MCPE	
Diego Borja	Ministro MCPE
Fausto Herrera	Ministro MEF
Andrés Aráuz	Asesor Ministro MCPE
	Subsecretario de Inversión Pública Senplades
	Subsecretario General de Planificación para el buen vivir Senplades
	Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano
Jorge Acosta	Subsecretario de Negociaciones
Lourdes Tibán	Asambleísta
María Augusta Calle	Asambleísta
Sector privado / sociedad civil	
Nombre	Función
Jorge Herrera	Presidente de la CONAIE
Paulina Muñoz	Ecuador decide
Cecilia Chérrez	Accion ecológica
José Rivadeneira	Miembro de Coordinadora Nacional por la defensa de la naturaleza

Fuente: Trabajo de investigación

Tabla 3.3 Movimiento a favor de un esquema abierto

Funcionarios Públicos / Autoridades	
Nombre	Función
Nathalie Celi	Ministro MCPEC
Eduardo Egas	Ministro Industrias
Francisco Rivadeneira	Viceministro comercio
	Ministro de Comercio Exterior
Méntor Villagómez	Jefe negociador
Roberto Betancourt	Jefe negociador
Santiago León	Ministro MCPEC
	Ministro Industrias
Javier Ponce	Ministro Agricultura
Jorge Glas	Vicepresidente
Juan Carlos Cassinelli	Ministro de Comercio Exterior
Sector privado / sociedad civil	
Nombre	Función
Felipe Rivadeneira	Presidente FEDEXPOR
Daniel Legarda	Presidente FEDEXPOR
Richard Martínez	Presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano
Eduardo Ledesma	Presidente de la Asociación de Exportadores de Banano
Mónica Maldonado	Directora CEIPA
Alejandro Martínez	Presidente Ejecutivo Expoflores
Patricio Alarcón	Presidente de la Cámara de Comercio de Quito
Juan José Campuzano	Presidente de la Cámara de Acuacultura

Fuente: Trabajo de investigación

Las Tablas 3.2 y 3.3 muestran la existencia de dos patrones en cuanto a la posición de las autoridades de gobierno frente al Acuerdo. El primer patrón que se identifica es que ciertas instituciones, invariablemente de sus autoridades, privilegiaron una posición de desarrollo endógena sin Acuerdo Comercial; por ejemplo SENPLADES, cuyas autoridades durante la época de la negociación, indefectiblemente se opusieron al Acuerdo con la UE (El Comercio 2012) (y para el efecto a cualquier acuerdo, excepto al negociado con Venezuela). Lo propio sucedió con los Ministros que estuvieron a cargo del Ministerio Coordinador de la Política Económica (MCPE), donde todos ellos fueron férreos opositores del Acuerdo (salvo el caso de Jeannette Sánchez cuya posición no fue muy clara sobre el acuerdo con la UE, pero ha sido crítica de los TLCs).

El segundo patrón identificado es el relativo a los sectores. Por ejemplo, los Ministros del Sector Productivo tuvieron posiciones favorables hacia el Acuerdo con la Unión Europea, este

es el caso particularmente del Ministerio de Industrias, Ministerio de Comercio, Ministerio de Agricultura y sobre todo el Ministerio que los coordina: el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPE) (Revista Líderes 2012).

Es inevitable identificar un tercer elemento, y es que los Ministerios que estuvieron a favor del Acuerdo comparten varias características. En primer lugar, trabajan muy de cerca con los sectores productivos, están en contacto permanente con las necesidades y la realidad de miles de emprendedores que componen el músculo que mueve la economía del país. Mantienen contacto permanente con los productores, los exportadores, los comerciantes, desde las micro, pequeñas y medianas empresas hasta las empresas más grandes que generan empleo, así como los gremios y asociaciones que los representan. En segundo lugar, son Ministerios cuyos resultados se miden sobre todo con indicadores duros, con indicadores económicos, que son los que mayoritariamente mejoran luego de los Acuerdos Comerciales. Estos Ministerios trabajan sobre todo en el plazo inmediato y mediano.

Por su lado las instituciones que se opusieron al Acuerdo son aquellas que trabajan en el “deber ser” del país, aquellas encargadas de planificar las acciones del gobierno de cara al país que se quiere tener en el largo plazo¹³. Estas instituciones; si bien están en contacto con la realidad económica del país, se ven menos confrontadas con la responsabilidad de dar soluciones a los problemas de los sectores productivos en el corto plazo.

El juego en dos niveles se complejiza al interno cuando los “*win sets*” que pueden llevar a un acuerdo se reducen debido a las polarizaciones domésticas, esto confrontó al Presidente Correa con la dicotomía: cómo resolver necesidades apremiantes económicas de los sectores productivo/exportadores, sin comprometer los planes de desarrollo del Ecuador en el largo plazo.

Los grupos de presión hicieron parte del nivel de juego interno. Es importante recordar que en las negociaciones del TLC con Estados Unidos que fueron conducidas antes del cambio de gobierno de 2007 el Ecuador siempre mantuvo el conocido “cuarto de al lado” en el que, durante las negociaciones, se encuentran empresarios, representantes gremiales y líderes del

¹³ A pesar de que los Planes Nacionales de desarrollo en Ecuador han abarcado periodos de 4-5 años, sus visiones tienden a ser de largo plazo.

sector privado, a manera de cuerpo asesor del equipo negociador (Jones 2013, 15)¹⁴. La existencia de este cuarto de al lado permitía al gobierno contar con datos e insumos de los sectores sin incluirlos directamente en la mesa de negociaciones y daba la oportunidad al sector privado de seguir las negociaciones de cerca, y sobre todo, de velar por sus intereses en un proceso que puede ser de suma cero (Lax y Sebenius 1986, 75). El concepto de suma cero es pertinente a las negociaciones arancelarias, donde oportunidades para estrategias cooperativas son escasas y las decisiones que toman los negociadores tienen implicaciones principalmente de distribución de renta (Rodrik 1995, 1745).

Estas circunstancias hicieron que la presión que podía ejercer el sector privado sobre el gobierno se limite considerablemente. Sin embargo, en términos macro, los intereses agregados del sector exportador por mejorar su competitividad a través del Acuerdo eran plenamente compatibles con los objetivos del gobierno de atraer inversión, evitar la salida de divisas y equilibrar el sector externo.

La influencia de los grupos de interés se dio principalmente a través de mecanismos formales establecidos en el marco de las negociaciones, como por ejemplo las consultas sectoriales que se llevan a cabo para definir la posición nacional antes de cada contraoferta y de cada ronda de negociaciones. Para el caso de Ecuador, estas reuniones con los sectores productivos y exportadores es una característica casi exclusiva de las negociaciones de acceso a mercados y eventualmente de servicios, puesto que las posiciones en el resto de mesas pertenecen sobre todo al aspecto normativo cuya potestad estatal se construye desde dentro hacia fuera, teniendo en cuenta las necesidades de los operadores económicos.

Es importante notar que los sectores económicos consultados durante las negociaciones fueron esencialmente los sectores productivo y exportador; sin embargo, los sectores

¹⁴ En el gobierno de Correa se suspendió la participación permanente con que contaba sector privado dentro del COMEXI, el órgano colegiado que representa la máxima instancia de toma de decisiones en materia comercial del Ecuador. Mediante resolución 451 de 6 de noviembre de 2008 del COMEXI se estableció que “pueden ser Miembros Consultivos del COMEXI, **con voz pero sin voto**, otros representantes de instituciones, tanto públicas como **privadas, gremios** productivos y organizaciones de la sociedad civil, **cuando sean invitadas** a integrarse, al Directorio del COMEXI. Asimismo, podrán ser invitados Asesores técnicos con la finalidad de informar o exponer, de ser el caso, sobre determinados asuntos. **Una vez concluido** el informe o exposición por parte de los funcionarios del sector público o las comisiones generales con representantes del sector privado, **continuará la sesión con los miembros del COMEXI.**” Énfasis añadido.

comerciales y grupos de importadores no fueron involucrados activamente en el proceso. Esta diferenciación puede tener su origen en que, como se indicó, en que el modelo de desarrollo endógeno privilegiaba la producción y la exportación tratando de desincentivar las importaciones. Los representantes gremiales de las Cámaras de Comercio, si bien favorables al Acuerdo por su efecto sobre el comercio, han sido tradicionalmente críticos de las medidas de protección y defensa comercial (Ecuavisa 2017).

Los grupos de la sociedad civil organizados en ONGs participaron activamente en la fase birregional y Multipartes hasta antes de la suspensión de 2009. Asistían físicamente a las reuniones de negociación y estaban enteradas de los avances del proceso. Cuando las negociaciones se retomaron en 2014 ya no estaban presentes en las negociaciones. Algunos grupos, aquellos opuestos al Acuerdo, trataron de impedir su ratificación por medio de una demanda de inconstitucionalidad mientras el Acuerdo era examinado por la Corte Constitucional (El Universo 2016), los intentos no tuvieron efecto pues se trataban de simples “comentarios” que no identificaban la inconstitucionalidad del Acuerdo¹⁵.

4.2. La Política interna

Si bien la existencia de posiciones diametralmente opuestas al interno del Ecuador dificultó la posibilidad de construir una posición nacional consensuada con todas las instituciones, es interesante notar que, contra intuitivamente, esto pudo tener un efecto positivo para Ecuador en el otro nivel de juego: el internacional, a continuación, se explica por qué.

Las posiciones ofensivas de un país durante la negociación llevan implícita una amenaza, por ejemplo, la de retirarse de la mesa de negociaciones si los posibles resultados de la negociación son peores que los que se obtendrían en caso de no sentarse negociar; es decir si la BATNA es mejor que los resultados disponibles en la Zona de Posible Acuerdo (Lax y Sebenius 1986, 44). Ahora bien, si más partes con opiniones distintas están involucradas en la negociación por parte del país que plantea la amenaza (Ecuador en este ejemplo), la posibilidad de que la amenaza se haga efectiva es menos creíble; aunque, la credibilidad pueda residir también en más elementos. Ergo, si el negociador de la parte amenazada (UE en el ejemplo) conoce de estas fisuras en la posición nacional del otro (Ecuador) es más probable que se mantenga firme en su posición de negociación original, disminuyendo la probabilidad

¹⁵ DICTAMEN N.º 009-16-DT1-CC. CASO N.º 0015-16-T. TI - Tratados Internacionales (Constitucionalidad). Juez Constitucional Ponente: Martínez Loayza, Pamela. Sobre la adhesión del Ecuador al Acuerdo Multipartes.

de que ceda ante las pretensiones de la otra parte (Ecuador) (Odell, Teoría de las Negociaciones en la Economía Mundial 2003, 206).

El caso de Ecuador fue distinto, pues como habrá notado el lector, luego del acuerdo Merkel-Correa en abril 17 de 2013 transcurrieron menos de tres meses hasta la fecha de creación del Ministerio de Comercio Exterior en junio de 2013. La razón: se hizo necesario sacar las competencias de comercio exterior del entonces Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración para que el Acuerdo pueda efectivizarse. Esto significó, en primer lugar, que la amenaza de retirarse de la mesa de negociaciones a la que se refieren los párrafos anteriores no venía de los negociadores principales del Ministerio de Comercio, sino de los grupos de apoyo y las instancias locales; y en segundo lugar no era fanfarria sino una posibilidad muy real. “Se generaron situaciones en las que el acuerdo pudo haberse dado de baja debido a las contradicciones internas del Gobierno con relación al tema e, incluso, incidentes entre funcionarios que se ventilaron de forma pública de diversas maneras” (Revista Líderes 2016). Esto creó dos facciones dentro del mismo equipo de negociación, pues estaba compuesto tanto por quienes apoyaban el Acuerdo como por quienes fueron críticos de él antes del reinicio de negociaciones.

La consecuencia, contra intuitiva, como se dijo, fue que la parte europea debió mostrar flexibilidad adicional en las negociaciones y considerar bajo una óptica distinta las propuestas ecuatorianas. Es importante destacar que el 30 de octubre de 2013 el Ecuador remitió a la UE los documentos que contienen los precisiones y pies de página que le interesaban introducir en el Acuerdo, un Acuerdo que llevaba más de tres años concluido con Perú y Colombia. Sin embargo, ese acuerdo cerrado había sido objeto de múltiples críticas por las más altas autoridades ecuatorianas, lo que hacía de él un texto inaceptable. Consecuentemente, si la UE esperaba cerrar un acuerdo con Ecuador debía flexibilizar su idea original en el sentido de que Ecuador simplemente podía optar por adherir al texto original suscrito con Perú y Colombia y debían abrirse parcialmente las negociaciones. Esta reapertura parcial tendría por objetivo introducir las propuestas planteadas por el equipo negociador a fin de atender las preocupaciones y reducir las suspicacias de los grupos opuestos al Acuerdo en varias materias como propiedad intelectual, acceso a mercados, defensa comercial, comercio de servicios, pero sobre todo en cuanto a compras públicas.

4.3. El Objeto

El objeto de la negociación también se modificó con el paso del tiempo. Cuando se lanzaron oficialmente las negociaciones en Cumbre de Tarija en junio de 2014 el objetivo era la consecución de un Acuerdo de Asociación con tres pilares: Diálogo Político, Cooperación y Comercio.

El pilar comercial, sin duda el más importante y voluminoso del Acuerdo. Abarca disposiciones sobre mercancías, por medio de “listas de concesiones” en las que cada parte se compromete a limitar sus aranceles aplicados. Incluye también las medidas no arancelarias como limitaciones cuantitativas, medidas sanitarias, reglamentos técnicos, licencias de importación, reglas de origen, asuntos aduaneros, medidas de defensa (salvaguardias, medidas compensatorias y derechos antidumping). Abarca también disciplinas en servicios, propiedad intelectual, compras públicas, competencia y solución de controversias derivadas de la aplicación del Acuerdo. El pilar de diálogo político consolidar, profundizar y diversificar las relaciones interregionales con el reconocimiento de las diferencias de desarrollo entre las Partes; fortalecer la integración Subregional en la Comunidad Andina; y que “propicie un amplio intercambio de información y sirva de foro para iniciativas conjuntas a nivel internacional” (Secretaría General de la Comunidad Andina 2007). El tercer pilar se centra en el refuerzo de la paz y la seguridad, promoción de la estabilidad política y social a través del refuerzo de la gobernanza democrática, profundización del proceso de integración, reducción de la pobreza y generación de una mayor cohesión social y regional (Secretaría General de la Comunidad Andina 2004).

Sin embargo, luego de que el esquema de negociación cambiara de birregional a multipartes también cambió el nivel de ambición y cobertura del Acuerdo, éste pasó de un Acuerdo de Asociación con tres pilares a un Acuerdo Comercial. Probablemente este cambio era previsible puesto que siempre hubo una marcada gravitación de la cooperación y el diálogo político alrededor del tema comercial, algo que en su momento fue criticado por Ecuador y Bolivia, por existir una “‘excesiva importancia’ otorgada a los temas de comercio en las rondas de negociación, observada por algunos actores sociales y decisores políticos de la región” (Leví 2010, 253).

Es importante notar que, si bien los pilares de diálogo político y cooperación eran importantes para el Ecuador por temas como migración y financiamiento internacional para el desarrollo,

no constituían pilares de interés exclusivo de esa parte. Durante las discusiones la UE tenía interés en temas relacionados al fortalecimiento de la democracia, el lavado de dinero y de activos, el problema de las drogas, el buen gobierno, los estándares fundamentales del trabajo, normas de admisión para los migrantes, establecimiento de una política eficaz y preventiva contra la migración ilegal/irregular, combate al terrorismo, y mecanismos para asegurar que los crímenes de interés de la comunidad internacional no queden impunes y que su persecución esté asegurada.

La dimensión de cooperación no podía quedar totalmente fuera del Acuerdo, por lo que los pilares de Diálogo Político y Cooperación quedaron embebidos dentro de las disposiciones del Acuerdo Comercial. Los artículos más importantes son el 324 y 325, que en lo sustancial prevén el fortalecimiento de la cooperación para la implementación y el aprovechamiento del Acuerdo y la obtención de los mayores beneficios derivados de su implementación para los signatarios¹⁶.

4.4. La Metodología de negociación

La metodología de negociación es muy importante pues define las dinámicas mismas del proceso. Habida cuenta del amplio rango de casos en los que se negocia, tan variadas son las metodologías como los casos, van desde el mero regateo, procesos arbitrales, la mediación, sistema de la oferta final (Young 1991). Sin embargo, para el caso de las negociaciones de acuerdos comerciales intergubernamentales bilaterales la metodología de negociación es, casi de manera estándar, el sistema de ofertas y contraofertas. Esta metodología predominantemente bilateral (partes A y B), consiste en la presentación de una oferta por parte de A, frente a la que B tiene dos opciones i) aceptar; y ii) rechazar, en cuyo caso debe presentar una contraoferta (Young, Negotiation Analysis 1991, 6).

Este fue el sistema utilizado durante toda la negociación, es decir, tanto en la fase birregional y multipartes como en la fase de adhesión; con una aclaración importante: en la fase de adhesión la libertad que tenían las partes para plantear ofertas nuevas (con nuevas nos referimos a distintas del Acuerdo aceptado por Colombia y Perú) era mucho más limitada que durante la fase birregional y multipartes por las razones que se explicó ampliamente en el apartado sobre “La Decisión de Negociar”.

¹⁶ Protocolo de Adhesión del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de Ecuador, de 11 de noviembre de 2016.

En la mayor parte de negociaciones internacionales comerciales las primeras rondas suelen tener carácter exploratorio, permiten a las partes familiarizarse con las propuestas de la otra parte y se registra poco avance. Las rondas intermedias sirven para limpiar textos y lograr compromisos, suele haber avances significativos y los temas acordados son los menos contenciosos. Las últimas rondas son las más complejas, donde intervienen los más altos niveles de decisión por involucrar las materias más sensibles y los avances son menos evidentes:

Es como una carrera de larga distancia de patinaje, se inicia muy lentamente alrededor de la pista para comprender quién es quién, luego, en los últimos 30 segundos es cuando la cúspide de la actividad se produce... porque es cuando los “tradeoffs” ocurren, lo que se hace en las primeras rondas es entender donde esta cada parte, es un ejercicio de recopilación de información¹⁷ (Dawson 2017).

La negociación con la UE no fue la excepción. Las primeras tres rondas, durante la fase Multipartes, fueron de pocos avances, pero revelaron lo suficiente para que Bolivia y Ecuador se percaten de la visión distinta que mantenían Colombia y Perú respecto del Acuerdo, particularmente en temas sensibles como las exclusiones, medidas de desarrollo, propiedad intelectual, servicios y compras públicas (El Comercio 2014). Las cuatro rondas en el esquema Multipartes, de otro lado, revelaron internamente al Ecuador que el rumbo del Acuerdo no era el que las autoridades de entonces esperaban de él y provocaron la suspensión, junto con otros temas.

4.5. La Estrategia

Como se indicó anteriormente, la negociación se produjo en dos niveles de juego:

En el nivel nacional los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales (Putnam 1996, 79).

¹⁷ Respuesta de Laura Dawson, especialista en negociaciones del Washington's Wilson Center Canada Institute, cuando fue consultada a propósito de las negociaciones del NAFTA.

Por esta razón, el análisis sobre la estrategia seguirá esta misma lógica: internacional y nacional.

4.5.1. Internacional

Durante la fase birregional y multipartes hay poco que decir respecto de la estrategia de negociación, puesto que el Ecuador participó en la parte temprana del proceso, y es más bien en las últimas rondas de negociación que las maniobras políticas y las estrategias de negociación ocupan el centro de la atención¹⁸. Cuando el proceso se llevó birregionalmente más que una estrategia hubo una organización esquemática de los países andinos, en la que, si bien los países establecían sus posiciones nacionales las coordinaban con la Secretaría General de la CAN y era la SGCAN quien preparaba las listas de negociación y consolidaba la información, además de llevar los archivos del proceso. Una vez que finalizó el esquema birregional y se pasó a un esquema Multipartes cada país debía presentar sus posiciones de manera individual; no obstante, los países andinos mantenían reuniones para armonizar sus propuestas en la medida de lo posible y para mejorar su posición negociadora frente a la UE. En el caso específico del Ecuador, “La estrategia negociadora se ha enfocado en abrir la mayor cantidad de mercados a la agricultura ecuatoriana y proteger el mercado interno para los productos sensibles” (Villagómez 2012, 20). Esta cita del primer jefe negociador del Acuerdo, Embajador Méntor Villagómez, refleja la estrategia utilizada desde el inicio de las negociaciones en 2007 hasta la fecha de suspensión en julio de 2009.

Durante la fase de adhesión, si bien la estrategia de negociación del Ecuador seguía siendo maximizar el acceso agrícola y proteger la industria al mismo tiempo que se limitaba los compromisos en propiedad intelectual, compras públicas y establecimiento (servicios), la estrategia tuvo varias aristas más. Por un lado, el Ecuador hizo un especial énfasis en su esquema de economía dolarizada, situación que ponía en riesgo su equilibrio fiscal en caso de choques externos, de ahí la necesidad de contar con mecanismos dentro del Acuerdo que le permitan hacer frente a esta circunstancia; la naturaleza y extensión de estos mecanismos serán abordados en el tercer capítulo que analiza las diferencias del

¹⁸ Lo que sucedió por ejemplo a partir de 2015 cuando el proceso formal había incluso finalizado, pero fue necesaria una negociación sobre todo política, igualmente a dos niveles, para asegurar la entrada en vigor del Acuerdo.

texto suscrito por Ecuador. De otro lado se insistió en un tratamiento arancelario más favorable que el acordado con Perú y Colombia, de hecho, la base de las negociaciones fue las preferencias que les habían sido otorgadas a esos países. Este tratamiento más favorable se expresaba esencialmente en términos de exclusiones de productos sensibles, plazos largos de desgravación que vayan más allá de los tradicionales 10 años que la UE otorga en sus acuerdos, y el reconocimiento de asimetrías que ameritan trato no recíproco entre la UE y el Ecuador.

4.5.2. Nacional

El proceso nacional fue probablemente mucho más entramado y difícil que la negociación internacional debido a la multiplicidad de actores con posiciones diferentes. El esquema sobre los grupos a favor y en contra del Acuerdo que se presentó en el acápite relativo a “Las Partes” ha sido construido en 2017, cuando ya todos los jugadores habían puesto sus cartas sobre la mesa y en algunos casos las habían tenido tendidas durante más de diez años. Una identificación de esta naturaleza no habría sido posible en una etapa temprana y sobre todo de manera anticipada; es decir, con los cambios de las autoridades hubo frecuentemente expectativa e incertidumbre respecto de su posición frente al Acuerdo¹⁹. Conforme se explicó anteriormente, la Secretaría Nacional de Planificación y el Ministerio Coordinador de la Política Económica mantuvieron desde un inicio una posición crítica al Acuerdo; así como el Ministerio Coordinador de la Producción lideró en buena parte el grupo a favor del Acuerdo, hasta la creación del Ministerio de Comercio en 2013. De hecho, su creación se debió a la voluntad política de sacar adelante el Acuerdo, pues mientras las competencias sobre el tema comercial estuvieron en la Cancillería existió diferencias de opiniones entre sus dos viceministros, el Viceministro de Relaciones Exteriores, Kintto Lucas en contra del Acuerdo, y el Viceministro de Comercio Francisco Rivadeneira a favor (El Universo 2012). En medio de estas

¹⁹ Es curioso notar al respecto que por ejemplo el ex Ministro Diego Borja, tiempo después de serlo, publicó un editorial en Poder Ciudadano, el 25 de marzo de 2014, titulado “TLC contra la Democracia”. El artículo aduce que la evidencia de que el ACM no reconoce asimetrías y es inflexible es el nombre con el que lo llaman (TLC) otras publicaciones: “La revista peruana ‘La República’ anunció el 26 de junio de 2012 que ‘Perú suscribió TLC con la Unión Europea’. De igual forma, el 12 de diciembre de 2012, la revista colombiana ‘Vanguardia’ hablaba de los riesgos y beneficios para Colombia del TLC con la Unión Europea. En todos los casos se denomina a este Acuerdo por su nombre y éste es un Tratado de Libre Comercio.” Paradójico como pueda parecer, la mayoría del debate en torno al Acuerdo en Ecuador se desarrolló alrededor del nombre (TLC o Acuerdo para el Desarrollo), pero poco se debatió sobre contenidos específicos. Incluso quienes con más ímpetu defendían o atacaban el Acuerdo lo hacían sobre la base de lugares comunes sin citar artículos concretos, y en otros casos haciéndolo de manera imprecisa.

instituciones existía un sinnúmero de autoridades que eventualmente se alineaban con más o menos impulso a uno de los dos lados.

Es interesante ver cómo los grupos que estaban en contra de la negociación intentaron usar estrategias de bloqueo, de inclusión de actores, de creación de alternativas y el boicot. Bloqueo: a fines de 2011, el Vicecanciller Kintto Lucas impulsó el proceso de adhesión del Ecuador al Mercosur. Esta iniciativa fue planteada al Presidente y a la opinión pública como un plan de contingencia de búsqueda de mercados por si la renovación del SGP Plus fallaba. Sin embargo, la decisión 32 del Mercosur contiene el “compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”²⁰. Habida cuenta que las negociaciones del Mercosur con la UE se iniciaron en abril del año 2000, y llevan varios años estancadas, una posible adhesión del Ecuador al Mercosur habría conllevado en la práctica la imposibilidad de continuar con el Acuerdo con la Unión Europea. Esto era plenamente conocido por el ex Canciller, y consta en una comunicación que le fue dirigida el 4 de enero de 2012 en la que se habla sobre las instrucciones recibidas con relación a “la posible adhesión del Ecuador al MERCOSUR, que excluye la alternativa de negociar un Acuerdo Comercial con la Unión Europea” (Wikileaks 2011). La iniciativa de adhesión del Ecuador al Mercosur era en realidad una estrategia para bloquear el Acuerdo con la Unión Europea; además de una desastrosa decisión comercial como lo demostró un estudio preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Unidad de Integración Regional de la División de Comercio Internacional e Integración (DCII), del 4 de mayo de 2014. Inclusión de actores: Como se indicó, la existencia de múltiples actores dificulta la creación de consensos, más aún cuando éstos tienen posiciones contrarias. Durante las negociaciones, los grupos más críticos del Acuerdo pugnaban por una silla en la mesa de negociaciones. Estos nuevos actores al mismo tiempo traían preocupaciones sobre los textos en negociación a los que los negociadores debían procurar soluciones, ya sea mediante redacciones creativas o la conocida “ambigüedad constructiva” de las negociaciones, que permiten la conformidad de las dos partes. La inclusión de actores o partes en la negociación es una estrategia utilizada para alterar el equilibrio de la misma y

²⁰ Decisión 32 del Mercosur. MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 - RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR - RELACIONAMIENTO EXTERNO de 29 de junio de 2000.

crear o extraer valor (Young 1991, 40). Como se indicó anteriormente, Senplades estuvo presente en la mayor parte de las negociaciones a pesar de que no lideraba directamente ninguna de las mesas.

Creación de alternativas: Durante el mes de diciembre 2011, el ex Vicecanciller Lucas solicitó a la Dirección de Integración Regional y Negociaciones, a la Subsecretaría de Negociaciones y a la Embajada del Ecuador en Bélgica, redoblar actividades para asegurar la modificación del reglamento europeo que entraría en vigor el 1 de enero de 2014, que excluiría del régimen preferencial a los países en desarrollo que se encuentran clasificados por el Banco Mundial en la categoría de ingresos medianos-altos, categoría en la cual entraba el Ecuador. La gestión incluyó: la elaboración y remisión de un informe sobre los beneficios que arroja el SPG Plus en la promoción y generación de empleo en el Ecuador; un informe sobre la clasificación de los países de acuerdo con el Banco Mundial; levantamiento de información estadística sobre las consecuencias de una posible pérdida del SGP+ específicamente tomando en cuenta las inversiones europeas en el Ecuador; reuniones de trabajo con los gremios exportador, florícola, atunero, camaronero; y finalmente, el envío de comunicaciones a varias autoridades europeas con la posición del Ecuador sobre este tema, entre ellas Ministros europeos, europarlamentarios y altos funcionarios de la Comisión Europea. El objetivo era muy claro: renovar el SGP Plus y, consecuentemente, reducir la necesidad de un Acuerdo comercial permanente²¹. Las gestiones no dieron resultado, por lo que la presión por negociar se mantenía vigente.

4.6. Las Alternativas al Acuerdo

La mejor alternativa de la que disponen las partes en caso de que no dejen la sala con un acuerdo bajo el brazo es un componente sustancial tanto de la decisión de negociar como de

²¹ Es necesario aclarar que, si bien la intención de algunas autoridades era aprovechar la renovación del SGP Plus para disuadir al Presidente y a los sectores exportadores de la necesidad del Acuerdo, no es menos cierto que el interés nacional estaba en esta renovación. En consecuencia, el trabajo para la renovación fue un esfuerzo legítimo y que involucró varias otras instituciones públicas, así como a los gremios. El mismo Viceministro Rivadeneira, cuando viajó a Bruselas en noviembre de 2011 por un tema sanitario de cacao, se reunió con el Director Adjunto de Comercio de la Comisión Europea, Peter Thompson, que se encargaba, entre otros temas, de la revisión del Sistema Generalizado de Preferencias de la UE. Durante la visita, el Viceministro enfatizó la importancia del SGP para la economía del país y la preocupación del Ecuador por su posible salida del régimen. El Director Thompson indicó que era muy probable que la Propuesta de la Comisión Europea fuera aprobada sin modificaciones sustantivas por lo que las discusiones dentro del Parlamento se enfocarían en criterios generales, y no en la situación concreta de un país.

seguir en la negociación y su cálculo permite que las partes evalúen si se están apresurando o no a un resultado (Fisher y Ury 1981, 50).

En el caso de la UE, la BATNA era esencialmente el *statu quo*, Ecuador no otorgaba preferencias unilaterales a la UE y en caso de no existir Acuerdo, aún estaba obligado por las normas generales de la OMC, con lo que no podía incrementar sus aranceles, ni por encima de los consolidados, ni de manera discriminatoria. Esto no quiere decir necesariamente que la UE no tenía nada que perder, Ecuador tenía importancia geopolítica en la región a la luz de los acuerdos que la UE había concluido exitosamente con Colombia, Perú y el resto de América Latina. Pero en todo caso las pérdidas no eran tan significativas como para el caso del Ecuador.

Para Ecuador la BATNA tuvo dos momentos, el primero durante la fase birregional y Multipartes, en ese momento la suspensión o salida del SGP Plus no era una realidad palpable. Sí, los Embajadores del Ecuador (al igual que con el ATPDEA de EEUU) debían emprender su peregrinación periódica hacia la Comisión y el Parlamento Europeos para gestionar la extensión de las preferencias unilaterales, pero ese no era el problema más importante. Los sistemas unilaterales de preferencias tienen varias fallas, la primera es que son condicionales y unilaterales, y como tales crean incertidumbre, tanto en el gobierno como en los sectores exportadores, y la incertidumbre es enemiga de la inversión, por lo que los SGPs no dotan de previsibilidad y limitan la inversión²². El segundo problema es que favorecen la progresividad arancelaria, al establecer aranceles bajos o nulos para materias primas, que se incrementan proporcionalmente al valor agregado o nivel de elaboración del producto, y que en muchos casos, están reservados a bienes agrícolas (capítulos 01 al 24 para ser precisos²³). Esta progresividad implica que la protección efectiva se mucho mayor que la nominal para los bienes con mayor nivel de elaboración (Balassa 1968). A pesar de las falencias de estos mecanismos unilaterales, el SGP Plus era la BATNA de Ecuador en la fase birregional y multilateral.

²² En comparación con un Acuerdo permanente. No se está comparando con el caso hipotético de ausencia de preferencias Y de Acuerdo.

²³ Esta precisión es necesaria, pues en términos comerciales los bienes agrícolas se definen comúnmente según la clasificación de la OMC, donde los productos pesqueros y acuícolas caen fuera de la definición de “producto agrícola”.

Esto cambió para inicios de 2012, cuando se supo que, a partir del 1 de enero de 2014, el Ecuador ya no podría beneficiarse del SGP Plus. Lo que por un lado constituyó una reducción del espacio de maniobra del Ecuador en las negociaciones como país, fue una herramienta de apalancamiento para el grupo que estaba a favor del Acuerdo, y constituyó una maniobra política de condicionamiento de parte de la Unión Europea. Esta desmejora dramática de la BATNA fue una estrategia de negociación de la UE que no sólo redujo las opciones del Ecuador a una, sino que además establecía un plazo preciso para la conclusión de un proceso que llevaba tiempo abierto. Era hora de la fase de adhesión.

5. La relación entre los elementos de negociación

Varios de los elementos de la negociación se configuraron en etapas similares. La fase birregional y multipartes, así como la fase de adhesión marcaron un antes y un después en el objeto de negociación, la metodología utilizada, las estrategias, y sobre todo en las alternativas que Ecuador tenía al Acuerdo. Ha sido posible identificar si los elementos descritos influenciaron el resultado. Sopesar y ponderar cuál tuvo mayor efecto y en qué medida merece un análisis más exhaustivo. A pesar de lo indicado, es clara la preponderancia que tuvo el giro de la BATNA entre ambas fases, y la presencia de ciertos actores dentro del proceso. En primer lugar, porque si el Ecuador no hubiese visto desaparecer las preferencias del SGP Plus, no es arriesgado decir que probablemente no habría existido un relanzamiento de las negociaciones. Esto lo reconoció el mismo Presidente Correa “si en diciembre no se perderían las preferencias arancelarias y si nuestros vecinos de la región no habrían firmado ya un acuerdo con la UE, ‘nunca hubiera empezado a negociar un acuerdo comercial con la Unión Europea’” (El Ciudadano 2014).

De igual manera, al constatar el efecto que la figura del ex Vicecanciller Lucas tuvo en el proceso, en particular el momento previo al relanzamiento de las negociaciones, así como el que tuvo su separación del proceso desde abril de 2012, no se puede sino concluir que los individuos tuvieron un impacto enorme en las decisiones de política pública asociadas a la negociación.

Ahora bien, no se puede entender el cambio en la BATNA del Ecuador sin asociarlo a la estrategia de negociación de la UE, así como no se puede analizar a los actores dentro de cada parte negociadora sin analizar al mismo tiempo el proceso de la política interna definido por Odell (2003, 205).

6. Conclusión

El proceso entero de la negociación abarcó desde 2007 hasta 2014. En él se identifican cuatro fases: la preparatoria, fase birregional y multipartes, fase de suspensión y fase de adhesión; además de una quinta etapa de ratificación del Acuerdo.

Durante estos siete años el Acuerdo mutó de un esquema birregional CAN-UE a un formato multipartes en el que cada país asumía compromisos con niveles propios de ambición y a ritmos diferentes. En ese periodo, y debido a los quiebres, los elementos del análisis de negociación variaron de forma importante, no sólo por el cambio del formato de negociación sino de las condiciones y alternativas del proceso. El Acuerdo dejó de ser un Acuerdo de Asociación para convertirse en un acuerdo meramente comercial.

Hasta 2011, la decisión del Ecuador de negociar atendía a objetivos de previsibilidad y de competitividad. Previsibilidad porque el Sistema Generalizado de Preferencias del que se beneficiaban las exportaciones ecuatorianas para entrar en la UE es un sistema unilateral, condicionado y que exigía la periódica peregrinación a Bruselas de los Embajadores ecuatorianos para su renovación; y competitividad porque varios países de la región que competían con la producción del Ecuador habían logrado cerrar un Acuerdo con la UE o se encontraban negociando uno.

Tanto la previsibilidad como la competitividad servían a mantener el *statu quo*, pues si bien mejoraban el acceso de algunos productos, sobre todo permitían mantener las condiciones de acceso existentes al mercado europeo. En este contexto, la situación de no-acuerdo significaba mantener preferencias poco previsibles y, que en el futuro mediano, cuando los países centroamericanos, Colombia y Perú empiecen a beneficiarse de los calendarios de desgravación de sus acuerdos con la UE, los productos ecuatorianos irían perdiendo mercado frente a los de sus socios.

Desde 2012 la negociación tuvo una tónica distinta cuando la UE hizo conocer que a partir de 2014 varios países, entre los cuales figuraba Ecuador, ya no se beneficiarían del SGP, la situación de no acuerdo significaba pagar los aranceles NMF, un cuadro muy distinto al *statu quo* anterior que cambió la BATNA de Ecuador completamente.

El tránsito entre las fases descritas en este capítulo tuvo efectos sobre los elementos de la negociación. Por un lado las partes, que en el nivel local “de juego” no se alteraron (apenas cambiando un poco los actores), sí lo hicieron en el segundo nivel: el internacional donde se pasó de una negociación bloque a bloque, a una negociación país-bloque.

Por otro lado, la estrategia a nivel nacional, del Movimiento a favor de un esquema endógeno pasó del bloqueo (cuando se existía la posibilidad de una renovación del SGP) a una oposición más mesurada luego de que se determinó la inexistencia de alternativas reales al Acuerdo, al menos fue el caso de algunos de sus integrantes.

De igual manera, el uso de tácticas que modificaban las alternativas de la otra Parte permitió alterar un elemento sustancial de la negociación: la BATNA. La alteración por parte de la UE de la BATNA del Ecuador puso presión en el equipo de negociación, en los grupos políticos y también en los grupos económicos, quienes ahora tenían un plazo final para llegar a un acuerdo. La diferencia entre la BATNA de ambas partes facilitó a la UE usar tácticas reclamadoras de valor más agresivas durante la fase de adhesión.

Capítulo 3

Las diferencias entre el Acuerdo de Ecuador y el Acuerdo de Colombia y Perú con la UE

Luego de ubicar al lector en el posicionamiento teórico-conceptual de esta investigación y, tras explicar el proceso de negociación e interacción entre los actores del fenómeno, es momento de analizar el contenido del Acuerdo. Este tercer capítulo estudia las diferencias entre el texto negociado por Ecuador frente al texto de Colombia/Perú. La pregunta central de esta investigación es ¿Qué factores en el proceso de negociación explican la obtención de resultados distintos en los Acuerdos Comerciales Preferenciales del Ecuador- UE y Colombia-UE? Para poder responder adecuadamente esta pregunta, es necesario identificar si los resultados son efectivamente distintos y cuál es la profundidad de esas diferencias. En consecuencia, el objeto de este capítulo será explicar las diferencias entre el Acuerdo alcanzado por Perú y Colombia en febrero 2010 frente al que cerró Ecuador con la UE en julio de 2014.

1. Los Acuerdos Abarcados de la OMC

Los acuerdos que se negocia hoy en día en la esfera del comercio son muy similares en estructura y contenido a aquéllos empujados por Estados Unidos luego de la gran depresión, cuando EEUU adoptó una aproximación más liberal y, en 1934 pasó la Ley de aranceles recíproca, que permitía al Presidente negociar acuerdos bilaterales recíprocos de aranceles (White 2016, 20). Esta ley derivó en 32 acuerdos de liberalización comercial bilateral (Jackson 1984). Más tarde los EEUU impulsaron la multilateralización de sus acuerdos bilaterales dando lugar al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) de 1947 y más tarde a la Organización Mundial del Comercio (OMC) de 1994, junto con sus “Acuerdos Abarcados”.

Los Acuerdos Abarcados de la OMC contienen disciplinas en cuatro áreas relacionadas con el comercio: bienes, servicios, propiedad intelectual y compras públicas²⁴. Así como la creación del GATT en 1947 superó y, por tanto, dejó insubsistentes a la mayor parte de los 32 acuerdos firmados por EEUU, cada ronda sucesiva del GATT²⁵ hasta la creación de la OMC en 1994

²⁴ El ámbito de compras públicas es plurilateral por lo que sólo algunos Miembros de la OMC hacen parte de él, y dentro de ellos, pocos países en desarrollo.

²⁵ 6 rondas sin contar la Ronda Ginebra de 1947 que creó el GATT, ni la Ronda Uruguay de 1986-1994 que creó la OMC.

iba superando los acuerdos bilaterales precedentes, haciéndolos más o menos obsoletos. Lo mismo debería suceder con la próxima ronda de la OMC que se concluya (desde 2001 es la Ronda Doha, cuya conclusión es, eufemísticamente dicho: incierta), que debería dejar varios acuerdos actuales en estado de obsolescencia. En consecuencia, el estándar contra el que deberá medirse cualquier Acuerdo comercial actual son los Acuerdos Abarcados de la OMC, en su tiempo lo fue el GATT y antes de ello los acuerdos bilaterales de los EEUU. Es entonces necesario identificar la naturaleza de los Acuerdos Abarcados para compararlos con el Acuerdo de la UE con Perú y Colombia y con el que firmó con el Ecuador. Como es de suponer, los acuerdos regionales o bilaterales por fuera de la OMC son, axiomáticamente, OMC plus, puesto que no existen razones (tal vez sólo políticas) para negociar bilateralmente lo mismo, o menos, de lo que ya se da y recibe automáticamente con los 167 Miembros de la OMC.

Cada área descrita²⁶ incluye varios aspectos dentro de sí. Así, en bienes o mercancías existen disposiciones relacionadas a la reducción de aranceles a la importación, de barreras no arancelarias como medidas sanitarias, fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio, la eliminación de restricciones cuantitativas al comercio, facilitación del comercio y agilidad aduanera, normas para considerar a un producto como originario o no de otro territorio, medidas antidumping, salvaguardia, medidas compensatorias contra las subvenciones, reducción y eliminación de subsidios y licencias a la importación. Lo anterior se aplica predominantemente a bienes industriales, puesto que los productos agrícolas tienen sus propias disposiciones en función de las sensibilidades propias del sector. Para ambos casos los Miembros establecen “listas de concesiones” en las cuales fijan aranceles máximos para cada producto, estas listas hacen parte integrante del Acuerdo.

En materia de servicios, se regula procedimientos de publicación de información, monopolios, restricciones a las transferencias, no discriminación mediante trato nacional y nación más favorecida y condiciones de acceso a mercados²⁷. De manera similar al caso de mercancías, se establece un anexo que contiene la “lista de compromisos” en las cuales se enumera los

²⁶ Bienes, servicios, propiedad intelectual y compras públicas.

²⁷ Estas condiciones consisten en permitir la prestación de servicios de la otra Parte absteniéndose de limitar por ejemplo: el número de proveedores; el monto de las transacciones; el valor de los activos; el número total de operaciones; el número de personas físicas que pueden emplearse en un sector.

servicios a los cuales se aplicarán las disposiciones de trato nacional. Estas listas también hacen parte integrante del Acuerdo.

Los derechos de propiedad intelectual se regulan sólo en su aspecto comercial²⁸. Se fija un nivel mínimo de protección a los derechos de propiedad intelectual. Las áreas incluidas son los derechos de autor (obras literarias, cinematográficas, fonográficas y software) y la propiedad industrial (patentes de invención, datos de prueba, indicaciones geográficas, modelos industriales, topografía de circuitos y marcas). La cuarta área, relacionada a las compras públicas, establece obligaciones de transparencia y de trato nacional, a efectos de que los nacionales de otra Parte, así como sus bienes y servicios reciban un trato no menos favorable que los nacionales en las licitaciones y, en general, en los procesos de contratación pública.

Finalmente, existe un aspecto transversal a los demás: el mecanismo para la solución de diferencias. Su objetivo es, por un lado, proveer un mecanismo para resolver de manera consensual las controversias derivadas de la aplicación de los Acuerdos Abarcados y, por otro lado, asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los Miembros en base a esos acuerdos. Los acuerdos entre dos o más países, que son negociados y suscritos por fuera de la OMC, como se indicó, son OMC plus, en el sentido que establecen obligaciones más allá del estándar existente en la Organización. En consecuencia y, dependiendo del acuerdo, puede abarcar otras disciplinas, tales como protección de inversiones, confiscación de activos, desgravación de la repatriación de utilidades, evitación de la doble imposición y establecimiento de mecanismos de resarcimiento en caso de incumplimiento, regulación sobre medioambiente, derechos laborales, cooperación, dialogo político y derecho de competencia. Las características y disciplinas indicadas, así como su profundidad son las que determinan el tipo de acuerdo de que se trate.

2. Los tipos de Acuerdos Comerciales

El principio de Nación Más Favorecida (NMF) es uno de las cláusulas más antiguas en materia comercial (Nicol 1988). Este principio, que representa la dimensión internacional de

²⁸ Por ejemplo, en materia de derechos de autor existen derechos patrimoniales (derecho exclusivo a explotar económicamente la obra) y derechos morales (derecho de un autor a preservar la integridad de la obra). En la OMC sólo se regulan los aspectos comerciales, es decir los derechos patrimoniales.

la no discriminación²⁹ es parte de la OMC y, antes de ella, del GATT, recogido en su primer artículo. Este principio impediría la posibilidad de que los Miembros de la OMC concluyan acuerdos bilaterales; en razón de que cualquier ventaja o privilegio que se otorguen los firmantes debe ser inmediata e incondicionalmente extendida al resto de Miembros de la OMC³⁰.

No obstante lo anterior, el Art. XXIV del GATT permite apartarse de este principio cuando existe de por medio un acuerdo que, según el art. XXIV.5 puede tratarse de una unión aduanera o una zona de libre comercio³¹ y aquellos acuerdos provisionales que apuntan hacia una de las dos opciones anteriores. Una importante condición que deben satisfacer para ser compatibles con la normativa multilateral, es que deben cubrir “lo esencial del comercio”³² y reducir barreras tanto arancelarias, como no arancelarias.

No obstante, el GATT regula únicamente el comercio de mercancías. Por lo que no afecta disciplinas más allá de bienes como el caso de los servicios, o la propiedad intelectual. Es importante notar que las excepciones al principio de NMF en el marco de acuerdos regionales sólo existen para comercio de bienes y servicios en función de los Art. XXIV y V, del GATT y GATS respectivamente. Lo que significa que los compromisos tomados por un Miembro de la OMC en el marco de un acuerdo regional, en materia de propiedad intelectual, deben ser multilateralizados de manera inmediata sin derecho a ningún tipo de compensación. Esto tuvo importantes repercusiones para los países andinos como se verá más adelante. Decíamos que la OMC marca de alguna forma el estándar de los tipos de acuerdos y de las disciplinas abarcadas, pues determina qué tipos de acuerdo y qué características deben reunir a efectos de constituir excepciones válidas al principio de NMF. No existe un documento oficial de la OMC, ni decisiones de sus órganos que definan los tipos de acuerdos, pero sobre la base del Art. XXIV y de la Cláusula de Habilitación (L/4903); así como del sistema de

²⁹ Siendo la dimensión nacional el principio de Nación Más Favorecida.

³⁰ Artículo I del Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio de 1994.

³¹ En razón de lo cual el término general para referirse a estos acuerdos es “Acuerdos Comerciales Regionales” (ACRs) aunque pertenezcan a regiones distintas y en muchos casos se trate de acuerdos meramente bilaterales.

³² No ha existido una definición de lo que significa “lo esencial del comercio”, pero existen dos aproximaciones al abordar este término: una cuantitativa que sugiere, por ejemplo, que al menos el 80%-90% del comercio debería estar cubierto por el Acuerdo; y una segunda, cuantitativa, que plantea que ningún sector significativo debería estar excluido de la negociación. En todo caso, los paneles de la OMC han reconocido que “lo sustancial del comercio” es distinto de “todo el comercio” y de “meramente una parte del comercio” (ver caso DS34: *Turkey — Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*)

clasificación que usa la Base de Datos sobre los Acuerdos Comerciales de la OMC puede clasificarse a los Acuerdos según su alcance, y según su tipo. Por su alcance se dividen en acuerdos sobre mercancías y acuerdos sobre servicios. Los acuerdos de mercancías, según su tipo se dividen en uniones aduaneras³³, acuerdos de libre comercio³⁴ y acuerdos de alcance parcial³⁵.

El Ecuador, según esta clasificación tendría actualmente un acuerdo de libre comercio, una unión aduanera “imperfecta” y una serie de acuerdos amparados en un acuerdo paraguas. Además, tiene un acuerdo con un no Miembro de la OMC, Irán.

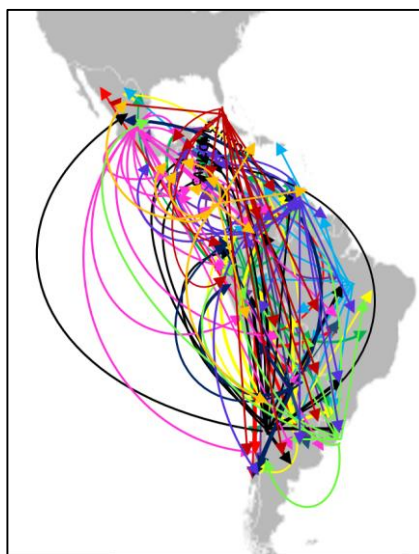
El Acuerdo de libre comercio sería aquel concluido con la Unión Europea, en vigor desde enero 2017, que se analiza detalladamente más adelante. La Comunidad Andina (CAN) es considerada una unión aduanera imperfecta, puesto que los países andinos han armonizado normativa en diversas áreas comerciales, y mediante la Decisión Andina 535 de octubre de 2002, al menos temporalmente, mantuvieron un arancel externo común, y se aplicaron reglas comunes al comercio extra subregional. Finalmente, se encuentran los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI con Cuba, Mercosur, Chile, México, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras. La Figura 4.1 muestra el mapa de Acuerdos Comerciales Regionales de los países de la ALADI únicamente con los demás países de la ALADI.

³³ En los términos del Art. XXIV.8.a: “se entenderá por unión aduanera, la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera [...] que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas [...] sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales [y que] cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos”

³⁴ En los términos del Art. XXIV.8.b “se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas [...] con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales”

³⁵ En los términos de la Decisión L/4903: “los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las PARTES CONTRATANTES, las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo”

Figura 4.1 Acuerdos Regionales entre Miembros de la ALADI³⁶



Fuente: Trabajo de investigación

Cada Acuerdo descrito tiene un alcance (áreas cubiertas) y profundidad (nivel de los compromisos asumidos en cada área cubierta) determinados. A continuación, se ofrece un cuadro general (Tabla 4.1) que describe el alcance de cada Acuerdo comercial vigente para Ecuador. Las celdas que contienen “X” describen los casos en los que el Acuerdo ha desarrollado disciplinas propias en el área; las celdas que contienen “O” describen, ya sea el caso en que el Acuerdo incorpora por referencia las disciplinas de la OMC o en el que el texto del Acuerdo no va más allá de las obligaciones existentes en el marco de la OMC. Finalmente, las celdas que se han dejado vacías implican que el Acuerdo no tiene disciplinas en el área.

Las iniciales corresponden de la siguiente manera: AR – aranceles; MSF – medidas sanitarias y fitosanitarias; OTC – obstáculos técnicos al comercio; FC – facilitación al comercio; VA – valoración aduanera; OR – origen; AD – aplicación de derechos antidumping; SG – salvaguardias; SB – subsidios, subvenciones y medidas compensatorias; SRV – comercio de servicios; PI – propiedad intelectual; CP – contratación pública, CM – competencia y; SD – solución de diferencias.

³⁶ Cada color representa un país.

Tabla 4.1 Alcance de los Acuerdos del Ecuador

Acuerdo	Área	Mercancías								SRV	PI	CP	CM	SD
	AR	MSF	OTC	FC	VA	OR	AD	SG	SB					
Acuerdo Multipartes UE	X	X	X	X	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acuerdo Cartagena CAN	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X
AAP.CE N° 46 con Cuba	X	O	X			X	X	O	X		O			O
AAP.CE N° 59 con Mercosur	X	X	X		X	X	O	X	X		O		O	X
AAP.CE N° 65 con Chile	X	X	X	X	O	X	O	X	O					X
AAP.R N° 29 con México	X					X		X						
AAP.A25TM N° 42 con Guatemala	X	X	X	X		X		X	O					X
Acuerdo con Nicaragua	X	O				X	O	O	O					
Acuerdo con El Salvador	X	X	X	X	O	X	O	X	O					X
Preferencia arancelaria regional	X					X								
Nóminas de apertura de mercados	X					X								

Fuente: Acuerdos de la ALADI, ACM Ecuador – UE, Acuerdo de Cartagena

3. El Acuerdo suscrito por Colombia y Perú con la UE

Para refrescar lo recorrido: el proceso de negociación inició en septiembre de 2007 cuando se llevó a cabo la primera ronda de negociación en el esquema birregional CAN-UE, que prevalece sólo hasta la tercera ronda en abril 2008, luego de lo cual en mayo se adopta un mecanismo flexible y se inicia la fase Multipartes; sin Bolivia. Esta fase produce nueve rondas de negociación, Ecuador participa sólo en cuatro de ellas, el proceso completo concluyó para Colombia y Perú en febrero de 2010 durante una “reunión de cierre” (Villagómez 2017). En junio 2012 se suscribió el Acuerdo entre la UE por una parte y Colombia y Perú por otra (la entrada en vigor se dio en 2013; marzo para Perú y agosto para Colombia).

Conforme se ha identificado, el Acuerdo que suscriben Colombia y Perú en 2012 con la Unión Europea establece obligaciones nuevas en todas las mismas 14 áreas descritas en el cuadro anterior, excepto valoración en aduana, donde existe una remisión al Acuerdo de la OMC respectivo.

Ahora bien, el hecho de establecer disciplinas adicionales, por un lado y tal como se mencionó antes, es apenas lógico, puesto que no existe mayor interés en replicar las obligaciones existentes sino en establecer nuevas; y, por otro lado, no es automáticamente beneficioso para el país desarrollado como algunos intuyen, puesto que, dependiendo del área,

un país en desarrollo podría tener gran interés en el establecimiento de disciplinas más fuertes, e.g. subsidios y ayudas internas, medidas sanitarias o cooperación.

Con esto en mente, es importante señalar que, para cuando iniciaron las negociaciones con la UE, tanto Colombia como Perú habían suscrito casi un año atrás el acuerdo con los Estados Unidos, un acuerdo con alcance similar al de la UE, pero con una profundidad mucho mayor, en particular en materia de propiedad intelectual. Al ser esta un área políticamente sensible para los países en desarrollo que no puede ser acordada de manera bilateral³⁷, la conclusión de un Acuerdo en la materia, facilita la aceptación de disposiciones similares en Acuerdos ulteriores.

De la misma forma, los acuerdos concluidos en la región por países que tenían sectores exportadores interesados en el mercado de EEUU, economías dependientes de ese socio, sumado a Presidentes fuertes que apoyaban la idea de un acuerdo con ese país, crearon el precedente en América Latina para la difusión de este tipo de acuerdos.

Aquellos países latinoamericanos más dependientes del acceso a mercados con sectores fuertemente orientados hacia la exportación que apoyaban el acuerdo fueron en los que la difusión de acuerdos preferenciales se extendió. De otro lado, cada acuerdo preferencial condujo a reacciones defensivas de países vecinos con canastas de exportación similares (Quiliconi 2014, 245)

En áreas distintas a la propiedad intelectual, si bien existe la posibilidad de acordar un trato bilateral que no debe necesariamente multilateralizarse, luego de un Acuerdo de gran alcance y gran profundidad, los acuerdos posteriores se hacen más sencillos. La razón es que, mediante un acuerdo comercial, los países buscan aprovechar, tanto la creación de comercio como la desviación de comercio en los términos planteados por Jacob Viner (Sally 2008, 125).

Adicionalmente, la negociación de un acuerdo de gran alcance requiere un ejercicio interinstitucional a efectos de definir la posición que mantendrá el país en las negociaciones.

³⁷ Por la ausencia en el Acuerdo sobre los ADPIC, como se explicó, de una disposición similar al Art. XXIV del GATT que permite el otorgamiento de ventajas en el marco de Acuerdos Bilaterales sin necesidad de extenderlos por virtud del principio NMF.

Luego de este autoexamen que consiste, por un lado, en poner la casa en orden, y por otro, conocer las debilidades y fortalezas del país a nivel institucional y de los sectores productivos, los acuerdos sucesivos requieren mucho menos esfuerzo, pues se necesita más una actualización que el levantamiento de información nueva desde cero. El ahorro en los costos de rehacer estos procesos desde un inicio cada vez que se negocia un nuevo acuerdo es el mismo al que se refería Malamud con la disminución de los costos de transacción derivada de la cooperación internacional (Malamud 2010, 6).

Esta capacidad de Perú y Colombia de asumir compromisos en áreas que Ecuador y Bolivia no tenían obligaciones previas fue una de las razones de que el proceso birregional se desbaratara y se diera paso a la fase multipartes.

El Acuerdo suscrito por Colombia y Perú contiene elementos estándar dentro de los acuerdos comerciales de amplio alcance; está compuesto por catorce títulos, catorce anexos y dos declaraciones conjuntas. En resumen cubren: el comercio de mercancías (incluido listas de desgravación, origen, sanitario, normas técnicas, aduanas), de servicios (incluido listas de compromisos), movimientos de capital, contratación pública, propiedad intelectual (incluida la lista de indicaciones geográficas a proteger), competencia, transparencia, solución de controversias y asistencia técnica.

3.1. Mercancías

Las Partes se comprometen a desgravar sus aranceles de conformidad con los calendarios establecidos en el Anexo I del Acuerdo, siempre y cuando las mercancías puedan ser consideradas originarias de conformidad con el anexo II del Acuerdo, este anexo establece reglas generales y específicas de origen, el Acuerdo permite la acumulación de origen con algunos otros países que la UE mantiene acuerdos similares. A continuación, se presenta un resumen de las preferencias otorgadas por la UE a Colombia y Perú y viceversa. El cuadro considera las “canastas” de desgravación que cada país acordó. Los valores han sido redondeados a números enteros.

Tabla 4.2 Preferencias otorgadas por la UE a Colombia y Perú por “canastas”

Agrícolas		
Otorgadas por la UE	Colombia	Perú
0 años	73%	75%
3 años	1%	1%
5 años	2%	1%
7 años	3%	7%
10 años	1%	1%
12-17 años	0%	0%
Otras	7%	13%
Exclusiones	13%	2%
Total	100%	100%

Fuente: Acuerdo UE Colombia y Perú

Tabla 4.3 Preferencias otorgadas por Colombia y Perú a la UE por “canastas”

Agrícolas		
Otorgadas a la UE	Colombia	Perú
0 años	44%	47%
3 años	9%	5%
5 años	3%	21%
7 años	2%	1%
10 años	0%	12%
12-17 años	0%	3%
Otras	36%	11%
Exclusiones	6%	0%
Total	100%	100%

Fuente: Acuerdo UE Colombia y Perú

Este mismo capítulo establece obligaciones de trato nacional; eliminación de las restricciones cuantitativas; regulación del uso de licencias de importación; reglamentación de las Empresas Comerciales del Estado; disposiciones específicas para los bienes agrícolas; condiciones para la aplicación de salvaguardias multilaterales, bilaterales y agrícolas; preservación del derecho de usar el sistema de franjas de precios; eliminación de subvenciones a la exportación para

mercancías que tienen un arancel final de 0%; aplicación de medidas antidumping y medidas compensatorias; disposiciones para asegurar que las medidas sanitarias y fitosanitarias se aplican únicamente sobre la base de evidencia científica, y lo mismo para los obstáculos técnicos al comercio; disposiciones sobre facilitación al comercio que aseguran que los procedimientos aduaneros son expeditos, no discriminatorios y se basan en gestión de riesgos, se prevé la adopción de resoluciones anticipadas para clasificación arancelaria, valoración aduanera y determinación de origen; en materia de valoración aduanera se reitera las obligaciones del Acuerdo respectivo de la OMC.

3.2. Servicios

El Acuerdo contiene disposiciones para garantizar que los prestadores de servicios, en los cuatro modos de prestación³⁸, no se enfrenten a más limitaciones que aquellas listadas en los Anexos VII, VIII y IX del Acuerdo. Las Partes listan las medidas que limitan el acceso a mercados mediante; restricción del número de establecimientos, restricción del valor total de transacciones, limitación al número total de operaciones, limitación del número de personas físicas empleables, limitaciones a la participación de capital extranjero y limitaciones al tipo de figura jurídica necesaria para prestar servicios.

3.3. Movimientos de capital

Este corto título de apenas cuatro artículos tiene por objeto garantizar que las Partes no aplicarán medidas de restricción al movimiento de divisas, puesto que podrían anularse las ventajas del Acuerdo. Existe una disposición de salvaguardia que permite aplicar restricciones/salvaguardias temporales en caso de que causen dificultades sobre la política cambiaria.

3.4. Contratación Pública

Este título contiene disposiciones que garantizan que los bienes, servicios y los proveedores de esos bienes servicios de una de las Partes, reciban un trato no menos favorable en las otras Partes. Este trato se aplica para las contrataciones públicas que: no se encuentran de otra

³⁸ Los cuatro modos de prestación son: 1) Comercio transfronterizo de servicios; 2) Consumo en el extranjero; 3) Establecimiento; y, 4) Presencia de personas físicas.

forma excluidas³⁹ del Acuerdo, sobrepasen los umbrales establecidos para bienes, servicios y servicios de construcción (obras), sean contratadas por una entidad cubierta⁴⁰, consistan en un bien, servicio o servicio de construcción que se encuentre en la lista de cobertura⁴¹. Vale mencionar que las listas de Perú y Colombia, en contratación pública, han sido presentadas bajo el esquema de “listas negativas”, es decir, la liberalización aplica a todos los sectores, excepto para aquellos que han sido listados.

3.5. Propiedad Intelectual

El Acuerdo con la UE incorpora por referencia varios acuerdos internacionales en materia de Propiedad Intelectual, a saber: el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la OMC⁴²; todos los Acuerdos administrados por la OMPI de los que las Partes sean parte, el Convenio sobre Diversidad Biológica. El título además hace énfasis en la implementación de la “Decisión del Consejo General de la OMC del 30 de agosto de 2003 sobre el párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, así como del Protocolo Modificadorio del Acuerdo sobre los ADPIC, suscrito en Ginebra el 6 de diciembre de 2005”⁴³ esta decisión reitera el derecho de los Miembros de la OMC a hacer uso de las flexibilidades contenidas en el artículo 31 del ADPIC sobre otros usos sin autorización del titular de la patente, también conocido como “licencias obligatorias”. Asimismo, establece que, cuando una Parte solicite datos de prueba para aprobar la comercialización de nuevas entidades químicas, esos datos de prueba serán protegidos mediante un periodo de exclusividad de 10 años para agroquímicos y 5 años para farmacéuticos en los cuales ningún competidor podrá apoyarse en dichos datos para obtener el permiso de comercialización de genéricos. Estos 10 y 5 años respectivamente serán contados desde la fecha en la cual se otorga la autorización de comercialización.

³⁹ Existen exclusiones como: las contrataciones que son financiadas mediante créditos; los servicios vinculados a la venta, redención y distribución de la deuda pública; las contrataciones realizadas de conformidad con un acuerdo internacional relacionado a la ejecución conjunta de proyectos, entre varias otras.

⁴⁰ El Acuerdo contiene una lista de entidades cubiertas para tres niveles: central, subcentral y otras entidades.

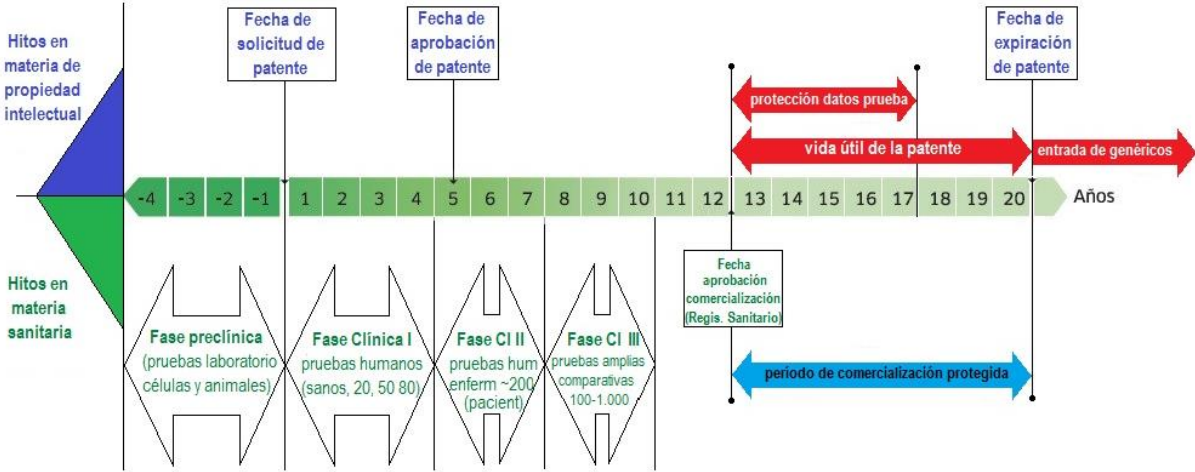
⁴¹ Existe, asimismo, una lista de bienes, servicios y servicios de construcción cubiertos por el Acuerdo.

⁴² Que a su vez incorpora, por referencia, los artículos 1 a 12 y el artículo 19 del Convenio de París de 1967 (Acta de Estocolmo del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial de 14 de julio de 1967); los artículos 1 a 21 del Convenio de Berna de 1971 (Acta de París del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas de 24 de julio de 1971).

⁴³ Art 197.3 del ACM

En la práctica, esta disposición no debería añadir tiempo de protección a los 20 años concedidos a la patente, puesto que al contarse a partir de la fecha en que se concede autorización de comercialización (registro o autorización sanitaria) este periodo se contará normalmente dentro del periodo de protección, a menos que el proceso de aprobación sanitaria dure, en total, más de 15 años en el caso de los farmacéuticos.

Figura 4.2 protección de los datos de prueba según el Art. 231 del ACM para farmacéuticos



Fuente: ACM

Finalmente, el capítulo sobre propiedad intelectual contiene disposiciones sobre protección a las indicaciones geográficas por medio de las cuales Colombia y Perú reconocen una lista de 118 denominaciones de origen europeas para varios productos cárnicos, lácteos, vitivinícolas, cervezas y bebidas espirituosas cuyos nombres no podrán ser utilizados en el futuro sin la autorización de los titulares de estas indicaciones.

3.6. Competencia

El Acuerdo establece como prácticas incompatibles los acuerdos entre competidores, el abuso de la posición dominante de mercado, y las concentraciones de empresas que obstaculicen la competencia. El Acuerdo garantiza el derecho de las Partes a mantener monopolios públicos y Empresas Comerciales del Estado. El Acuerdo prevé la posibilidad de que, cuando una práctica anticompetitiva tenga lugar en el territorio de una Parte, pero tiene efectos en las dos Partes o en la relación comercial, el afectado pueda solicitar medidas que permitan el cumplimiento de la normativa de competencia.

4. ¿Qué partes del Acuerdo causaron el retiro del Ecuador y debían renegociarse?

Si bien Bolivia y Ecuador abandonan el proceso en etapas distintas y a casi un año de distancia, lo hacen por razones similares. Cuando Bolivia se separó en mayo de 2008, lo hizo por desacuerdos en materia de propiedad intelectual, compras públicas y servicios básicos según declaró el Presidente Morales:

No queremos TLC porque no queremos el patentamiento de la vida...[El Acuerdo] lleva a liberalizar y privatizar los servicios básicos, y la nueva Constitución Política del Estado boliviano plantea que los servicios básicos son un derecho humano...obligan a abrir compras del Estado a la competencia extranjera, dejando desprotegidos a los productores y empresarios nacionales (El Universo 2008).

Por su parte, las autoridades ecuatorianas de entonces señalaron que:

Ecuador suspendió la negociación del Multipartes el 17 de julio de 2009, debido a su escaso avance, para presionar por la solución del diferendo del banano y, sobre todo, como respuesta a la necesidad de redefinir el campo de negociación, con el afán de conseguir un acuerdo de comercio favorable para la mayoría de productores nacionales, no para unos pocos exportadores y menos aún para las transnacionales europeas. (Falconí y Oleas 2012, 53).

A pesar de que el Presidente Rafael Correa había criticado abiertamente los TLCs antes de asumir el mandato (Acosta *et al* 2006), debió reconsiderar el Acuerdo comercial con la UE, luego de que en 2011 se supiera que el Ecuador ya no estaría cobijado por el SGP a partir del 1 de enero de 2014. La decisión se selló en abril de 2013, mediante una reunión presidencial Merkel-Correa en Berlín (Eldiario.es 2013). Para entonces el proceso de negociación con Colombia y Perú había finalizado casi 3 años antes y había sido suscrito hace meses. A propósito de la separación de Bolivia en mayo de 2008, y el posible reinicio de las negociaciones en 2016, el representante de la UE en Bolivia, Timothy Torlot, indicó que “cualquier acuerdo comercial que decida negociar el Gobierno boliviano con el bloque de 28 países europeos se basará en lo que previamente negociaron los otros miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)” (Los Tiempos 2016). Esta afirmación refleja la posición de la UE no sólo actualmente frente a Bolivia, sino también la que mantenía en 2013 frente a Ecuador cuando se retomaron las negociaciones.

El problema, tal como se indicó en el capítulo anterior, era que ese Acuerdo firmado por Colombia y Perú había sido “inaceptable” en su momento para el Ecuador, y fue una de las razones de su separación inicial del Acuerdo. Ecuador, si bien se separó del proceso en julio 2009, antes de la quinta ronda, siguió participando en las otras rondas como observador⁴⁴ (Villagómez 2017) por lo que estaba al corriente del estado de los textos, las propuestas presentadas de lado y lado, aquellas que fueron aceptadas, las que no y, las razones de una u otra.

El 30 de octubre 2013, “Ecuador transmitió los documentos que contienen las precisiones y pies de página que le interesan introducir en el texto del mencionado acuerdo, de manera que este incorpore las necesidades y realidades nacionales.” (El Comercio 2014; Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador 2014). Estas precisiones contenían modificaciones a los textos negociados por Colombia y Perú con el objeto de obtener “un tratado comercial ‘mejor’ que el que los Veintiocho tienen suscrito con Colombia y Perú, más adaptado a los planes de desarrollo del país” (El País 2014) como señaló el Ministro Rivadeneira. En esa ocasión también indicó que:

Nosotros lo que estamos pidiendo a Europa y estamos negociando es algo mejor que lo de Colombia y Perú... Tenemos que asegurarnos un trato especial y diferenciado, que nos den más de lo que les dieron a Colombia y Perú... Nos incorporamos a un acuerdo que tiene un tronco común, elementos comunes, pero que tiene grandes particularidades para cada caso... Uno de los grandes errores y falacias que se utilizan en este tema es decir que el acuerdo multipartes es idéntico para la UE, Colombia, Perú y Ecuador... para cada país hay “particularidades específicas” no sólo en los anexos sino “también en el mismo texto” del tratado (El País 2014).

La segunda mitad de 2013 fue dedicada a videoconferencias entre los equipos negociadores de Ecuador y la UE para “preparar las negociaciones que se llevarían a cabo en la Primera Ronda de Negociaciones... Los trabajos se desarrollaron teniendo como base las propuestas del Ecuador con precisiones a los textos del Acuerdo” (Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador 2014).

Tanto Ecuador como Bolivia, al momento de su separación, compartían preocupaciones en torno a ciertas disposiciones del Acuerdo que podrían ser contrarias a sus intereses y, en

⁴⁴⁴⁴ Excepto a la “reunión de cierre”.

particular a sus nuevas Constituciones de 2008 y 2009 respectivamente. Por ejemplo, la Constitución de Bolivia contiene disposiciones en su Art. 255.II que establecen ciertos principios para la suscripción de Acuerdos internacionales como:

Rechazo y condena a toda forma de dictadura, colonialismo, neocolonialismo e imperialismo... prohibición de formas de apropiación privada para el uso y explotación exclusiva de plantas, animales, microorganismos y cualquier materia viva... prohibición de importación, producción y comercialización de organismos genéticamente modificados... Protección y preferencias para la producción boliviana, y fomento a las exportaciones con valor agregado (Estado Plurinacional de Bolivia 2009)

De igual forma, el Art. 366 establece que “No se reconocerá en ningún caso tribunal ni jurisdicción extranjera y no podrán invocar situación excepcional alguna de arbitraje internacional” (Estado Plurinacional de Bolivia 2009). Estas disposiciones, dependiendo de su interpretación y amplitud pueden ser inconsistentes con el Acuerdo que había sido suscrito por la UE con Colombia y Perú.

Para el Ecuador, la situación no era muy distinta. La Constitución del Ecuador prevé en su Art. 442 que

No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas. (República del Ecuador 2008).

Esta disposición limitaba la posibilidad de que el Acuerdo que Ecuador negocie incluya artículos relacionados a arbitraje en caso de diferencias inversionista-Estado, que son consuetudinarias en los capítulos de inversión de los Acuerdos comerciales⁴⁵.

Su Art. 421 establece que un instrumento comercial, en su aplicación “no menoscabará, directa o indirectamente, el derecho a la salud, el acceso a medicamentos, insumos,

⁴⁵ Ver: Capítulo 10, Sección B del Acuerdo de Promoción Comercial Colombia - EE.UU.; Artículo 9.16.3 del Acuerdo de Libre Comercio entre Perú y Corea; Artículo 10.14 de Sección B del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América; Artículo 9.13 del Tratado de Libre Comercio Panamá – Singapur.

servicios, ni los avances científicos y tecnológicos” (República del Ecuador 2008). Esta disposición por su parte, podía ser interpretada como incompatible con las disposiciones de protección adicional a la propiedad intelectual por su efecto en el acceso a los medicamentos.

El Art. 288 que se encuentra en el capítulo sobre soberanía económica de la Constitución manda:

Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. (República del Ecuador 2008).

Esta disposición podía ser contraria a los artículos relacionados al trato nacional que las partes comprometen usualmente en los capítulos sobre contratación pública de esta clase de Acuerdos internacionales⁴⁶. Asimismo, la Constitución del Ecuador contiene reservas en sectores estratégicos que garantizan al Estado el derecho exclusivo de su gestión, esto se recoge en el Art. 313:

El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley. (República del Ecuador 2008) Subrayado añadido.

⁴⁶ Ver: Capítulo 9, Artículo 9.2 del Acuerdo de Promoción Comercial Colombia - EE.UU.; Artículo 16.3 del Acuerdo de Libre Comercio entre Perú y Corea; Artículo 9.2 del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América; Artículo 8.3 del Tratado de Libre Comercio Panamá – Singapur.

Esta reserva dificultaría asumir compromisos en materia de servicios, en particular porque la Constitución reserva al Estado su gestión, enfatiza en su orientación al interés social e incluye sectores de gran interés para los países de la UE como telecomunicaciones o energía. Las precisiones, que Ecuador debía negociar entonces estaban relacionadas principalmente con propiedad intelectual; contratación pública; servicios; además de defensa comercial; y evidentemente acceso a mercados para productos agrícolas y no agrícolas. Para llegar a esta determinación, en agosto de 2012, se estableció un grupo técnico, primero dentro Ministerio de Relaciones Exteriores y, a partir de su creación en junio 2013, en el Ministerio de Comercio Exterior. Este grupo se encargó de revisar el estado de situación de lo negociado por el Ecuador con la UE hasta julio de 2009 (Betancourt 2017).

Al concluir el examen de todos los artículos del acuerdo comercial se identificaron las diferencias y especificidades jurídicas que se requerirían para que el instrumento comercial con la UE fuese aceptable para el Ecuador y sobre todo compatible con la nueva Constitución del país. En 2008 la antigua Constitución ecuatoriana había sido modificada, lo cual obligaba a replantear varios temas, tanto los negociados anteriormente como aquellos pendientes (Betancourt 2017).

5. ¿Qué partes del Acuerdo fueron renegociadas por el Ecuador?

Luego de que Ecuador definiera la lista de temas que requerían ajustes mediante “subpárrafos”, “precisiones” y “pies de página”, el 30 de octubre remitió a la UE los documentos en los que se detallaban estas modificaciones. Estas precisiones abarcaban todos los Títulos del ACM. El 7 de noviembre se realizó una videoconferencia con la UE, quien identificó las disposiciones que podían ser aceptadas sin problemas, aquellas cuyos textos podían negociarse y finalmente las que representaban dificultades.

El proceso, como se conoce, tomó 4 rondas, distribuidas de la siguiente forma: 1ra ronda – del 13 al 17 de enero en Bruselas; 2da ronda – del 24 al 28 de febrero en Manta; 3ra ronda – del 9 al 13 de junio en Bruselas; y, cuarta ronda – del 7 al 17 de julio en Bruselas. Estas rondas produjeron 24 cambios dentro de las disposiciones, distribuidos en 10 de los 14 títulos del texto principal del Acuerdo. Estas modificaciones tienen por objetivo incorporar el nombre del Ecuador dentro del Acuerdo; además existen 18 modificaciones que tienen por objeto distinguir disposiciones específicas para el Ecuador, del Acuerdo alcanzado por Colombia y Perú. Estas modificaciones fueron introducidas en los textos mediante un “Protocolo de Adhesión de

Ecuador al Acuerdo Comercial Multipartes”. Las modificaciones que tenían una naturaleza más formal o que se introdujeron a efectos de añadir el nombre del Ecuador a las disposiciones que mencionaban específicamente a Colombia y Perú no han sido consideradas dentro de este análisis. De otro lado, las modificaciones, ya sea en el texto principal del Acuerdo, o en sus Anexos⁴⁷, que tienen repercusiones comerciales significativas se detallan a continuación.

5.1. Acceso a mercados

Si bien se ha explicado que los capítulos de los acuerdos comerciales de amplio alcance tienen una estructura similar y disposiciones parecidas, en el caso de acceso a mercados esto es válido únicamente para la parte normativa, puesto que las listas de desgravación varían enormemente de acuerdo a acuerdo, en incluso de Parte a Parte dentro del mismo Acuerdo. En el ACM no fue distinto, siendo que ambas partes buscaban mejorar el acceso para su canasta exportable, el Ecuador privilegió el acceso para sus productos agrícolas, agroindustriales y pesca; mientras que la UE buscó acceso para productos principalmente industriales.

Tabla 4.4 Comparativo de las Preferencias otorgadas por y a la UE por “canastas”

Canasta	Agrícolas - Otorgadas por UE			Agrícolas - Otorgadas a UE		
	Colombia	Perú	Ecuador	Colombia	Perú	Ecuador
0 años	73%	75%	76%	44%	47%	44%
3 años	1%	1%	0%	9%	5%	2%
5 años	2%	1%	1%	3%	21%	16%
7 años	3%	7%	6%	2%	1%	1%
10 años	1%	1%	1%	0%	12%	13%
12-17 años	0%	0%	0%	0%	3%	1%
Otras	7%	13%	6%	36%	11%	13%
Exclusiones	13%	2%	10%	6%	0%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: ACM, y Acuerdo UE-PE CO

⁴⁷ Las diferencias más importantes entre los acuerdos se encuentran recogidas en los anexos y no en el texto principal, esto es esencialmente porque las especificidades requeridas por el Ecuador no están disponibles para Colombia y Perú, por lo que, de haber estado en el texto principal, en lugar de “...las Partes...” habrían debido especificar “...para el caso de Ecuador...”. Al incluir estos textos en los anexos específicos del Ecuador, el cambio afecta sólo a la UE y al Ecuador, sin necesidad de aclaraciones específicas.

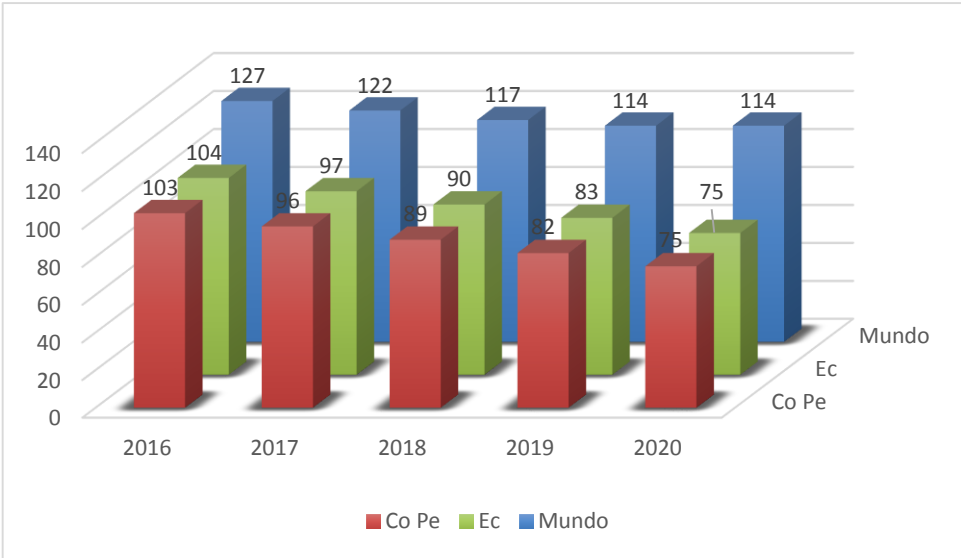
Como se puede observar en el cuadro, Ecuador obtuvo un tratamiento más favorable que Perú y Colombia en la canasta de apertura inmediata. Asimismo, tuvo oportunidad de excluir más productos que sus vecinos, lo que conllevó que las exclusiones de la UE para con Ecuador también sean mayores que las acordadas con Perú y Colombia. En tanto todos los bienes industriales en la lista otorgada por la UE, y la mayoría de los otorgados por los países andinos, tienen desgravación inmediata no se los ha incluido en el cuadro.

Las sensibilidades del Ecuador en materia de acceso estaban compuestas principalmente por los sectores automotriz, lácteo, cereales, cárnicos y licores, mientras que el principal producto defensivo de la UE fue el banano.

Como resultado de la negociación, el Ecuador obtuvo 0% de arancel para las principales cadenas productivas agrícolas, tales como flores, frutas frescas y congeladas (excepto banano), vegetales frescos y congelados, café, cacao y sus derivados, aceites y oleaginosas, confites y vegetales y frutas procesados.

Como se indicó, el caso del banano tuvo un tratamiento diferenciado por las dificultades históricas que la UE ha tenido para liberalizar este producto, no obstante, se consiguió un tratamiento mejor que el otorgado al resto del mundo en condiciones NMF. El arancel cobrado al Ecuador mantiene una diferencia simbólica de 1 € por TM hasta el año 2020, a partir de donde pagan el mismo arancel de 75 €/TM conocido como “landing zone”.

Figura 4.3 Acceso del banano ecuatoriano a la UE en el ACM frente a Colombia, Perú y al mundo



Fuente: ACM

En cuanto a los productos no agrícolas, el 100% de la oferta industrial exportable se beneficia del 100% de preferencia para acceder a la UE desde el 1 de enero de 2017. Varios de ellos no sólo mantuvieron las preferencias en el marco del SGP, sino que incluso mejoraron sus preferencias, la siguiente tabla muestra la diferencia del arancel que se pagaba con el SGP frente al que se debe pagar en el marco del Acuerdo.

Tabla 4.5 Diferencia entre el arancel NMF, el del SGP e intra-acuerdo ACM para productos ecuatorianos

PRODUCTO	ARANCEL		
	NMF	SGP	ACM
camarón	12%	3,6%	0%
confites	24%	10%	0%
chocolates	23%	14%	0%
galletas	33%	24%	0%
mermeladas	38%	3%	0%
atún	24%	0%	0%
flores	12%	0%	0%
café	9%	0%	0%
brócoli	14%	0%	0%
plásticos	6,5%	0%	0%
textiles	12%	0%	0%

Fuente: ACM

Es importante señalar que el Ecuador obtuvo plazos largos para la desgravación de sus productos sensibles como quesos maduros de humedad menor al 63,5% (17 años), carnes de porcino saladas, ahumadas; trozos de piernas de porcino conservadas (15 años) y miel; cebollas; fréjoles; pimienta; té; chocolates, pasta y manteca de cacao; cacao en polvo; jugos autos (7-10 años). La desgravación obtenida por los socios andinos fue de 15 años para los quesos. El Ecuador además logró varias exclusiones totales, entre ellas para los quesos frescos y la leche líquida, mientras que Colombia tiene un contingente de 1.100 TM que crece 10% anualmente *ad infinitum*. En otros lácteos, Ecuador estableció contingentes que limitan la exposición a las importaciones.

Tabla 4.6 Acceso de los productos lácteos desde la UE en el ACM

Tratamiento	Producto
Ecuador excluyó totalmente de desgravación en el ACM	leche líquida
	quesos frescos
	mozzarella
	requesón y queso crema
Cupo de 400 TM que crece en 20 TM anualmente	leche en polvo
	lactosuero
	suero de mantequilla
	lácteos acidulados/fermentados
Cupo de 500 TM que crece en 25 TM anualmente	yogurt
	pasta láctea de untar
	queso fundido
	queso rallado >63% humedad
Cupo de 600 TM que crece en 30 TM anualmente	leche condensada
	leche evaporada
	leches con adición de azúcar
Cupo de 1000 TM que crece en 50 TM anualmente	queso de pasta azul
	quesos maduros <63% humedad

Fuente: ACM

5.2. Acceso a mercados/defensa comercial

Otra cláusula que fue negociada exclusivamente por Ecuador y concedida por la UE, es la salvaguardia bilateral para la industria naciente. Normalmente la salvaguardia requiere la demostración de que ha existido daño o amenaza de daño grave a una rama de la producción nacional, y la definición de rama de producción nacional se refiere a una industria existente. Sin embargo, si las importaciones desde la Unión Europea se incrementan de modo que puedan afectar no sólo a la industria existente sino a las industrias nacientes, el Ecuador está autorizado a aplicar medidas.

No obstante lo dispuesto en la Sección 2 (Medidas de Salvaguardia Multilateral), si como resultado de las concesiones en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto originario de una de las Partes al territorio de otra Parte han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales

que causan o amenazan causar daño grave a los productores nacionales ^(9bis) de productos similares o directamente competidores, la Parte importadora podrá adoptar las medidas apropiadas en las condiciones y de conformidad con los procedimientos establecidos en la presente Sección.

(9 bis) Para efectos de este artículo, con respecto a Ecuador, por daño grave o amenaza de daño grave a los productores nacionales se entenderá también daño o amenaza de daño grave en una industria naciente.⁴⁸

Este tipo de medidas han sido fuertemente defendidas por Alexander Hamilton and Friedrich List, como un mecanismo para saltar hacia la industrialización, aplicado a los casos de Estados Unidos y Alemania (Razeen 2008, 42).

5.3. Propiedad Intelectual

Ecuador logró el reconocimiento de que, al momento de su adhesión al ACM, rige para el país la Convención para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) de 1978, en lugar de su versión modificada de 1991, que aplicarán Colombia y Perú. Esta diferencia permite al Ecuador preservar su derecho a permitir que los agricultores intercambien libremente semillas.

En materia de datos de prueba, se aseguró la posibilidad de que, si la autoridad sanitaria no exige como condición para otorgar permiso sanitario la presentación de datos de prueba que demuestren la seguridad y eficacia del producto, estos no deban ser protegidos mediante derechos de exclusividad. Sólo en el caso de que se exija su presentación como condición de aprobación, se les otorgará una protección de 5 años para farmacéuticos y 10 para agroquímicos.

5.4. Compras Públicas

El Ecuador había tradicionalmente considerado al sistema de compras públicas como una herramienta para el desarrollo. Durante el periodo 2008-2017 se invirtieron aproximadamente 80 mil millones de dólares en contratación pública, lo que representaba un atractivo mercado para la UE. En consecuencia, el Ecuador negoció varias excepciones y limitaciones en esta materia para poder preservar su derecho de seguir usando esta herramienta.

En este sentido, el Acuerdo Comercial Multipartes excluye, en su versión con Colombia y

⁴⁸ Art. 48 del Protocolo de Adhesión del Ecuador al ACM

Perú:

- La adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles.
- Los acuerdos no contractuales, la asistencia, los acuerdos de cooperación, las donaciones, los préstamos, las subvenciones, las aportaciones de capital, las garantías, los avales y los incentivos fiscales.
- La contratación o adquisición de servicios de agencias fiscales o servicios de depósito, servicios de liquidación y gestión para instituciones financieras reguladas, servicios vinculados a la venta, redención y distribución de la deuda pública, servicios bancarios, financieros o especializados relativos al endeudamiento público, o la administración de deuda pública; contratos de empleo público y medidas relacionadas;
- las contrataciones realizadas para prestar asistencia internacional, incluida la ayuda para el desarrollo; el asentamiento de tropas; o, la ejecución conjunta de un proyecto;
- las contrataciones financiadas mediante asistencia internacional.

A estas exclusiones generales, se debe sumar las que negoció específicamente Ecuador en el Anexo sobre Contratación Pública:

- Las contrataciones reservadas a las medianas, pequeñas y micro empresas (MIPYMES), así como a los Actores de la Economía Popular y Solidaria (AEPYS).
- Las contrataciones dirigidas a programas de asistencia social.
- Las contrataciones de los Gobiernos Autónomos Parroquiales.
- La contratación de servicios de construcción de unidades educativas, hasta secundaria.
- Las contrataciones de mercancías y servicios en el sector de defensa y seguridad pública.
- La contratación de mercancías para programas de ayuda alimentaria.
- Las contrataciones realizadas por todas las instituciones del sector público que se encuentren ubicadas o que tengan incidencia en Galápagos.
- Las contrataciones para la preparación y realización de elecciones y de consultas populares.
- Las contrataciones financiadas mediante donaciones, préstamos u otras formas de asistencia.
- Mercancías para la ejecución de servicios de investigación y desarrollo.

- Servicios vinculados a la venta, redención y distribución de la deuda pública.
- Contratos de empleo público.
- La contratación de material didáctico y de uniformes escolares.
- Las contrataciones de alimentos, insumos agropecuarios y animales vivos, relacionadas con los programas de apoyo a la agricultura y asistencia alimentaria.
- Las contrataciones de petróleo, gases de petróleo y derivados.

De igual manera, en materia de contratación pública de servicios, el Ecuador negoció una lista positiva de servicios, a diferencia, no sólo de Perú y Colombia, sino de todos los demás países latinoamericanos que han negociado con la Unión Europea, que utilizaron una lista negativa. Como se indicó antes, la lista positiva solo incorpora los 23 sectores que se licitarán y los que no están mencionados quedan excluidos del Acuerdo. Los sectores incluidos abarcan: servicios de transporte (excepto transporte de correo); oleoductos; telecomunicaciones; hotelería; distribución de energía eléctrica; agencias de viaje; auxiliares de seguros; arrendamiento o alquiler de maquinaria; informática y conexos; asesoría tributaria; investigación de mercado; consultoría en administración, excepto arbitraje; traducción; veterinaria; servicios ambientales. Además, Ecuador negoció condiciones especiales para Servicios de Ingeniería y Servicios de Publicidad, que tienen una moratoria de 15 y 10 años respectivamente, durante los cuales no existe compromisos.

Además, el Ecuador negoció umbrales más altos que los de sus vecinos, que serán aplicados durante 5 años, luego de lo cual se igualarán a aquellos de Colombia y Perú. Esta medida temporal resulta en un ámbito menor de cobertura, que permite al Ecuador aplicar criterios discriminatorios, de contenido local y demás requisitos de desempeño, que de otra manera estarían limitados por el Acuerdo.

Tabla 4.7 Umbrales de Ecuador, Colombia y Perú en el ACM para Contratación Pública

Entidad	Objeto	en miles USD*	
		Umbral Ecuador 2017	Umbral Colombia & Perú actualmente; y Ecuador en 2022
Central	bienes y servicios	355	178
Subcentral	bienes y servicios	478	273
Otras entidades	bienes y servicios	547	547
Todas	construcción	8.200	6.800

Fuente: ACM

*valores aproximados sobre la base del valor del DEG en los últimos años

En todas las contrataciones realizadas por el Ecuador que:

1. Estén por debajo de los umbrales aplicables a Ecuador
2. Sean realizadas por una entidad no listada por Ecuador
3. Consistan en bienes, servicios o servicios de construcción no listados por Ecuador
4. Estén contempladas en las exclusiones generales del ACM
5. Estén contempladas en las exclusiones específicas del Ecuador

No se aplica el Acuerdo, y por tanto el Ecuador no tiene obligación de conceder trato nacional a los bienes o servicios de origen europeo, o a los proveedores de origen europeo que provean bienes y servicios.

Ecuador añadió en sus Notas Generales la posibilidad de exigir “desagregación tecnológica” durante 5 años, que consiste en requisitos obligatorios para la incorporación de contenido nacional, conocido también como “requisito de desempeño”. Esta posibilidad está disponible para la “contratación pública de bienes y servicios de construcción y no serán superiores al 40 % del valor total del contrato”⁴⁹. Esta disposición permite descomponer la contratación en partes e identificar en cuál de ellas se puede exigir la inclusión de insumos o servicios de origen nacional, lo que permite la efectiva transferencia de tecnología.

⁴⁹ Subsección 7 del ACM, Nota General 2: Desagregación Tecnológica (DT)

Finalmente, Ecuador aplicó una moratoria del capítulo de Compras Públicas de casi cuatro años (contados desde que finalizó la negociación), puesto que los umbrales (que son el mecanismo de aplicación del capítulo) sólo podrían aplicarse desde el 1 de enero de 2018.

6. Resumen de las diferencias en los textos negociados

Para resumir, las diferencias más importantes en el texto negociado por Ecuador se encuentran en materia de plazos de desgravación para mercancías, entre ellas lácteos, autos y cárnicos. En materia de defensa comercial, la inclusión de la salvaguardia para industrias nacientes. En propiedad intelectual el reconocimiento de UPOV 1978 en lugar de UPOV 1991, así como la moratoria de 5 años para la protección de los datos de prueba. En contratación pública las múltiples excepciones específicas, los umbrales diferenciados, el manejo de listas positivas, la cláusula de “desagregación tecnológica” y la moratoria de los umbrales hasta 2018. En servicios el reconocimiento de la situación de excepcionalidad prevista en la legislación nacional con relación servicios públicos y los sectores estratégicos.

7. ¿Qué relación existe entre las diferencias encontradas y los grupos burocráticos/políticos y los grupos económicos del Ecuador?

Es interesante notar que cada diferencia importante entre el Acuerdo suscrito por Ecuador y aquél suscrito por Colombia y Perú puede ser rastreado hacia una fuente. Antes de establecer el vínculo es importante volver a la discusión del capítulo anterior respecto de cómo se construye la posición nacional para las negociaciones en Ecuador y en otros países, y esto está cercanamente relacionado con los intereses ofensivos y defensivos del país. Para Ecuador, como se ha establecido durante esta investigación, el principal interés ofensivo son las mercancías, específicamente, los bienes agrícolas en los que tiene una ventaja competitiva, como banano, flores, frutas, vegetales, cacao, café camarón y pesca. Esto no significa que, en algunos acuerdos por ejemplo aquellos con Centroamérica en el marco de la ALADI, la ventaja competitiva y consecuentemente el interés ofensivo del Ecuador se extienda hacia algunos bienes industriales como línea blanca, cerámica, metalmecánica, lavabos, fregaderos e inodoros. Ecuador, salvo por el caso del software, no tiene sectores potentes en servicios, con capacidad exportadora probada hacia la UE, por ejemplo, sectores como banca, seguros, telecomunicaciones o construcción, lo que hace de ésta un área defensiva. Lo propio sucede con el campo del arte, o la innovación, que, si bien está en crecimiento, no ha logrado desarrollarse al nivel de las mega industrias culturales de EEUU o la UE, asimismo, la

investigación y desarrollo no ha resultado en otorgamiento masivo de patentes de inventores locales, lo que hace de los ecuatorianos usuarios y licenciarios de propiedad intelectual en lugar de derechohabientes.

La consecuencia de esta estructura productiva es que, durante las negociaciones de acuerdos comerciales, el Ecuador privilegie las negociaciones de reducciones arancelarias y el sector privado se interese sobre todo por aquello que sucede en la mesa de acceso a mercados asignando menor importancia a las mesas de servicios, o propiedad intelectual. Asimismo, la posición nacional en la mesa de acceso a mercados (bienes) debe definirse y consultarse con el sector privado en cada negociación, pues su interés por la apertura comercial cambia dependiendo del mercado; así, por ejemplo, la industria metalmeccánica ecuatoriana es ofensiva en Centroamérica, pero defensiva frente a China, Turquía, Corea, EFTA o EEUU. Diferente es el caso para servicios o propiedad intelectual, donde la posición del Ecuador es casi invariablemente defensiva en el balance general, por lo que esta posición se mantiene y defiende desde el sector público sin necesidad de mantener consultas permanentes con el sector privado; algo que es distinto en países más desarrollados cuyas posiciones en inversiones o propiedad intelectual reciben aportes permanentes del sector privado. Con este antecedente se entiende porqué las diferencias en materia de acceso a mercados para mercancías que refleja el Acuerdo fueron planteamientos que vinieron desde el sector privado representado en gremios, empresas, federaciones y cámaras con los que se mantenía reuniones:

Para el sector privado, el comercio de los productos tras la aplicación de la liberalización en el marco del Acuerdo representaba un efecto positivo, por tanto, tenía gran interés en la negociación. Sus posiciones llegaban al equipo negociador de manera directa en el marco de un mecanismo institucional de reuniones de consulta y con la elaboración de documentos de sustento. Vale recordar que el acuerdo se logró en un ambiente de desaceleración económica tanto en Europa como en el Ecuador, con un marcado derrumbamiento de los precios del petróleo y de las materias primas en el mercado mundial, y con la imposición de medidas restrictivas a las importaciones (salvaguardias, medidas sanitarias y fitosanitarias y normas técnicas) que afectaban los flujos comerciales entre la UE y el Ecuador. (Betancourt 2017)

Es el sector privado quien definió las líneas rojas de aquello que era aceptable o no, tanto en lo referente a las preferencias recibidas por el Ecuador, cuanto en lo atinente a las preferencias otorgadas por el Ecuador a la UE.

De otro lado, las disposiciones sobre propiedad intelectual y compras públicas que fueron modificadas dentro del Acuerdo firmado por Ecuador, correspondieron más bien al efecto de la presión de sectores políticos/burocráticos que de los grupos económicos privados. Cuando el último Jefe negociador fue consultado respecto a si las instituciones/funcionarios que no apoyaban el Acuerdo identificaron disposiciones específicas o temas concretos que motivaban su postura crítica, su respuesta fue la siguiente:

Funcionarios de alto nivel y técnicos vinculados con los capítulos del acuerdo comercial sobre Compras Públicas y Protección de la Propiedad Intelectual y protección de las Indicaciones Geográficas mostraron posiciones contrarias a lo largo de esta parte del proceso negociador. Estos últimos, presentaron una lista de preguntas a la UE sobre diversas cuestiones relativas a los derechos de propiedad intelectual que fueron atendidas, oportunamente, por la UE para desvirtuar sus preocupaciones. Sin embargo, existieron numerosas propuestas no viables que pretendían reabrir una mesa de negociación cerrada con la aspiración de modificar profundamente lo sustancial de la estructura del acuerdo Multipartes en esas dos materias. Lo que se introdujo en el capítulo de los Derechos de Propiedad Intelectual son especificidades y señalamiento de plazos y condiciones particulares y diferenciales en los cuales el Ecuador protegerá esos derechos. (Betancourt 2017)

Como se puede apreciar, las modificaciones que se observan en estos capítulos hacen parte de cambios aún más profundos que fueron planteados pero que no llegaron a aceptarse por parte de la UE y que vienen predominantemente de funcionarios del sector público. Algunas de esas propuestas habrían sido presentadas con el objetivo directo de disminuir las posibilidades de un acuerdo “El sector gubernamental opuesto a las negociaciones del Acuerdo con la Unión Europea tenía como objetivo evitar que éstas se lleven a cabo. Emplearon para ello todos los recursos y mecanismos a su alcance, incluyendo la presentación de propuestas que eran, a todas luces, inviables.” (Villagómez 2017).

Cuando se consultó al primer jefe negociador cuál era el mecanismo que utilizaban las autoridades de planificación que no están vinculadas al sector comercial o productivo para influir en la negociación se indicó que lo hacían a través del “Comité Interinstitucional para las Negociaciones con la Unión Europea”, cuyo objetivo era establecer las directrices de la negociación (Villagómez 2017). Este mecanismo consultivo formal permitía la interacción de varias autoridades, no sólo de aquellas que estaban vinculadas directamente a los Ministerios de industrias, de producción, de agricultura o de comercio. Esta misma consulta se le realizó al

otro Jefe Negociador, sobre cómo participó la autoridad de planificación: “Esa institución planificadora intervino intensamente durante los primeros años del proceso negociador, esto es, hasta antes de tomar la decisión de retomar las negociaciones que condujeron a la conclusión y firma del acuerdo comercial” (Betancourt 2017).

En conclusión, la influencia de los grupos económicos se refleja en las listas relativas a las concesiones recibidas de y otorgadas a la Unión Europea, en la esfera de las mercancías. El mecanismo utilizado y establecido para recabar sus posiciones fueron reuniones sectoriales para definición de la posición nacional en las que las empresas y las asociaciones presentaban sus argumentos, sobre la base de los cuales el equipo negociador, junto con el Jefe Negociador, establecían una posición de negociación acorde. Por otro lado, la influencia de los grupos burocráticos/políticos se evidencia en capítulos relativos sobre todo a la propiedad intelectual y las compras públicas. Fueron estos mismos aspectos los que provocaron en 2009 la separación del Ecuador del proceso de negociación. Son también los principales aspectos que requirieron, junto al comercio de servicios, una renegociación de textos y la inclusión de precisiones que compatibilicen el ACM con los objetivos de desarrollo del país y con la Constitución de 2008. El mecanismo para influenciar las negociaciones fue el Comité Interinstitucional para las Negociaciones con la Unión Europea, quien tenía la potestad de establecer directrices para la negociación, este Comité incluía autoridades responsables de la planificación y del sector productivo, cuyas visiones diferían, así como diferían en cuanto a los posibles beneficios del Acuerdo.

La existencia de *win sets* reducidos en el ámbito local de negociación, permitieron que Ecuador sostenga posiciones más fuertes en el ámbito internacional y obtenga la anuencia de la UE. Guarda semejanza con lo que sucede cuando el Congreso de los Estados Unidos pre aprueba los términos de negociación de sus Acuerdos Comerciales, limitando su posibilidad de hacer concesiones en la mesa de negociación, que luego sus contrapartes se ven compelidas a aceptar. Este fenómeno también fue identificado como la “secuenciación” de los acuerdos comerciales, donde la presión por alcanzar un Acuerdo depende de la existencia o no de Acuerdos anteriores y de su complejidad (Enia 2009).

8. Conclusión

El Acuerdo con la Unión Europea es el primer gran acuerdo suscrito por el Ecuador, es el primero que incluye disciplinas como en materia de compras públicas y es el primer acuerdo

con un país desarrollado. Ninguno de estos tres problemas enfrentaron Colombia y Perú, lo que produjo un proceso de negociación diferente, con sensibilidades diferenciadas y con resultados distintos.

Las disposiciones negociadas por Ecuador difieren en varios aspectos de aquellas negociadas por Colombia y Perú, éstas se manifiestan en plazos más largos de desgravación listas de exclusiones más amplias y contingentes menores, todo ello en materia de mercancías y en favor del Ecuador. No obstante, ello también resultó en un nivel de cobertura menor en la oferta de la UE para Ecuador.

En las áreas más sensibles como servicios, propiedad intelectual y compras públicas, Ecuador tiene diferencias importantes con Colombia y Perú que permitieron cerrar el Acuerdo, al acomodar varias de las preocupaciones que sostenían los grupos políticos que favorecían el esquema de desarrollo endógeno. En este sentido, el anexo sobre servicios refleja la potestad del Estado para regular los sectores estratégicos; en materia de propiedad intelectual se reconoce la aplicación por parte de Ecuador de convenios menos protectivos que los aplicados por Perú y Colombia a las obtenciones vegetales; y en cuanto a compras públicas Ecuador tiene umbrales más altos que deberán igualar los de Colombia y Perú al cabo de cinco años, al igual que la disposición sobre desagregación tecnológica que permite exigir requisitos de desempeño en la compra pública para bienes y servicios de construcción.

Existen otras diferencias que son de carácter más declarativo o político, como por ejemplo el énfasis que se hace en algunos capítulos respecto de la importancia de los Actores de la Economía Popular y Solidaria, cuyo efecto práctico puede ser reducido. Esas disposiciones, sin embargo, son el reflejo de la actuación en el proceso de negociación de los grupos políticos que apoyaban el modelo de desarrollo endógeno.

El hecho de que las diferencias más importantes se encuentren en aquellos capítulos en los cuales no se hace consultas a los sectores productivos, puesto que la posición nacional la define una institución pública (o varias) como compras públicas donde la posición la definía SERCOP junto a SENPLADES, o propiedad intelectual donde la posición la definía el IEPI junto a SENESCYT, es evidencia de que las preocupaciones principales frente al Acuerdo no provenían de los grupos económicos sino de los grupos burocráticos y políticos.

Conclusiones

Los principales factores que explican el resultado de las negociaciones entre el Ecuador y la Unión Europea son las partes involucradas en la negociación y la alternativa al no acuerdo o BATNA. La negociación con la UE, como otras negociaciones intergubernamentales, se llevó a cabo en dos niveles de juego, el nacional y el internacional.

La existencia de varias posiciones de negociación en el nivel nacional a favor y en contra del Acuerdo provocó la inclusión de disposiciones normativas y declarativas en el texto que permitan acomodar intereses tanto de los grupos políticos como de los grupos económicos. De otro lado, la modificación por parte de la UE de la alternativa que tenía el Ecuador al no acuerdo: la amenaza del retiro del el SGP, puso presión en el Ecuador para una que retome el proceso de negociación que estuvo suspendido, defina posiciones frente a temas sensibles como Propiedad Intelectual, Compras Públicas y Servicios, y finalmente establezca plazos máximos para finalizar el proceso de negociación y el de ratificación.

Los grupos económicos incidieron en la negociación a través de los procedimientos de consulta formales establecidos por el Gobierno. Estos procedimientos incluían reuniones de trabajo y consultas, pero no la participación directa de los grupos en la mesa de negociación. Además, las consultas estuvieron reservadas para los exportadores y productores divididos en sectores. Los grupos económicos también acudieron a la prensa como un mecanismo para exponer sus planteamientos, un ámbito que no fue desarrollado en la presente investigación, pero podría ser abordado en trabajos futuros.

Los grupos políticos hicieron parte del proceso de negociación, y afectaron el proceso de negociación de manera directa e indirecta. De manera directa en la mesa de negociaciones y en los cuerpos colegiados en los que se tomaban las directrices de las negociaciones. De manera indirecta mediante la búsqueda de alternativas al Acuerdo (e.g. la renovación del SGP), mediante tácticas de bloqueo (e.g. la adhesión al Mercosur, que era incompatible con el ACM) y mediante la inclusión de otros actores (que apalancaban su posición). La presión de estos grupos se produjo esencialmente a nivel del poder Ejecutivo, puesto que los demás poderes no tuvieron una incidencia directa en el proceso de negociación del Acuerdo, en particular dado el sistema presidencialista del Ecuador.

La importancia de la Unión Europea para el Ecuador como socio comercial y el hecho de que Ecuador, al igual que varios otros países en desarrollo se beneficiaba de un esquema de comercio preferencial para el acceso de sus productos a la UE gracias al SGP plus tuvieron gran incidencia en la negociación. Cuando la UE, en el último trimestre de 2011, anunció que cambiaría su reglamento de preferencias en modo tal que dejaría por fuera de su cobertura al Ecuador afectando 60% de las exportaciones del Ecuador hacia ese destino redefinió las condiciones sobre las que había iniciado la negociación. El principal elemento afectado fue la BATNA.

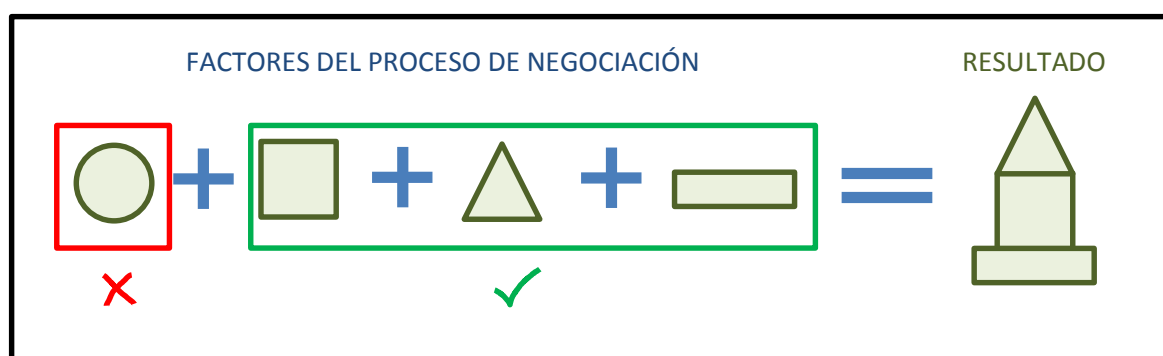
La existencia de una nueva Constitución Política que contenía cláusulas con un enfoque de desarrollo endógeno, a través de disposiciones que podían resultar incompatibles con un Acuerdo Comercial con la UE exigió de los negociadores la creación de soluciones creativas y textos que permitan acomodar estas disposiciones. La Constitución privilegia la oferta nacional en la compra pública, crea sectores estratégicos con tratamientos especiales, impide la adopción de acuerdos en los que se ceda jurisdicción ante instancias de arbitraje internacional, por mencionar algunos.

Si bien en el proceso las personas fueron importantes, los actores cambiaron en el tiempo. A pesar de los cambios se distinguieron como defensores del proceso de desarrollo endógeno opuesto al Acuerdo los múltiples titulares que tuvieron Senplades y del Ministerio Coordinador de Política Económica. De igual manera, las voces favorables se reconocían en las varias autoridades a cargo de las áreas productivas, como el Ministerio Coordinador de la Producción, y más tarde el Ministerio de Comercio Exterior. De igual forma, los gremios de los sectores exportadores también expresaron públicamente su apoyo al acuerdo comercial. Esta divergencia de opiniones frente al Acuerdo derivó en grupos con intereses distintos que intervenían en el proceso de distintas maneras y con estrategias diferentes.

1. Desde el análisis de negociaciones

La pregunta principal de la presente investigación indagó sobre los factores del proceso de negociación del ACM que explican sus resultados.

Figura 5.1 Pregunta principal de investigación



Fuente: trabajo de investigación

Los principales elementos del proceso de negociación con la UE fueron; las partes, la política interna, el objeto, la metodología, la estrategia nacional y la internacional, la BATNA. El análisis desarrollado en el capítulo sobre el proceso de negociación tuvo por finalidad identificar cuáles de estos elementos explican el resultado. Este resultado puede identificarse sobre todo en función de las diferencias con aquél alcanzado por Colombia y Perú en su proceso de negociación. A continuación, se identifica los elementos del proceso de negociación del Ecuador con la UE que podrían explicar las diferencias alcanzadas que fueron descritas en el capítulo precedente y que serán revisitadas más adelante.

En cuanto a las Partes, éstas fueron principalmente Ecuador y la UE, secundariamente Colombia y Perú; y colateralmente Bolivia. Todo ello en el “primer nivel” de la teoría de los dos niveles de juego de Putnam. En el “segundo nivel”, el doméstico, se puede identificar dos grupos: el “Movimiento a favor de un esquema endógeno” por un lado, y el “Movimiento a favor de un esquema abierto” por otro lado. En el “primer nivel”, la mera diferencia entre los actores no explica la obtención de resultados diferentes en la negociación.

Adelantándonos un poco a las alternativas de las Partes dentro de la negociación, la UE tenía una mejor BATNA que el Ecuador, de igual manera, Colombia y Perú eran mucho menos dependientes del SGP que el Ecuador, pues su tasa de aprovechamiento antes de que entre en vigor el Acuerdo (13% y 19%, respectivamente) era menor que la del Ecuador antes de tener el acuerdo (52%). En consecuencia, Ecuador estaba más presionado que sus pares andinos para alcanzar un acuerdo, puesto que la situación de no acuerdo conllevaba un impacto más serio, que, como se indicó, bordeaba los 500 millones de dólares el primer año, y ascendería a casi mil millones luego de diez años. Esta presión del Ecuador mermaba su ventaja

negociadora frente a la UE, pues le daba a este segundo “una influencia desigual que le permitía imponer términos menos deseables” que los esperados por Ecuador (Odell 2003, 34). Por estas razones no podría considerarse que, en el nivel internacional de la negociación, fueron las características intrínsecas de las Partes las que explican las diferencias encontradas. De ser este el caso, el Acuerdo alcanzado por Ecuador debería reflejar su posición desventajosa en la negociación, reflejado en un texto también desventajoso si se lo compara con el de Colombia o Perú.

El razonamiento anterior puede no ser válido de la misma manera para analizar a las partes intervinientes en el “segundo nivel” de juego: el ámbito doméstico; ello debido al segundo elemento del proceso de negociación que será analizado simultáneamente en estos párrafos: la política interna. El fraccionamiento en la postura nacional frente al acuerdo hizo que las posiciones de negociación deban consensuarse mediante múltiples mecanismos, uno de ellos el “Comité Interinstitucional para las Negociaciones con la Unión Europea”, creado por el entonces Canciller Fander Falconí, cuyo objetivo era establecer las directrices de la negociación.” (Villagómez 2017). De igual forma, el 13 de septiembre de 2007, la posición de negociación del Ecuador fue sometida al Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), donde se estableció las estrategias y políticas generales para la negociación del Acuerdo con la UE y dio las directrices para la conformación del equipo negociador. En ambas instancias intervinieron los que se ha denominado en la presente investigación como el “Movimiento a favor de un esquema endógeno” y el “Movimiento a favor de un esquema abierto”.

En este segundo nivel, las partes sí afectaron el resultado; la razón: las objeciones del Movimiento a favor de un esquema endógeno pueden dividirse en ideológicas y estructurales. Las ideológicas hacían parte de un discurso antiimperialista, anti TLCs y post capitalista que defendían varios funcionarios del Gobierno; a pesar de la validez de estas reivindicaciones, la encrucijada que planteaba la pérdida del SGP hacían necesaria la postergación de la discusión ideológica en ausencia de alternativas prácticas. Por otro lado, las objeciones de carácter más estructural radicaban principalmente en que el Acuerdo con la UE hipotecaría al país transgrediendo los propios principios que la Asamblea Constituyente de Montecristi sentó en 2008 en la nueva Constitución del Ecuador, relativos a inversiones, servicios, compras públicas y propiedad intelectual. Este segundo grupo de preocupaciones fueron compartidas por el Presidente de la República, y las puso en el centro de la política interna. En

consecuencia, el grupo negociador debió buscar formulaciones dentro del texto de negociación para precautelar los valores que se consideraban “en riesgo”, y desestimar las objeciones al Acuerdo. Precisamente, como fue analizado en el último capítulo, las diferencias y los logros más importantes se revelan en esos mismos capítulos: compras públicas, servicios, propiedad intelectual.

En cuanto al objeto y la metodología de la negociación, estos elementos un fueron determinantes importantes del resultado, ambos fueron constantes en las negociaciones con Colombia y con Perú. Se trata de un Acuerdo Comercial, de amplio espectro, basado en las normas del Artículo XXIV del GATT de 1994, con cobertura sobre las mismas materias, aunque sus disciplinas hayan sido negociadas con matices diferenciados. La metodología (oferta y contraoferta) fue la misma utilizada en la mayoría de los acuerdos comerciales bilaterales o birregionales. No se utilizó mecanismos como fórmulas, techos o cortes horizontales en los aranceles. Los textos normativos desarrollaron áreas que no estaban cubiertas por la OMC en unos casos, o ratificaron los compromisos en el marco de esa Organización en otros. En definitiva, ni el objeto ni la metodología de la negociación explican el resultado.

En cuanto a la estrategia, como se indicó hubo una estrategia nacional (segundo no a) y una internacional (primer nivel). Asimismo, hubo dos fases de negociación, la birregional y la multipartes. Finalmente, hubo dos escenarios, con SGP y sin SGP. A efectos de simplificar el análisis nos enfocaremos en la estrategia del Ecuador y de la UE en el nivel internacional en la fase multipartes, luego de que se retomaron las negociaciones en 2013⁵⁰ cuando se actuaba sobre la premisa de que el SGP no sería renovado. En el caso del Ecuador, su solicitud de un tratamiento diferente al otorgado a Colombia y Perú se sustentaba en las diferencias que circundaban a los tres países; diferencias que fueron reconocidas en la Decisión Andina 667 de junio de 2007: “la Comunidad Andina reconoce la existencia de diferentes niveles de desarrollo y enfoques económicos entre sus Países Miembros, los cuales se tomarán en cuenta en la negociación conjunta de un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la

⁵⁰ La razón de esta selección es que antes de 2014 Ecuador sólo negoció siete rondas, tres en el esquema birregional y cuatro en el multipartes, pero hasta cuando se retiró del proceso en 2009, los textos no eran definitivos y no permiten discernir las diferencias con el resultado final. En consecuencia, la parte más relevante del proceso para el análisis es cuando se retoman las negociaciones a fines de 2013.

Unión Europea”. La situación era distinta, no sólo por el diferente nivel de desarrollo, sino por las herramientas de política económica que permiten a un país reaccionar ante los efectos no deseados de un acuerdo comercial. Por ejemplo, la aplicación de devaluaciones competitivas, que tanto Colombia como Perú aplicaron entre 2013 y 2016 y a las que Ecuador no tiene recurso debido a la ausencia de política monetaria por ser dolarizado.

Adicionalmente, la división de posiciones frente al Acuerdo dentro del gobierno no era ajena a la opinión pública y por tanto a la UE. Era de dominio público que una posición inflexible de parte de la UE frente a las sensibilidades del Ecuador podría alentar las voces disidentes del Acuerdo y facilitaría el rompimiento de las negociaciones. Se desconoce si este elemento fue utilizado por el equipo negociador dentro de su estrategia, pero al ser una situación de dominio público debe incluirse dentro del análisis como un elemento que fue considerado por la UE al momento de decidir su respuesta frente a las solicitudes del Ecuador.

La UE se valió del SGP para pavimentar la vía del Acuerdo, puesto que su suspensión afectaba de manera importante la situación de “no acuerdo” para el Ecuador. La estrategia de la UE consistió en modificar la BATNA del Ecuador, el último elemento de la negociación que analizaremos.

La BATNA consiste en la alternativa que tienen las partes en caso de que la negociación no produzca un Acuerdo. Para la UE, el no Acuerdo significaba un revés político, el Acuerdo con Ecuador le permitiría consolidar su posición regional en un área que EEUU había perdido influencia en presencia de los llamados “Gobiernos Progresistas”. Para el Ecuador significaba perder el paraguas que garantizaba entre 50% y 60% de sus exportaciones hacia ese destino. Considerando que la UE representaba aproximadamente 30% de las exportaciones no petroleras del Ecuador, con un dólar apreciado y el precio del petróleo en su mínima expresión, la UE era un mercado del que venían divisas imprescindibles para el Ecuador. En la negociación con el Ecuador, la UE decidió suspender los beneficios del SGP, salvo por el MERCOSUR, cuyo proceso llevaba años estancado, era la primera ocasión en que la UE adoptaba esta estrategia.

Sus acuerdos previos venían de la estrategia lanzada desde 1994 para relacionarse con América Latina sobre la base de acercamientos a países y grupos de países, que respondía a las realidades de la posguerra fría, la globalización, los nuevos regionalismos y los intereses económicos presentes en los mercados emergentes de la región (Villagómez 2017). Sus

tratados comerciales se enmarcaban en el modelo de “Acuerdos de Asociación” que contenían tres pilares: comercial, diálogo político y cooperación (Leví 2013, 3). En este esquema, hasta 2002 la UE ya había suscrito su Acuerdo con México, con Chile, y se encontraba en plena negociación el Acuerdo con el Mercosur, que inició en el 2000. Los países andinos y centroamericanos buscan insertarse en estos nuevos esquemas comerciales birregionales para poder beneficiarse de aranceles menores, y no ser desplazados por efecto de los acuerdos suscritos y en negociación con México, Chile y Mercosur. Es así que, en mayo de 2004, y en enero de 2005 se lanzan los procesos de valoración conjunta con Centroamérica y la Comunidad Andina respectivamente, a efectos de evaluar cada sistema de integración, y determinar si era viable un proceso de integración birregional. El Acuerdo con Centroamérica, si bien es de Asociación, sólo ha visto implementado su pilar comercial, mientras que los Acuerdos con Ecuador, Colombia y Perú perdieron el pilar de cooperación y diálogo político durante el proceso mismo de la negociación.




Anteriores a los acuerdos comerciales se encontraban vigentes los sistemas generales de preferencias. Estos sistemas tienen varias limitaciones: son condicionales, unilaterales, y como tales, inciertos. Los SGP no dotan de previsibilidad, favorecen la progresividad arancelaria. Sin embargo, han garantizado buena parte de las exportaciones de los países de América Latina durante las últimas décadas. En el caso de Chile, México, Colombia, Perú y Centroamérica sus acuerdos comerciales con la UE entraron en vigor cuando aún estaba plenamente vigente el SGP, por lo que sería difícil considerar que fueron utilizados como un mecanismo de presión para alterar la BATNA de esos países durante la negociación.

En el caso de Centroamérica, no obstante, se puede ver estrategias de negociación de la UE que tienden a modificar las opciones disponibles de la otra parte, no durante la fase de negociación propiamente dicha, sino antes, o después de ella. Antes, en el caso de Panamá, a quien se le exigió negociar dentro del sistema de integración subregional centroamericano; y después de la negociación, en el caso de Costa Rica y El Salvador, para quienes la entrada en vigor dependía del reconocimiento de ciertos derechos de propiedad intelectual, teniendo como consecuencia una eventual salida del SGP en caso de que no se resolviera.

En el caso del Ecuador, durante el tiempo que las negociaciones se encontraban suspendidas, la UE modificó su reglamento del SGP, de forma que las exportaciones ecuatorianas ya no estarían cubiertas por el sistema de preferencias. Este hecho redujo las alternativas al acuerdo

de las que disponía el país, y determinó un tiempo límite para la conclusión de un Acuerdo Comercial permanente.

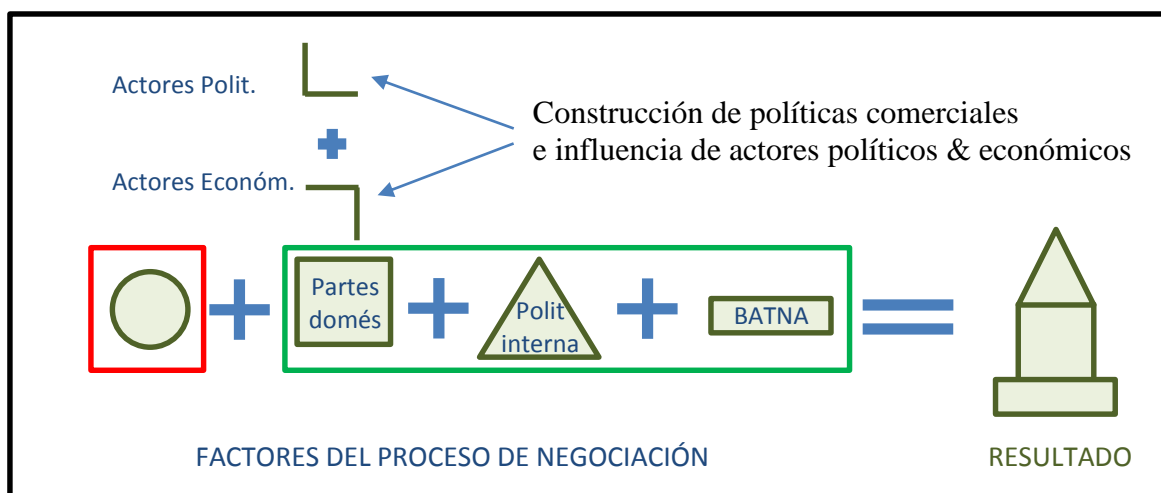
Tres miembros activos del Mercosur, y Venezuela, han sido removidos también del SGP a partir del 2014 luego de la modificación del Reglamento Europeo. En 2016 el Mercosur retomó las negociaciones que habían iniciado más de 15 años atrás, con miras a alcanzar un acuerdo permanente. Bolivia ha sido invitada a negociar, al igual que Ecuador lo hizo, un Acuerdo comercial que sustituya las preferencias del SGP vigentes hasta 2024.

La UE alteró la BATNA de varias de sus contrapartes, tal es el caso del Ecuador, para mejorar su posición de negociación. Esta táctica de negociación hace parte de una estrategia de negociación distributiva en la que se modifica la percepción o la realidad sobre las alternativas que tiene la otra parte a fin de mover el Acuerdo en una dirección específica. En definitiva, a efectos de explicar qué elementos de la negociación provocaron resultados distintos, es importante determinar qué varió durante la negociación. Los elementos que se diferencian en la negociación del Ecuador con la UE frente a la desarrollada por Perú y Colombia, además de las Partes (segundo nivel:   ) cuya diferencia, como se indicó operó a favor de la UE y no de Ecuador, fueron únicamente los actores domésticos, la política interna y la estrategia. En consecuencia, son las diferencias en estos elementos las que explicarían las diferencias en el resultado obtenido por Perú y Colombia.

2. Desde la economía política

Se ha identificado qué elementos de la negociación explican el resultado de la misma, a saber: las partes (en el nivel doméstico) y su influencia en la política interna, por un lado, y la estrategia internacional que afectó la BATNA, por otro. Ahora es necesario identificar cómo fueron construidos estos elementos en el marco de la adopción de políticas comerciales, a efectos de responder las preguntas secundarias de la investigación.

Figura 5.2 Preguntas secundarias de investigación



Fuente: trabajo de investigación

Como se indicó en el marco teórico, las políticas públicas en materia comercial pueden abordarse desde el lado de la demanda y de la oferta. La demanda individual la componen los individuos y las empresas; mientras que la oferta individual son los funcionarios públicos. En ambos casos estas posiciones individuales que se suman, contraponen y en algunos casos anulan mutuamente para formar una posición “agregada”.

Bajo este modelo desarrollado por Rodrik asumiremos que los actores políticos componen las preferencias de los “policymakers” que en el caso del Ecuador son el “Movimiento a favor de un esquema endógeno” y el “Movimiento a favor de un esquema abierto”, en conjunto generan la Estructura Institucional del Gobierno y producen una posición gubernamental que contiene políticas comerciales.

Del mismo modo, los actores de la sociedad civil, compuesto por los gremios, las empresas, las ONGs componen las preferencias individuales. Como se indicó en los primeros capítulos, al analizar los grupos a favor y en contra del Acuerdo, fueron esencialmente los gremios y las empresas que estaban a favor del Acuerdo quienes mantuvieron una agenda activa durante el proceso de negociación. No existe una Cámara, o Asociación que agrupe de manera monolítica los intereses de las empresas o los gremios, ni tampoco que sea reconocida como vocero oficial del sector privado en vista de la multiplicidad de intereses que existen. Sin embargo, se puede distinguir a la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR), CORPEI, y el Comité Empresarial Ecuatoriano, que se autodenomina como “el representante

del sector privado en Ecuador” y que agrupa a la mayoría de gremios y asociaciones, incluido FEDEXPOR.

Los mecanismos por los que ambos grupos intervinieron en la adopción de política comercial relacionada al Acuerdo con la UE fue distinta. Los actores políticos se movían en un mecanismo de consultas e interacción más o menos formal, por ejemplo, el Comité Interinstitucional para las Negociaciones con la Unión Europea, el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones e incluso los Gabinetes convocados por el Presidente de la República, en los que se trató el tema del Acuerdo en varias ocasiones. En este contexto, los grupos políticos lograron incidieron en la política comercial por medio del debate interinstitucional en un proceso de negociación e intercambios entre actores políticos, que estuvo determinado por sus preferencias, incentivos y limitaciones (Spiller, Stein y Tommasi 2008).

Por su parte, el diálogo con el sector privado, es decir los actores económicos y los grupos de interés, se desarrollaba en un marco ad hoc, al principio mediante el conocido “cuarto de al lado” y las consultas sectoriales que el equipo negociador de acceso a mercados conducía a efectos de determinar las líneas rojas en la negociación y establecer los plazos y montos de desgravación arancelaria en los dos sentidos. Más tarde, a nivel técnico, la participación de los grupos de interés se circunscribió sobre todo a las consultas sectoriales en materia de acceso a mercados. No obstante, cabe destacar que el diálogo al nivel más elevado fluía poco debido a la posición del Presidente Correa sobre el sector privado y a la respuesta que éste recibía de los actores económicos a quienes estaba tratando de proteger a través del Acuerdo. Como se indicó anteriormente, desde 2007 se fue limitando los espacios de toma de decisiones públicas en los cuales participaba el sector privado como el COMEXI. Los consejos consultivos se crearon como una alternativa, pero quedaron relegados a asuntos más operativos como las aduanas, en lugar de aquellos aspectos de mayor relevancia para los operadores económicos como el tributario.

A pesar de todo esto, es de recalcar que de parte de los sectores productivos no hubo oposición (si bien hubo críticas de algunas asociaciones de la sociedad civil) a la iniciativa del Acuerdo. Las críticas más duras provinieron permanentemente de los grupos burocráticos. El hecho de que algunas de las diferencias más significativas estén en los capítulos de propiedad intelectual y compras públicas en los cuales el sector privado participó muy poco demuestran que a pesar

de tratarse de un acuerdo comercial, sólo sus defensores pertenecían al sector privado, puesto que los detractores estaban más bien en el propio gobierno.

En definitiva, esta investigación ha analizado el proceso de negociación del acuerdo, enfocándose en sus elementos a fin de explicar el resultado a través de ellos. La presencia de grupos burocráticos que incidieron de manera directa en la negociación a favor y en contra; así como de los gremios que predominantemente apoyaron la negociación explican la existencia de diferencias tanto en el fondo como en la forma entre los Acuerdos suscritos por Perú y Colombia de un lado, frente al suscrito por Ecuador de otro lado. Las diferencias más significativas son en áreas en las que, por un lado existían disposiciones constitucionales que modulaban el tipo de compromiso que Ecuador podía adquirir, y que por otro lado resultaban políticamente sensibles para ciertas instituciones y autoridades. La posición de los grupos burocráticos en la negociación dependió predominantemente de la institución a la que pertenecían, así, los ministerios del frente productivo mantuvo una posición más o menos común en favor del Acuerdo durante el proceso, mientras que las autoridades económicas y de planificación privilegiaban un sistema de desarrollo endógeno.

Un mecanismo por el que el sector privado canalizó muchas de sus posiciones, en ausencia de un conducto oficial, fue la prensa privada. En una futura investigación, con un carácter disciplinario más amplio, podría identificarse el rol de los medios de comunicación dentro del proceso de negociación, puesto que los medios difícilmente podrían considerarse dentro del modelo propuesto por Rodrik.

Anexo A (Cronología)

Año	Mes	Día	Evento específico	Evento trasfondo		Canciller	Ministro / Viceministro Comercio
2005	enero		Se lanza proceso de valoración conjunta			Patricio Zuquilanda	
	febrero						
	marzo						
	abril						
	mayo						
	junio					Antonio Parra Gil	
	julio						
	agosto						
	septiembre						
	octubre						
	noviembre						
	diciembre						
2006	enero					Francisco Carrión	
	febrero						
	marzo						
	abril						
	mayo						
	junio						
	julio						
	agosto						
	septiembre						

	octubre							
	noviembre							
	diciembre							
2007	enero							
	febrero							
	marzo							
	abril	19	partes acuerdan iniciar negociaciones para un acuerdo de asociación en Declaración de Viena, durante la XXI Reunión Ministerial entre la CAN y la UE					
	mayo							
	junio	8	se adopta el marco normativo andino para las negociaciones conjuntas DA 667					
		14	se lanzan oficialmente las negociaciones en la XVII Reunión del Consejo Presidencial Andino de Tarija					
		27	D.E. 443 Nombra a Fernando Yépez Embajador ante Bélgica					
	julio		Fernando Yopez es trasladado como Embajador a Bruselas					
agosto		Resolución 392 del COMEXI establece equipo negociador CAN UE						
septiembre	10	D.E. 622 Nombra a Fernando Yépez Embajador ante la UE						
	13	MRECI presentó informe al COMEXI sobre negociaciones, su adendum contiene directrices generales y para subgrupos; documento sirve de base para dos primeras rondas de negociaciones. Resolución No. 392, publicada en el Registro Oficial No. 169, de 13 de septiembre del 2007, en cuyos artículos 1 y 3 estableció las estrategias y políticas generales						
						María Fernanda Espinosa		
							Antonio Ruales	

			para la negociación del Acuerdo de Negociación con la UE y dio las directrices para la conformación del equipo negociador				
		17-21	la primera ronda CAN-UE en Bogotá				
	octubre						
	noviembre						
	diciembre	10-14	segunda ronda CAN-UE en Bruselas				
2008	enero					María Isabel Salvador	Miguel Eduardo Egas
	febrero						
	marzo	13	En sesión de COMEXI se establece un nuevo documento de directrices con miras a tercera ronda				
	abril	19	4 pm: Presidente mantiene reunión para revisar posición negociación← figura en enlace ciudadano de 26.04.2008 Presidente da instrucciones específicas en CP, competencia, Establecimiento-Inversiones, PI y DS ← figura sólo en informe técnico de 18.06.2008				
		21-25	la tercera ronda CAN-UE en Quito				
		26	Presidente anuncia en Enlace que negociadores en PI presentaron documento inaceptable				

mayo	28	Viceministro Egas envía a COMEXI informe con directrices para negociación para aprobación			Fander Falconí
	17	Comunidad Andina y la UE acordaron un marco flexible de negociación			
junio	21	Presidente Correa anuncia posible suspensión por ley Europea de expulsión de migrantes			
julio					
agosto					
septiembre		Colombia y Perú decidieron enviar cartas a la Comisión Europea concluyendo de manera unilateral la negociación de bloque a bloque y solicitaron dar inicio a una negociación bilateral entre cada país andino y la Unión Europea			
octubre					
noviembre					
diciembre					
2009	enero	19	Presidente Correa plantea esquema de Acuerdo de Comercio para el Desarrollo al presidente de la Comisión Europea en comunicación Consejo de la UE modificó el mandato original y autorizó a la Comisión Europea la negociación en una modalidad multipartes		
		22	Jefes negociadores firman el Marco general para Negociación en el cual se reiteró el reconocimiento de asimetrías		
	febrero		primera ronda dentro del nuevo esquema Multipartes		
	marzo		segunda ronda dentro del nuevo esquema Multipartes		
	abril		tercera ronda dentro del nuevo esquema Multipartes		

	mayo							
		10	Ecuador envía propuesta de Memorando de Entendimiento Bilateral sobre Diálogo Político y Cooperación y puntos de preocupación (derechos laborales y de Seguridad Social de los trabajadores migrantes ecuatorianos legalmente empleados en los Estados de la UE; reconocimiento explícito para “priorizar la adquisición de productos y servicios nacionales, en particular de AEPYS Y ; MIPYMES”; y a la necesidad de sentar “las bases de un nuevo modelo de acuerdo de inversiones que reemplace a los actuales acuerdos bilaterales con los Estados miembros de la UE y que resulte coherente con las normas constitucionales del Ecuador”)					
	junio	19	cuarta ronda dentro del nuevo esquema Multipartes					
		7	fecha prevista de quinta ronda dentro del nuevo esquema Multipartes					
	julio	17	Ecuador anuncia separación del proceso de negociación - Rueda Prensa Fander Falconí					
		20	fecha real de quinta ronda dentro del nuevo esquema Multipartes					
	agosto							
	septiembre		sexta ronda dentro del nuevo esquema Multipartes (solo Co y Pe)					
	octubre							
	noviembre		séptima ronda dentro del nuevo esquema Multipartes (solo Co y Pe)					
	diciembre	15	se rubrica El Acuerdo de Ginebra sobre banano (es decir ya se conoce solución definitiva)					
	enero		octava ronda dentro del nuevo esquema Multipartes (solo Co y Pe)					
2010	febrero	18	decisión presidencial de retomar Acuerdo es comunicada oficialmente por Canciller				Ricardo Patiño	Méctor Villagómez (E.)

Ramón Espinel

Julio Oleas

	22-28	novena ronda dentro del nuevo esquema Multipartes (solo Co y Pe) "Reunión de Cierre"				
	marzo					
	abril					
	mayo	19	rúbrica del Texto entre Colombia-Perú-UE durante Cumbre UE AL en Madrid			
		31	se firma El Acuerdo de Ginebra sobre banano			
	junio	14-16	1ra Reunión de análisis para retomar el proceso de negociaciones visita de delegación de la UE para trata compras gubernamentales, servicios y propiedad intelectual			
	julio					
	agosto					
	septiembre					
	octubre	4-6	2da Reunión de análisis para retomar el proceso de negociaciones			
	noviembre					
	diciembre					
2011	enero					
	febrero		Ecuador remitió al Jefe Negociador de la UE Gaspar Frontini clarificaciones y posiciones en servicios y establecimiento y compras públicas			
	marzo					
	abril					
	mayo	25-27	visita de equipo a Bruselas para aclarar propuesta sobre ACM Nathalie Cely, Francisco Rivadeneira Mentor Villagómez			
Ricardo Patiño						
Galo Borja						
Francisco Rivadeneira						

		30	viceministro MCPE Mauricio Peña desautoriza declaración de Kintto Lucas "acuerdos comerciales que promueve Europa son una forma de neocolonialismo para salvarse de la crisis"				
	junio						
	julio						
	agosto		MRECI conoce que UE trabaja en nuevo reglamento del SPG que propone la exclusión del SGP de los países en desarrollo que se encuentran clasificados por el Banco Mundial en la categoría de ingresos medianos-altos				
	septiembre	9	3ra Reunión de análisis para retomar el proceso de negociaciones				
	octubre						
	noviembre						
		11	Carta de Kintto Lucas a a Eurodiputados y Ministros UE preocupación terminación SGP				
	diciembre	29	Rivadeneira envía carta con el propósito de reanudar las negociaciones				
2012	enero	3	el vicescanciller Lucas envió otro comunicado con instrucción al embajador de Ecuador en Bruselas con una orden contraria a la de 29 de diciembre de Rivadeneira, solicitando que se hagan gestiones para SGP				
	febrero						
	marzo	18	Canciller Patiño viaja a Bruselas para reunirse con autoridades europeas y sondear la posibilidad de negociar un acuerdo				
		22	Kintto Lucas entrega carta de renuncia a Canciller Patiño				
	abril	15	Lucas deja el Viceministerio de RREE				
mayo	2-3	4ta Reunión de análisis para retomar el proceso de negociaciones					

		Reunión de Patiño, ministros coordinadores de Política Económica, Jeannette Sánchez; y de Producción Empleo y Competitividad, Santiago León; el secretario nacional de Planificación y Desarrollo, Fander Falconí; y el viceministro de Comercio Exterior, Francisco Rivadeneira para conocer el informe de los diálogos mantenidos entre los equipos negociadores de las dos partes en Bruselas, en los que se debían aclarar "algunos temas importantes para la negociación"			
	junio	18	se suscribe el Acuerdo entre la UE por una parte y Colombia y Perú por otra		
	julio				
	agosto				
	septiembre				
	octubre				
	noviembre				
	diciembre				
2013	enero				Ricardo Patiño
	febrero				
	marzo		entra en vigor Acuerdo para Perú y UE		
	abril	17	Presidentes Correa y Merkel mantienen una reunión y Ecuador ratifica interés por retomar las negociaciones - Berlín		
	mayo	7	Roberto Betancourt envió al Canciller proyecto de carta para Bruselas, indicando interés de reanudar negociaciones y solicitando fecha para próxima reunión de negociadores		

	17	nota al Comisario de Comercio de la UE: Ecuador estaba "listo para reanudar dichas negociaciones en un espíritu de franco entendimiento sobre las asimetrías que existen entre las partes"			
	20	Ministro (e) Marco Albuja despacha carta (de 7) a Delegación de UE en Colombia y Ecuador			
	20	Vicem Rivadeneira envió cartas a INCOP, IEPI, MAGAP, MIPRO, AGROCALIDAD, INEN, SENA, MCPEC, SETECI, VICEPRESIDENCIA, solicitando 1 funcionario para integrar equipo negociador			
junio	12	se crea Ministerio de Comercio Exterior			
	20	se recibe respuesta de la Comisión de la UE, planteó reuniones técnicas el 8 y 9 de julio			
		equipos de Ecuador y UE definen metodología de trabajo			
julio	8-9	el Ministro de Comercio Exterior, el Jefe Negociador y otros altos funcionarios, el Comisario de Comercio de la UE, Karel de Gucht, el Director General de Comercio de la Comisión Europea, Jean-Luc Demarty, y otros funcionarios de esa Dirección se reúnen para definir bases de negociación. Reunión evaluatoria Ecuador-UE	Videoconferencias para preparar negociaciones sobre la base de propuestas de Ecuador durante proceso		Francisco Rivadeneira
agosto		entra en vigor Acuerdo para Colombia y UE	anterior Entre octubre y		
septiembre			noviembre Ecuador		
octubre	30	Ecuador transmitió los documentos que contienen los precisiones y pies de página que le interesan introducir en el Acuerdo	presentó 2 paquetes de propuestas conp		

	noviembre	6-8	<p>Presidente Correa visita oficial a Francia: Declaración Hollande - Correa "poner todo su esfuerzo a fin de que la conclusión de dicho Acuerdo pueda darse sobre la base del intercambio de ofertas entre las dos partes" "fortalecer, en un espíritu de igualdad y de interés mutuo, los intercambios económicos entre el Ecuador, Europa y Francia"</p>	precisiones para incluir en el Acuerdo			
		7	<p>Videoconferencia UE donde identifica las que pueden ser aceptadas sin problemas, aquellas cuyos textos pueden negociarse y finalmente las que representaban alguna dificultad</p>				
		11	<p>Informe del Jefe Negociador al Ministro de Comercio Exterior: la introducción de precisiones en el texto general del Acuerdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> § Reconocimiento transversal de asimetrías Ecu-UE y Ecu-PE/CO. § Preservación del manejo de sectores estratégicos. § Preservación de espacios de política pública. § Introducción de mecanismos de defensa comercial, (industria naciente.) § Manejo de compras públicas como herramienta de desarrollo § Actualización de los mecanismos e institucionalidad nacional en Obstáculos Técnicos al Comercio y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. § Introducción de diferenciadores del trato especial y diferenciado con relación a Colombia y Perú en materia de acceso a mercados y normas de origen. 				
			<p>Fernando Yepez finaliza funciones como Embajador ante la UE</p>				
	diciembre	17	<p>intercambio de ofertas en bienes con UE</p> <p>tratamiento que se otorgaría a las "precisiones" para que Ecuador retome la negociación</p>				

2014	enero	13-17	primera ronda de negociaciones Acuerdo Ecuador - UE en Bruselas			Ricardo Patiño	Francisco Rivadeneira
	febrero	5	se nombra a Pablo Villagómez Embajador ante la UE D.E. 228				
	marzo	24-28	segunda ronda de negociaciones Acuerdo Ecuador - UE en Manta				
	abril						
	mayo						
	junio	9-13	tercera ronda de negociaciones Acuerdo Ecuador - UE en Bruselas				
	julio	7-12	primera fase de cuarta ronda de negociaciones Acuerdo Ecuador - UE en Bruselas				
		13-14	retorno a Quito para consultar con Presidente umbrales en CP, banano, PI, arancel base				
		15-17	segunda fase de la cuarta ronda de negociaciones 17 de julio en la tarde se rubrica				
	agosto	1	Gabinete en Bucay, Presidente aprueba resultado de negociaciones				
	septiembre						
	octubre	6	reunión en Bruselas para abordar los comentarios y precisiones ecuatorianas sobre el proyecto de Reglamento aprobado por el Colegio de Comisarios para extender preferencias mediante Standstill.				
	noviembre						

	diciembre	12	Malmstroem y Rivedeneira rubrican texto final estabilizado del Acuerdo Ecuador-UE				
		19	Incidente entre Patiño y Parlamentarios alemanes				
2015	enero			Reducción del nivel de actividad con relación al Acuerdo en el Ministerio de Comercio		Ricardo Patiño	Diego Aulestia
	febrero						
	marzo						
	abril						
	mayo						
	junio						
	julio						
	agosto						
	septiembre						
	octubre						
	noviembre						
			15				
diciembre	18	durante encuentro presidencial en Jaen Presidente Humala da el ok para adhesión del Ecuador al ACM					
2016	enero					Guillaume Long	Juan Carlos Cassinelli
	febrero						
	marzo						
	abril						
	mayo						
	junio						
	julio						

agosto	4	Reunión con presidente en la que se instruye solución de "irritantes"			
septiembre	16	Reunión de Vicepresidente Glas con Comisaria Malmstrom: 9 de 12 irritantes solucionados.	visitas de Ministro y Vicepresidente a países Europeos para acelerar proceso de aprobación del ACM en la Comisión y el Parlamento		
	30	Mathias Jorgensen comparece ante Comité de Política Comercial INTA del Parlamento, da luz verde para continuar proceso			
octubre					
noviembre	11	acto de suscripción del Acuerdo en Bruselas			
diciembre	24	publicación del acuerdo en Diario Oficial Europeo / Entrada en vigor para la UE			

Anexo B (Lista negociadores)

Cargo/Responsabilidad	Después 1 ronda 01.10.2007	Antes 3 ronda 17.03.2008	en 3 ronda 24.04.2008	mayo 2012	14 enero 2014
Coordinador Nacional Negociaciones Comerciales			Eduardo Egas Peña		René Ramírez participa en la apertura de las negociaciones
Coordinador Nacional para las Negociaciones CAN – UE		Méntor Villagómez	Méntor Villagómez		
Jefe de Negociación CAN – UE	Méntor Villagómez				
Responsable Negociación Área de Cooperación	Lourdes Puma	Lourdes Puma			
Responsable Negociación Área de Diálogo Político	Leonardo Arízaga	Leonardo Arízaga			
Responsable Negociación Área Comercial	Humberto Jiménez	Humberto Jiménez			
Coordinador del Subgrupo “Acceso a Mercados (Sectores No Agrícolas)”	Genaro Baldeón	Genaro Baldeón	Alexis Valencia		
Coordinador Adjunto del Subgrupo “Acceso a Mercados (Sectores No Agrícolas)”		Marcelo Boderó			
Coordinador del Subgrupo “Acceso a Mercados (Agricultura)”	Rubén Flores	Rubén Flores	Edwin Vásquez		

Coordinador del Subgrupo “Asimetrías y Trato Especial Diferenciado”	Germán Ortega	Germán Ortega	Germán Ortega		
Coordinador del Subgrupo “Reglas de Origen”	Santiago Segovia	Santiago Segovia	Santiago Segovia		
Coordinadora del Subgrupo “Asuntos Aduaneros y Facilitación del Comercio”	Irotchka Oyarzun	Irotchka Oyarzun	Irotchka Oyarzun		
Coordinador del Subgrupo “Obstáculos Técnicos al Comercio”	Felipe Urresta	Felipe Urresta	Felipe Urresta		
Coordinador del Subgrupo “Medidas Sanitarias Y Fitosanitarias”	Carlos Nieto		Luis Navega Cedeño		
Coordinador Adjunto del Subgrupo “Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”	Juan Francisco Ballén	Juan Francisco Ballén	Juan Francisco Ballén		
Coordinador del Subgrupo “Instrumentos de Defensa Comercial”	Juan Lozada	Juan Lozada	Juan Lozada		
Coordinadora del Subgrupo “Servicios”	Lotty Andrade	Lotty Andrade	Lotty Andrade		
Compras Públicas				Jorge Luis González	
Coordinadora del Subgrupo “Inversiones”	Karina Amaluisa	Karina Amaluisa	Karina Amaluisa		
Coordinador Adjunto del Subgrupo “Inversiones”	Gustavo Guerra	Gustavo Guerra	Gustavo Guerra	Gustavo Guerra	
Coordinador del Subgrupo “Compras Públicas”	Víctor Cruz	Víctor Cruz	Víctor Cruz		
Coordinador del Subgrupo “Propiedad Intelectual”	Alfredo Corral	Alfredo Corral	Alfredo Corral		
Coordinador del Subgrupo “Competencia”	Homero Larrea	Homero Larrea	Homero Larrea		

Coordinador del Subgrupo “Solución de Diferencias”	Rolando Suárez	Rolando Suárez	Rolando Suárez		
Coordinadora del Subgrupo “Comercio y Desarrollo Sostenible”	Alba Coello	Alba Coello	Alba Coello		

Lista de referencias

- Acosta Alberto, Correa Rafael, Falconí Fander, Jácome Hugo, y Ramírez René. 2006. *El Rostro oculto del TLC*. Quito: Abya Ayala.
- Allison, Graham. 1969. Conceptual models and the Cuban Missile Crisis *The American Political Science Review*, Volume 63, Issue 3: 689-718.
- Balassa, Bela. 1968. *The Structure of Protection in Industrial Countries and Its Effects on the Exports of Processed Goods from Developing Countries*. Geneva: UNCTAD. 1968.
- Baldwin, Richard. 2013. Regionalism Volumen III. De Philippe De Lombaerde y Fredrik Söderbaum. Londres: SAGE.
- Barry Bruce, y Oliver Richard. 1996. *Affect in dyadic negotiation: A model and propositions. Organizational Behavior and Human Decision Processes*. Nashville: Vanderbilt University. 1996.
- Betancourt, Roberto, entrevista de Javier Latorre. 7 de abril de 2017. *Entrevista a Jefe Negociador, Embajador Roberto Betancourt*.
- Björn Hettne, 22-43. 2003. The New Regionalism revisited. En *Theories of New Regionalism*, de Fredrik Söderbaum y Timothy Shaw, 22-43. New York: Palgrave Macmillan.
- Breslin William, y Rubin Jeffrey. 1991. *Negotiation Theory and Practice*. Cambridge: MA: Program on Negotiation Books.
- Bull, Benedicte. 2008. *Policy Networks and Business Participation in Free Trade Negotiations in Chile*. *Journal of Latin American Studies* 40.
- Cameron Maxwell, y Tomlin Brian. 2000. *The Making of Nafta - How the Deal was Done*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cervera Guillaume, y Kosma Katherine. 2016. *La Négotiation internationale et interculturelle: De la reconnaissance de soi à la rencontre de l'autre*. Chambéry: Le Génie Editeur.
- Chang, Ha Joon. 2007. *Kicking away the ladder: the "real" history of free trade en Globalization and the Myths of Free Trade. History, theory, and empirical evidence*. Londres: Routledge.
- Chase, Kerry. 2006. Multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT Article XXIV. *World Trade Review*: 1-30.
- . *Trading Blocs*. 2005. *States, Firms and Regions in the World Economy*. Michigan : Ann Arbor: The University of Michigan Press.

- . *Trading Blocs*. 2005. *States, Firms and Regions in the World Economy*. Ann Arbor : The University of Michigan Press.
- Chung, Jae-Wan. 2006. *The Political Economy of International Trade: U.S. Trade Laws, Policy, and Social Cost*. Lanham: Lexington Books.
- Chwieroth, Jeffrey. 2010. *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Creswell, John. 2003. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Third edition. Londres: SAGE.
- Dawson, Laura, entrevista de Alexander Panetta. 1 de agosto de 2017. *High-level dinner will launch NAFTA talks in Washington on Aug. 16*.
- Delegación de la Comisión Europea en Bolivia. 2009. *La Unión Europea y las relaciones con Bolivia*. Informe anual, Comisión Europea, Artes Gráficas Sagitar.
- Domínguez, Jorge. 1997. *Technopols: Freeng Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park: Pensylvania University Press.
- Ecuador Inmediato. 4 de abril de 2011. “*Camino correcto es la integración de Unasur y negociar en bloque*”, dice Kintto Lucas.
- Ecuador Inmediato. 28 de enero de 2012. *Kintto Lucas: Determinados sectores empresariales y medios de comunicación han montado campaña contra negociaciones con UE*. Quito.
- Ecuavisa. 18 de diciembre de 2015. *Ecuador cuenta con apoyo de Perú y Colombia para acuerdo comercial con UE*. Editado por Mario Naranjo Proaño. Ecuavisa.
- Ecuavisa. 31 de enero de 2017. *Ecuador podría aplicar salvaguardias a importaciones desde Perú y Colombia*.
- El Ciudadano. Quito, 14 de junio de 2014. *Gobierno analiza los pro y los contra de la firma de un acuerdo con la Unión Europea*. Editado por Lorena Intriago.
- El Comercio. Quito, 11 de noviembre de 2016. *Ecuador firma el acuerdo multipartes con la Unión Europea y se suma al suscrito por Colombia y Perú*. Editado por Carolina Enríquez.
- El Comercio. 5 de enero de 2014. *El 13 de enero se inicia la ronda de negociaciones entre Ecuador y la Unión Europea*. Quito.
- El Comercio. Quito, 17 de febrero de 2012. *Kintto Lucas, fuera del diálogo con la UE*.
- El Comercio. Quito, 12 de septiembre de 2016. *La Unión Europea dice que el país debe resolver tres temas ‘pronto’*. Editado por César Augusto Sosa y Carolina Enríquez.
- El Comercio. 2014. *Preguntas frecuentes sobre el acuerdo con la Unión Europea*.

- El Expreso. Quito, 17 de julio de 2014. *Ecuador concluyó hoy las negociaciones que mantenía con la Unión Europea para firmar un acuerdo comercial, que permitirá el ingreso de casi la totalidad de sus productos sin aranceles al mercado europeo.*
- El Expreso. 12 de diciembre de 2014. *Ecuador y la UE sellan su acuerdo comercial.*
- El País. 16 de enero de 2014. *Ecuador tendrá con UE un acuerdo comercial "mejor" que el de Colombia y Perú.* Bruselas.
- El Universo. 4 de febrero de 2012. *Analistas discrepan sobre conveniencia de TLC.* Quito.
- El Universo. 11 de noviembre de 2008. *Bolivia y Ecuador excluidos del acuerdo comercial entre Perú y Colombia con UE.*
- El Universo. 14 de noviembre de 2016. *Contrarios a tratado con Unión Europea preparan demanda en Ecuador.*
- El Universo. 22 de marzo de 2012. *Ecuador ofrece a la Unión Europea negociar un tratado de inversiones.*
- Eldiario.es. Berlín, 17 de abril de 2013. *Merkel y Correa expresan voluntad para acuerdo libre comercio de UE-Ecuador.*
- Enia, Jason. 2009. Sequencing Negotiating Partners: Implications for the Two-Level Game? *Negotiation Journal*: 357-383.
- Espinoza, Cristian. 2012. *Sobre el supuesto retorno de las carabelas o las negociaciones comerciales como una forma de neocolonialismo.* Quito: AFESE 57: Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano.
- Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz, 7 de febrero de 2009. Constitución Política de Bolivia. *Constitución Política de Bolivia.*
- Falconí Fander, y Oleas Julio. 2012. Implicaciones del posible Acuerdo Multipartes con la Unión Europea. En *El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea*, de Acosta Alberto, y otros, 17-64. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Fernández, Juan Carlos. 2008. *Informe Integrar, N° 48 - Abril de 2008: El Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea.* Buenos Aires: Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Fisher Roger, y Ury William. 1981. *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In.* Boston : Houghton Mifflin.
- Freres Christian , y Sanahuja José Antonio. 2011. *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria.* Barcelona: Icaria Editorial S.A.

- Gelfand Michele, y Brett Jeanne. 2004. *The Handbook of Negotiation*. Stanford: Stanford University Press.
- Golob, Stephanie. 2003. *BEYOND THE POLICY FRONTIER Canada, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA*. Cambridge: World Politics.
- Grimson, Alejandro. 2000. *Interculturalidad y Comunicación: Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultural y Comunicación*. Buenos Aires: Grupo Editorial norma.
- Gudykunst, William. 2003. *Cross-Cultural and Intercultural Communication*. Fullerton: California State University.
- Harvey, David. 2005. *A brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Ho-Won, Jeong. 2016. *International Negotiation, Process and Strategies*. Virginia: George Mason University.
- Jackson, John. 1984. The Changing International Law Framework for Exports: The General Agreement on Tariffs and Trade. *Georgia Journal of International & Comparative Law. University of Georgia* (14 Ga. J. Int'l & Comp. L. 505): 505-520.
- . 1984. *The Changing International Law Framework for Exports: The General Agreement on Tariffs and Trade*. Georgia : Georgia Journal of International & Comparative Law.
- Jones, Emily. 2013. *Negotiating Against the Odds: A Guide for Trade Negotiators from Developing Countries*. Oxford: Palgrave Macmillan UK.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton : Princeton University Press.
- Konrad Adenauer Stiftung. <http://www.kas.de/costa-rica/es/pages/6207/>. *El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. s.f. <http://www.kas.de/costa-rica/de/pages/6207/>.
- Krainer, Anita. 2002. *“Introducción” en Interculturalidad, un acercamiento desde la investigación*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Kremenyuk, Victor. 2002. *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues, 2nd Edition*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- La Nación. 24 de septiembre de 2013. *El Salvador e Italia logran acuerdo para poner en vigencia el Aacue*. San Salvador.
- Lamonth, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. London: SAGE.
- Lax David, y Sebenius James. 1986. *The Manager as Negotiator*. New York: The Free Press.
- León José, y Alvarez Luis. 2014. *“Mao steps in Monroe’s Backyard”*. Brasilia: Revista Brasileira de Política Internacional, No 57.

- Levi, Michel. 2011. Unión Europea y la nueva integración latinoamericana: parámetros de comparación aplicados en diferentes estudios sobre los procesos de integración. *Comentario Internacional - Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*.
- Levi, Michel. 2013. *Ecuador-Unión Europea: lógicas de una negociación inconclusa*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung en el Ecuador (FES-ILDIS).
- Leví, Michel. 2010. La relación UE–Comunidad Andina en el contexto de la negociación de los acuerdos de asociación. En *La España en la Unión Europea y el Estado de la Integración Latinoamericana*, de Roy Joaquín y Domínguez Roberto, 247-266. Miami: European Union Center/Jean Monnet Chair.
- Los Tiempos. 30 de marzo de 2016. *UE: Acuerdo comercial con Bolivia debe basarse en negociaciones previas de la CAN*. La Paz.
- Malamud, Andrés. 2010. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. V *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP)*. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa. 1-23.
- Mansfield Edward, y Milner Helen. 4 de Noviembre de 2010. Votes, Vetoes, and Preferential Trading Agreements. *Document Prepared for the WTO workshop on PTAs in the New Era*. Ginebra.
- Mata, Héctor, y Martha Cordero. 2009. *El Acuerdo de Asociación Económica entre Centroamérica y la Unión Europea: Viabilidad, Avances y Perspectivas*. México: CEPAL.
- Mattli, Walter. 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mesquita Badja, Frijda Nico, y Sherer Klaus. 1997. *Culture and emotion in J. W. Berry (Ed.), Handbook of cross cultural psychology: Vol. 2. Basic processes and human development*. Boston: Allyn and Bacon.
- Mesquita, Bruce Bueno de. 1996. The Benefits of a Social-Scientific Approach to Studying International Affairs. En *Explaining International Affairs Since 1945*, de Ngaire Woods, 49-72. New York: Oxford University Press.
- Milner, Helen. 1997. *Interests, institutions and information: Domestic politics and International relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Milner, Helen. 1997. Industries, Governments and the Creation of Regional Trade Blocs. En *The Political Economy of Regionalism*, de Edward Mansfield y Helen Milner, 77-106. New York: Columbia University Press.
- Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador. *COMUNICADO DE PRENSA NEGOCIACIONES ECUADOR-UNIÓN EUROPEA*. Quito. 4 de enero de 2014.

- 2014 Negociación del Acuerdo Multipartes UE- Ecuador. Informe sobre Negociaciones, Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. 14 de octubre de 2016. Sistema de información sobre Comercio Exterior.
http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/10thround_neg_s.pdf (último acceso: 20 de 03 de 2017).
- Montaño, César. 2014. La Negociación Comercial con la Unión Europea . *Revista ADIP*: 24-35.
- Moreno, Juste. 2001. El proceso de construcción europea: de la CEE a la Unión Europea. En *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, de Juan Carlos Pereira, 481-506. Barcelona: Ariel.
- Morgenthau Hans, Michelson Albert, y Davis Leonard. 1973. *Politics among Nations the Struggle for Power and Peace. 5th Ed.* New York: A. A. Knopf.
- Moya Alba, y Moya Ruth. 2004. *Derivas de la interculturalidad, Procesos y desafíos en América Latina*. Quito: CAFOLIS-FUNADES.
- Nicol, Donald. 1988. *Byzantium and Venice: A Study in Diplomatic and Cultural Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nieuwmeijer, Louise. 1992. *Negotiation: Methodology and training*. Pretoria: HSRC.
- Nikolaev, Alexander. 2007. *International Negotiations: Theory, Practice and the connection with Domestic Politics*. Plymouth: Lexington Books.
- O'Rourke Kevin, y Williamson Jeffrey. 2000. *When did globalization begin?* Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Odell John, y Tingley Dustin. 2013. Negotiating Agreements in International Relations. En *Negotiating Agreement in Politics*, de Mansbridge Jane y Jo Cathie, 144-182. Washington: American Political Science Association.
- Odell, John. *Teoría de las Negociaciones en la Economía Mundial*. México D.F.: Gernika. 2003.
- . 2009. *Three islands of knowledge about negotiation in International Organization*. Dublin : European Institute.
- Oficina de Historia del Departamento de Estado Americano. *Protectionism in the Interwar Period*. s.f. <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/protectionism> (último acceso: 8 de abril de 2017).
- OMC, ITC y UNCTAD. 2016. *Perfiles arancelarios en el mundo 2016*. Reporte Anual sobre perfiles arancelarios, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

- Organización Mundial del Comercio. 1995. WT/L/68/Add.1 Proyecto - Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión del Ecuador - Lista CXXXIII - Ecuador . Grupo de Trabajo sobre la Adhesión del Ecuador, Ginebra.
- Park, Susan, y Antje Vetterlein. 2010. *Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez, Manuel. 2006. *Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea ¿Un instrumento para el desarrollo y los derechos humanos o un CAFTA II?* Bruselas: Iniciativa de Copenhague para América Central y México (CIFCA).
- Pop-Elches, Grigore. 2009. *From Economic Crises to Reform: IMF Programs in Latin America and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Powell, Robert. 1994. *Anarchy in International Relations Theory The Neorealist-Neoliberal Debate*. Washington: International Organization, Vol. 48, No. 2.
- Putnam, Robert. *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*. Madrid: Zona abierta 76. 1996.
- Quiliconi, Cintia. 2014. Competitive Diffusion of Trade Agreements in Latin America. *International Studies Review* 16: 240-251.
- Raiffa, Howard. 2002. *Negotiation Analysis: The Science and Art of Collaborative Decision Making*. Cambridge: Harvard University Press.
- . 1982. *The Art and Science of Negotiations*. Cambridge, Massachusetts y Londres: Belknap Press de Harvard University Press.
- Raimondi, Daniel. 27 de febrero de 2017. Buenos Aires: Subsecretario de Integración Económica Americana y Mercosur de la Cancillería Argentina.
- Ramírez, René. 20 de enero de 2014. “El Gobierno de Ecuador jamás hipotecará a la UE el futuro del país”. Blog de René Ramírez. Quito.
- Razeen, Sally. 2008. *Trade Policy, New Century The WTO, FTAs and Asia Rising*. Westminster: The Institute of economic affairs.
- República del Ecuador. 20 de octubre de 2008. Constitución Política de la República del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Montecristi.
- Revista Líderes. 18 de marzo de 2012. 'La Unión Europea es un mercado sumamente importante para el país', dice Santiago León. Quito.
- Revista Líderes. 7 de noviembre de 2016. Nueve años tomó aprobar el acuerdo con la Unión Europea. Quito.
- Robinson, William. 2003. *Transnational conflicts: Central America, Social Change and Globalization*. Londres: Verso.

- Rodrik, Dani. 1995. *Political Economy of Trade Policy*. New York: Columbia University CEPR y NEBR.
- Rogowski, Ronald. 2002. Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments. En *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*, de Jeffrey Frieden y David Lake, 318-326. Belmont: Wadsworth.
- Sally, Razeen. 2008. *Trade Policy, New Century - The WTO, FTAs and Asia Rising*. Londres: Institute of Economic Affairs.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2005. *El Milenio Huérfano - Ensayos para una nueva cultura política*. Bogotá: Editorial Trotta.
- Schelling, Thomas. 1980. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schroeder, Paul. 1994. "Historical Reality vs. Neo-Realist Theory. *International Security* Vol. 19, No. 1.
- Sebenius, James. Octubre 2009. Negotiation Analysis: From Game to Inferences to Decisions to deals. *Negotiation Journal*: 449-466.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. 2004. Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus Países Miembros por otra parte. Documento informativo, Lima.
- . 1 de abril de 2005. *CAN y UE inician en Lima proceso de valoración conjunta de la integración*. Lima.
- . 8 de junio de 2007. Decisión 667: Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. Lima.
- . 2007. Consideraciones preliminares sobre la negociación del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea en materia de Diálogo Político. Documento informativo, Lima.
- . 17 de mayo de 2008. *CAN y UE llegan a "acuerdo marco flexible" para asociación, anuncia Presidente García*. Lima.
- Segovia, Alexander. 2005. *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*. San José: Fundación Friedrich Ebert América Central.
- Spalding, Rose. 2014. *Contesting Trade in Central America*. Austin: Universidad de Texas.
- Spiller Pablo, Stein Ernesto, y Tommasi Mariano. 2008. *Policy Making in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Stahl, Ingolf. 1972. *Bargaining Theory*. Estocolmo: Economics Research Institute.

- Teichman, Judith. 2001. *The Politics of Freeing Markets in Latin América: Chile, Argentina and Mexico*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Triandis, Harry. 1995. *Culture and social behavior*. New York: Mc Graw Hill.
- Villagómez, Méntor. 2012. *Acuerdo comercial multipartes Ecuador - Unión Europea*. Quito: AFESE.
- Villagómez, Méntor, entrevista de Javier Latorre. 30 de marzo de 2017. *Entrevista a Jefe Negociador, Embajador Méntor Villagómez*.
- Vreeland, James. 2007. *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*. New York: Routledge.
- Walsh, Catherine. 2009. *Interculturalidad, Estado y Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Abya Yala.
- Walt, Stephen. 1998. *One World Many Theories*. Washington: Foreign Policy, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge.
- Waltz, Kenneth. 2001. *Man the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- . 1988. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- White, Roger. 2016. *Cultural Differences and Economic Globalization: Effects on Trade, Foreign Direct Investment, and Migration*. New York: Taylos and Francis.
- Wikileaks. wikileaks-forum.com. 22 de noviembre de 2011. <http://www.wikileaks-forum.com/ecuador/467/ecuadorian-diplomatic-cables-over-free-trade-agreement-with-the-eu/31929/> (último acceso: 25 de 03 de 2017).
- Wilson, John. 2001. *Trade facilitation lending by the World Bank - Recent experience, research, and capacity building initiatives*. Ginebra: Banco Mundial.
- Winham, Robert. 1980. Robert Strauss, the MTN and the control of Faaction. *Journal of World Trade Law* 14: 377-397.
- Young, Peyton. 1991. *Negotiation Analysis*. Michigan: University of Michigan.
- . 1991. *Negotiation Analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Zartman, William. 2008. *Negotiation and Conflict Management: Essays on Theory and Practice*. New York: Routledge.