

\$2,00

Seminario Internacional
RELACIONES ECUADOR - CE 1992: REALIDADES Y PERSPECTIVAS
Guayaquil, 12, 13 y 14 de marzo de 1990

VOLUMEN I



EL RETO DE EUROPA - 1992
RELACIONES ECUADOR Y LA COMUNIDAD EUROPEA

- Informe Nacional -

(Documentos Provisionales)

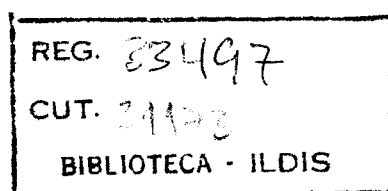
Es una publicación preliminar del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, para el Seminario Internacional "Relaciones Ecuador - CE 1992: Realidades y Perspectivas", con la colaboración de algunos organismos del sector público y privado

7.266

Edición:

Dr. Germánico Salgado

Ec. Alfredo Mancero



Secretaría:

Enna Arboleda
Katusha Cornejo
Silvia Game
Alicia Terán



INDICE

	Pág.
Presentación	I

PRIMERA PARTE

LA COMUNIDAD EUROPEA Y EL ECUADOR: UNA RESEÑA INFORMATIVA

Capítulo I	
PANORAMA GENERAL: LA CE Y EL ACTA UNICA	1.1
Capítulo II	
PANORAMA GENERAL: LA ECONOMIA ECUATORIANA	2.1

SEGUNDA PARTE

COOPERACION CE Y ECUADOR: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Capítulo I	
INTERCAMBIO COMERCIAL	3.1
Capítulo II	
COOPERACION PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL	4.1
Capítulo III	
COOPERACION TECNICA	5.1
Capítulo IV	
COOPERACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA	6.1

P R E S E N T A C I O N

En 1989 cayó el muro de Berlín.

1992 será el año de la inauguración del Mercado Común Europeo entre 12 importantes países de la Europa Occidental.

Ambas fechas simbolizan cambios profundos en Europa, una de las tres grandes regiones del mundo industrializado. Estos cambios económicos y geo-políticos van a afectar significativamente a América Latina y el Ecuador en los años 90.

Habrán efectos positivos. Por ejemplo, nuevos mercados de Europa del Este para los bananos del Ecuador o aumento de los precios del petróleo gracias a una creciente demanda por parte de Europa Oriental cuyas necesidades ya no podrán ser cubiertas sólo por la Unión Soviética.

Pero también hay que temer efectos negativos. Por ejemplo, existe el peligro de la desviación de fondos internacionales (públicos o privados) anteriormente destinados a América Latina, hacia la Europa Oriental.

Qué acciones pueden emprender el Ecuador y América Latina para afrontar esta creciente periferización?

En esencia son dos tareas.

La primera, comprende reformas internas de las economías que garanticen que: empresas latinoamericanas fabriquen productos internacionalmente competitivos; se mejore la formación de la mano de obra y, se estreche la cooperación de las empresas con instituciones de investigación científica y tecnológica.

Si Europa Oriental consigue modernizar su sistema económico y sus empresas comerciales a un paso más rápido que América Latina, el capital de inversión privado va a fluir hacia Europa Oriental.

La segunda tarea consiste en la intensificación de los contactos comerciales entre el Ecuador y Europa. Esto no es exclusivamente una tarea del gobierno, sino de las mismas empresas. Para muchas empresas la escasez de información es una dificultad por lo menos tan importante como la escasez de capital.

Para fortalecer los conocimientos acerca de Europa, particularmente por parte de los empresarios ecuatorianos, ILDIS en 1990 toma la iniciativa de organizar, conjuntamente con el Gobierno Nacional, la Comunidad Europea y los Embajadores de los países miembros de la CE, un seminario con representantes del sector público y privado del Ecuador y expertos de la economía privada y la Comisión Económica Europea.

En este seminario serán discutidos temas de la cooperación comercial, industrial, científica y financiera.

El presente tomo (Volumen I) contiene documentos para este seminario que han sido elaborados por expertos y organizaciones tanto públicas como privadas en el Ecuador.

Estos documentos informan sobre el estado de las relaciones económicas con la Comunidad Europea (desde el punto de vista ecuatoriano), sobre problemas actuales y futuras necesidades del Ecuador.

En un segundo tomo (Volumen II) se reúnen las opiniones preliminares de la economía privada e informes complementarios de organismos públicos.

Un tercer tomo (Volumen III) contiene las exposiciones de los expertos extranjeros (CE, CAF, SELA, JUNAC) así como los resúmenes de todos los talleres del seminario en Guayaquil.

Estos informes no sólo sirven a las discusiones del seminario, sino que serán puestos a disposición de la Comisión Económica Europea, de los gobiernos europeos y del sector público y privado del Ecuador para su consideración en sus futuras planificaciones y negociaciones.

ILDIS agradece a todos los autores de las diferentes contribuciones, particularmente al Ministerio de Relaciones Exteriores (Embajadora Paulina García) por la coordinación de las contribuciones del sector público; a la Cámara de Comercio de Guayaquil (señor Andrés Barreiro, Presidente) por la gran ayuda en la ejecución del seminario y a la Comisión Europea (Sr. Angel Viñas, Director para América Latina) por el apoyo al Seminario a través de expertos y ayudas financieras.

Nuestro especial agradecimiento al Dr. Germánico Salgado y al Econ. Alfredo Mancero quienes tuvieron a su cargo la concepción del contenido de esta publicación y su edición.

ILDIS espera que estos documentos ayuden al Ecuador y a la Comunidad Europea a reaccionar conjuntamente frente a los profundos cambios en Europa Oriental y Occidental.

Dr. Reinhart Wettmann
Director del ILDIS

PRIMERA PARTE

**LA COMUNIDAD EUROPEA Y EL ECUADOR:
UNA RESEÑA INFORMATIVA**

Primera Parte

CAPITULO I

PANORAMA GENERAL: LA CE Y EL ACTA UNICA

* Se agradece la contribución del Dr. Germánico Salgado por el texto básico del presente capítulo

Primera Parte

CAPITULO I

PANORAMA GENERAL: LA COMUNIDAD EUROPEA Y EL ACTA UNICA

INDICE

I.	INTRODUCCION	1.1
II	EL TRATADO DE ROMA Y LA TRAYECTORIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA	1.4
	1. Orígenes	1.4
	2. Características del Tratado de Roma	1.5
	3. Rasgos salientes de la evolución de la CEE hasta la década de los 80	1.8
	La política agrícola común (PAC)	1.13
	Cooperación de los países asociados (ACT)	1.14
	Sistema generalizado de preferencias (SGP)	1.16
	4. Evolución de las relaciones económicas entre la Comunidad Europea, América La tina y el Grupo Andino	1.18
	Convenios comerciales y de cooperación con América Latina	1.24
	Relaciones con el Ecuador	1.26
III.	EL ACTA UNICA EUROPA Y EL FUTURO	1.29

CAPITULO I

PANORAMA GENERAL: LA COMUNIDAD EUROPEA Y EL ACTA UNICA

I INTRODUCCION

La década de los 80 ha sido un período de cambios trascendentales en la sociedad y la economía. La crisis financiera de América Latina es, por supuesto, el síntoma de uno de esos cambios, pero con más propiedad pueden considerarse como tales la transformación del socialismo real de los países del Este de Europa y fenómenos culturales y económicos tan importantes con la llamada 3a. revolución industrial, cuyo núcleo son las tecnologías de avanzada, hoy en plena eclosión en el mundo contemporáneo. A esa jerarquía en cuanto a importancia corresponde, sin duda, la tendencia persistente que se advierte recientemente en los países industriales y en algunas zonas en desarrollo a dar primacía a esfuerzos por construir o vigorizar agrupaciones de Estados con propósitos de intercambio o, al menos, de estrecha cooperación económica. El Acta Unica Europea, objeto de estos comentarios, es fruto de uno de esos esfuerzos, sin duda el más madura. Pero son también manifestaciones de ese impulso el Acuerdo de la Zona de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (1988) y el interés creciente por dotar de mecanismos formales de integración económica a la Asociación de Mecanismos del Sud Este de Asia (ASEAN) y a la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico, asentadas en la cuenca que ahora concentra las mayores corrientes del comercio internacional. Por otro lado en declaraciones oficiales se ha hablado de una zona de libre comercio entre Estados Unidos y Japón 1/. En el ámbito de la propia Europa, es muy posible una ampliación futura de la C.E. con algunos de los países que hoy forman parte de la Zona Europea de Libre Comercio (EFTA), y en todo caso es claro que hay interés por establecer fórmulas de convergencia entre la C.E. y los países del Este que hoy forman parte del CAME.

1/Mencionada durante la visita del Primer Ministro Takeshita a Washington a principios de 1988.

El fermento ha calado hasta la propia América Latina con formas nuevas de integración: el Acuerdo suscrito entre Brasil y Argentina en 1986, al que se agregó posteriormente Uruguay, y el intento de reactivación de algunos empeños, como es el caso del Grupo Andino con las audaces tesis del "diseño estratégico" que fueron aprobadas por los Jefes de Estado en la reciente Reunión de Galápagos 2/.

No es, por supuesto, casual que sea en este momento cuando estas tendencias centrípetas se manifiestan. El Japón y el Sud Este de Asia han introducido elementos de competitividad en el intercambio internacional que han provocado reacciones defensivas en los Estados Unidos y Europa. Parte de este éxito es debido a la revolución científica y tecnológica, que tiene un potencial de transformación gigantesco y que, como es obvio, prosperará con más efectividad y rapidez mientras mayor sea el espacio económico en que ella se desarrolla. Aun sin referencia a la carrera competitiva, la lección más concluyente de la experiencia de la década para los países capitalistas de Occidente ha sido la necesidad de coordinar y armonizar sus políticas macroeconómicas. Las dificultades y desequilibrios en que tan pródigos han sido estos años habrían podido sortearse con mucha más facilidad y menos sacrificio si hubiera sido posible coordinar mejor las políticas económicas. Evidentemente, el reunir esfuerzos e integrar los mercados ha sido visto como un imperativo que no cabía ni cabe desatender.

La Comunidad Europea, con una estructura montada para el esfuerzo de integración y aprovechada a medias, era el sujeto lógico para poner en marcha el conjunto de acciones necesario para crear realmente el mercado y ahondar las interdependencias. Desde hace tiempo, ya

2/ Aun cuando se trate de especulaciones, es interesante recordar que, frente a la evolución europea, en los Estados Unidos se ha planteado la conveniencia de crear un "mercado común norteamericano", que incluya Canadá, Estados Unidos, México y las cinco repúblicas centroamericanas. Ver Marc Rangel, "Europa as a model: Common Market for the Americas", The Wall Street Journal, 30 de agosto de 1988, p.6; citado por Mario Chacón, "México frente a la Europa de 1922", Comercio Exterior, México, Julio 1989. p.579.

sea en el Consejo o en la Comisión de la C.E. se han escuchado voces críticas que reclamaban una rectificación de rumbos, recuperando el espíritu de unión política que la había inspirado en sus primeras épocas o procurando profundizar en la integración de mercados y de producción. Muy al comienzo, el Plan Fouchet (1961) influido por De Gaulle, llegaba inclusive a proponer una política exterior común. Posteriormente, el Plan Werner (1970), también con el deseo de revitalizar el proceso, planteaba una unión económica y monetaria, y más tarde, el programa propuesto por Leo Tindemans retomaba el énfasis en la "Unión Europea". Todas estas iniciativas fueron rechazadas o abandonadas. Pero los hechos externos daban la razón a los insatisfechos con la pasividad en que había caído la C.E.

Era indispensable una revitalización y fue Jacques Delors, al asumir la Presidencia de la Comisión, el que se convirtió en el inspirador y gestor del programa recogido posteriormente en la llamada Acta Unica Europea. Esta fue aprobada en 1986 y fue su antecedente la presentación en 1985 del llamado "Libro Blanco" de la Comisión, con 300 propuestas concretas de directivas. El Acta Unica establece un programa para alcanzar en 1992 un mercado único para los bienes, los servicios, los capitales y las personas ; es decir, un "mercado común" según la definición clásica, que había sido la meta del Tratado de Roma sin que hubiera sido posible el conseguirlo sino muy mediatizado, inclusive en el caso de los bienes. El Acta establece otras tareas vitales que resultan complementarias, como la armonización de políticas monetarias; reforma, además, el Tratado de Roma en varios temas de procedimiento, como la votación, con una indudable ganancia del sistema en capacidad de decisión.

Posteriormente habrá ocasión de referirse más en detalle tanto al Tratado de Roma original como al Acta Unica. Por ahora lo que interesa es alertar al lector sobre las características de estos instrumentos y el cambio de rumbo que el Acta Unica puede dar al funcionamiento de la C.E. Ello afectará a las relaciones de ésta con los países de América Latina y, consecuentemente, con el Ecuador, y conviene tener las posibilidades a la vista.

La Comunidad Europea con los 12 miembros actuales, es una potencia económica de peso decisivo en el mundo. Su producto nacional bruto es de alrededor de 2.605 miles de millones de dólares, con una población de 324 millones de habitantes que se hallan entre los más prósperos y mejor educados del planeta. En dimensión económica la C.E. se acerca mucho a los Estados Unidos, superando al Japón y a la Unión Soviética. No tiene hoy la ventaja económica de la unidad de poder político, pero con una

integración que se ciña al programa del Acta Unica, podría adquirir una cohesión y una interdependencia tales, que es difícil siquiera imaginar que ellas no contribuyan a una evolución paralela hacia un grado mucho mayor que el actual de unidad política. Naturalmente el vigor y la eficacia de las relaciones que la C.E. pueda mantener con América Latina y el Ecuador va a depender, en gran medida, de la permeabilidad o apertura externa de la estructura que la C.E. va a comenzar a construir con el Acta Unica. De allí el interés que tiene el analizar brevemente tanto la evolución de la C.E. que ha llevado al Acta Unica, con sus características. Ese es el propósito de este capítulo I al que no se quiere dar un contenido farragoso de detalle técnico, para destacar con más nitidez sus objetivos y posibilidades.

II EL TRATADO DE ROMA Y LA TRAYECTORIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA:

1. Orígenes:

El real origen de la Comunidad Europea hay que buscarlo en la desolación y la penuria que dejó en Europa la 2a. Guerra Mundial. Hay muchos hechos que en su tiempo influyeron para marcar los rumbos que tomó la integración europea, pero la motivación central fue sin duda la voluntad de una generación de erradicar mediante la unión las ambiciones, las rivalidades y los enconos que había conducido a los horrores de la conflagración mundial. Desde 1948, con la Organización Europea de Cooperación Económica, (OECE)^{3/}, comenzaron los europeos a explorar los caminos de la unión. Al comienzo se pensó en una unión aduanera que abarcase toda la OECE. Ante el fracaso de la idea, las iniciativas se circunscribieron a los 6 países que finalmente deberían constituir la Comunidad en su época inicial: Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Italia y la República Federal Alemana. El impulso a la unión europea dio fruto con la Declaración de Robert Schumann y Jean Monnet promoviendo la creación de un consorcio de producción de carbón y acero entre Alemania y Francia (mineral de hierro de la Lorena y carbón del Rhur: las zonas más conflictivas en la común historia de rivalidades de los 2 países). En mayo de 1951, con la participación de los seis Estados antes nombrados, se suscribió el Tratado que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), con una estructura de órganos que debía tomar más tarde la C.E. El Tratado entró en vigencia en Julio de 1952. Fueron los representantes en la CECA de Bélgica, Holanda y Luxemburgo

^{3/}El origen del actual (OECD) (Organización Económica de Cooperación para el Desarrollo) que reúne a todos los países desarrollados capitalistas.

(Benelux, creado como una unión aduanera en 1948), los que en 1955 apoyaron la idea de avanzar hacia un mercado común. Una Comisión de Expertos presidida por Paul Henry Spaak, otro de los grandes nombres entre los promotores de la C.E., allanó el camino sugiriendo soluciones a los problemas encontrados. En Mayo de 1957 se suscribieron finalmente los Tratados de Roma que crearon la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM)4/.

2. Características del Tratado de Roma 5/.

El ámbito del Tratado es exclusivamente económico; apenas hay alguna alusión a condiciones políticas que, según interpretación del Parlamento Europeo, se limitan a restringir a los Estados cuyos Gobiernos tienen legitimidad democrática la capacidad de ser miembros de la C.E.

El objetivo del Tratado "es la constitución de un mercado común y el gradual acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros" (art. 2o.), es decir, una unión económica.

La concepción del mercado común, objetivo parcial expresamente estatuido en el artículo 2o., responde a la definición clásica que supone una libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas (art. 3, literales a) y c)). El mercado común debía constituirse en 12 años, plazo del período transitorio, dividido en 3 etapas de aproximadamente 4 años de duración cada una.

La eliminación de gravámenes arancelarios y de restricciones cuantitativas a la importación, así como la adopción de Arancel Externo Común, es decir, la instauración de la unión aduanera, se sujetaban a una gradualidad preestablecida para cada etapa del período transitorio. Al final de este último, la liberación interna se habría consumado, al igual que la adopción del Arancel Externo Común, la cual debía comenzar solamente al final de la 1a. etapa de 4 años y culminar en los 8 siguientes.

4/Englobados con la CECA en una organización: la actual Comunidad Europea (C.E.).

5/Los comentarios se refieren al Tratado que crea La Comunidad Económica Europea, que es el relevante para el presente análisis.

La liberación de los movimientos de trabajadores, de servicios y de capitales debía cumplirse también al final del período transitorio. La eliminación de las restricciones correspondientes tenía así mismo que hacerse gradualmente, conforme a ritmos que se establecerían posteriormente o que se dejaban discrecionalmente para fijación por los órganos competentes. En especial en relación con los capitales, la liberación quedaba relativamente condicionada, lo que no sucedía con los bienes, cuya libre circulación se aseguraba sin limitaciones 6/. En efecto, el art. 67, al referirse a las restricciones a determinados movimientos de capital, disponía su supresión gradual "en la medida necesaria para el buen funcionamiento del Mercado Común".

Como iniciativas complementarias a la constitución del mercado común, el Tratado disponía el establecimiento de una política agrícola común, lo que de hecho implicaba un régimen de excepción para esa actividad, una política común de transportes, la adopción de normas para velar por la competencia, una armonización fiscal, la creación de un Fondo Social Europea de Inversiones, y finalmente, la asociación a la C.E. de los "países y territorios de ultramar" para fomentar los intercambios y apoyar su desarrollo. Dos de estas líneas de acción, al instrumentarse posteriormente en aplicación del Tratado, se revelaron como particularmente cargadas de consecuencias para la América Latina; se trata de la política agrícola (PAC) que entró en vigor en 1962, y de los convenios (primeramente de Yaundé y posteriormente de Lomé) que han regido las relaciones preferenciales de la C.E. con los países asociados o "Estados ACP" (de Africa, Caribe y Pacífico), es decir, los países de ultramar, las antiguas colonias o dependencias de las metrópolis europeas. Dada su importancia para América Latina, estos dos regímenes serán brevemente examinados posteriormente.

El banano de América Latina, y en consecuencia el del Ecuador, ha podido evitar en parte el régimen discriminatorio en favor de los países asociados gracias a la excepción establecida en favor de la República Federal Alemana en el Protocolo Anexo al Tratado de Roma. Este se tituló "Protocolo relativo al contingente tarifario para la importación de bananos". Se trata de una cuota o contingente de importación anual, exento de derechos de aduana, que originalmente era equivalente al 90% de las cantidades importadas en 1956. La validez

6/Con la excepción prevista en el art. 115, que establecía una especie de cláusula de salvaguardia cuando hubiese perjuicios por desviación de tráfico, o dificultades económicas.

del Protocolo se ha prolongado hasta ahora y el contingente representa en la actualidad prácticamente la totalidad del consumo de banano de Alemania. Dada la importancia de este país como consumidor, esta excepción al régimen general ha sido sumamente conveniente para el Ecuador.

Los órganos del Tratado, como ya se dijo, en gran medida inspirados por los constituidos para la CECA, conforman una estructura sólida con muchos elementos de supranacionalidad, no calificada de ese modo formalmente para evitar reacciones de ciertas sensibilidades nacionales extremas. El órgano comunitario por excelencia es la Comisión Europea, de carácter colegiado con 17 miembros, los Comisarios, que no responden a Gobiernos ni pueden aceptar sus instrucciones. La Comisión es cabeza de la Secretaría; tiene funciones de representación, de vigilancia del cumplimiento del Tratado, capacidad de recomendación y opinión, y derecho exclusivo de propuesta ante el Consejo de Ministros, el órgano inter gubernamental. Su existencia entraña una innovación fundamental y a ella es atribuible en buena parte el vigor institucional de la C.E. Fue el Modelo que el Grupo Andino tuvo a la vista para crear la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) y ello nos exime de dar más detalles al respecto.

El Consejo de Ministros representa los intereses nacionales y a él le compete adoptar las decisiones básicas para la marcha del proceso. Su composición (en cuanto a la especialización ministerial) varía según los asuntos en la agenda.

El Tratado distinguía el sistema de votación que requerían los distintos asuntos: en algunos temas era necesaria la unanimidad de los representantes, pero otros, los más, podían resolverse por mayoría simple, mayoría cualificada y mayoría certificada especial 7/. No obstante, en los hechos la unanimidad se convirtió en la regla, sobre todo a partir de 1966, lo que entrabó considerablemente el funcionamiento

7/Actualmente la ponderación del voto (es decir, el número de votos que tiene cada representante) es distinto según los países: Alemanis, Francia, Italia y Gran Bretaña tienen 10 votos, España 8 votos; Bélgica, Grecia, los Países Bajos y Portugal 5 votos; Dinamarca e Irlanda 3, y Luxemburgo 2 votos. Del total de 76 votos, la mayoría cualificada se ha fijado en 54 votos, y la cualificada especial en 54 votos y 7 países.

de la C.E. Como se verá el Acta Unica trata de dar agilidad a las decisiones, recurriendo con frecuencia a la mayoría cualificada.

Los otros dos órganos principales son el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia. El primero tenía sobre todo una función consultiva, aún cuando estaba facultado para cesar a la Comisión. Hasta hace poco sus miembros eran escogidos en elección indirecta; hoy lo son en elecciones directas. Ese solo hecho implica una autoridad mayor y el Acta Unica refuerza ese cambio entregándole responsabilidades importantes "en cooperación con el Consejo". El Tribunal de Justicia es el órgano jurisdiccional; sus decisiones son declarativas (no coactivas) pero, dado el prestigio del Tribunal, tienen una autoridad jurídica que muy raras veces se desatiende.

Como se advierte, los tratados de Roma buscaban fundamentalmente un integración económica. Los objetivos políticos habían quedado en un segundo y discreto plano que no fue recogido en ninguno de los instrumentos institucionales que crearon la C.E. La intención era construir primero el mercado común, avanzando al mismo tiempo en la armonización de algunas políticas económicas y la adopción de políticas comunes en la agricultura y en los transportes. Luego vendría el momento de abordar la construcción política. Como decía Robert Schuman en un pasaje que es ya clásico: "Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto; se hará por realizaciones concretas, creando ante todo una solidaridad de hecho".8/

3. Rasgos salientes de la evolución de la CEE hasta la década de los 80:

La C.E. cumplió sus objetivos de liberación arancelaria y de adopción de un Arancel Externo Común en un lapso más corto que el previsto según el Tratado. El desarme arancelario debía terminar el 31 de diciembre de 1969, y realmente culminó el 10. de julio de 1968. Debía cumplirse la aproximación al Arancel Externo Común a finales de 1969, pero el 10. de julio de 1968 dicho Arancel había entrado también en vigor. La anticipación de año y medio entre las dos fechas es sintomática de la disposición de las partes, en una época que, además, fue bastante favorable para las economías europeas (1958-1969).

8/Citado por el Banco Exterior de España. Servicio de Estados Económicos, "La Economía de la Comunidad Económica Europea", Madrid, 1979, p. 83.

El período transitorio del Tratado de Roma terminó, por lo mismo, antes de la fecha prevista en lo que se refiere a la liberalización arancelaria y la creación de la barrera común frente al exterior. En rigor, para mediados de 1968 se había prácticamente perfeccionado lo que podría llamarse una "Unión Arancelaria" 9/. Como se verá enseguida, el avance no fue similar en la remoción de las restricciones no arancelarias y otros obstáculos al comercio, lo cual, de haber sucedido, habría permitido alcanzar plenamente la "Unión Aduanera". Y por supuesto, se estuvo aún más lejos de llegar al mercado común en la concepción clásica, que era en realidad el objetivo del tratado de Roma. No obstante, la expansión del intercambio fue tan vigorosa y la interdependencia entre los países miembros se consolidó de tal manera en esos años, que puede afirmarse que la C.E. consiguió rápidamente sus fines más inmediatos. En sus primeros 10 años de vida (1958-1968), el comercio intracomunitario más que se triplicó (creció a una tasa anual promedio de 15.4 por ciento), y la participación de éste en el comercio total de los países de la C.E. pasó de 30 por ciento a 1958 a 46 por ciento en 1968, lo que significa un alto grado de interdependencia.

De los obstáculos restantes al libre comercio, la C.E. consiguió eliminar casi en su totalidad los derechos aduaneros fiscales 10/ e impuestos de efecto equivalente y, con más dificultades, las restricciones cuantitativas, lo cual no excluye la persistencia de restricciones no arancelarias en otras modalidades. Donde el problema se reveló más tenaz es en la remoción de las llamadas barreras técnicas y administrativas. Esta clase de restricciones fue un recurso de uso frecuente en el período de transición y continuó siendolo después, si bien más esporádicamente, aún a pesar de las armonizaciones que emprendió la C.E. desde 1968. Tampoco se consiguieron progresos significativos en la corrección de estructuras y prácticas antagónicas con la competencia, sobre todo en relación con monopolios del Estado, compras y ayudas estatales, acuerdos entre empresas y abusos de posiciones dominantes. El empleo de cláusulas de salvaguardia fue también otro recurso muy socorrido para aislar temporalmente algunos productos de la competencia. Como era dable, esperar tampoco se dieron pasos importantes hacia la liberación de los movimientos de personas, y en cuanto a los capitales, luego de una etapa inicial de desregulación, que se hizo lentamente, la liberalización

9/Denominación empleada por Banco Exterior de España, Op. ct. p.86.

10/En algunos países se convirtieron en impuestos internos.

plena de los movimientos de capital 11/ se hallaba tan vinculada al funcionamiento de los mercados monetarios, que no se podía avanzar en ella mientras no se profundizase en una armonización muy estricta de las políticas monetarias, cambiarias y fiscales. Como se verá enseguida se ha progresado en ella, pero existen todavía muchas incompatibilidades que deberán superarse.

La armonización de políticas ha tenido avances desiguales: en algún caso ha producido efectos decisivos sobre la economía de la C.E.; se trata de la Política Agrícola Común (PAC), que es realmente un estatuto común que ha determinado las direcciones del desarrollo agropecuario y ha cumplido parte de los objetivos que se había propuesto (proteger el nivel de vida de la población agrícola), si bien a altos costos y con problemas estructurales que será muy difícil resolver en el futuro. En otros casos, la armonización de la tributación indirecta es un ejemplo, los resultados son todavía menguados y múltiples las dificultades encontradas. En 1967 se adoptó el impuesto al valor agregado (IVA) como el modelo, pero subsiste una amplia dispersión en las tasas y modalidades y resta mucho campo por recorrer para llegar a una armonización satisfactoria. En el terreno de las políticas macroeconómicas, fundamentalmente monetaria y cambiaria, pero con efectos sobre la política fiscal, la C.E. ha hecho un esfuerzo denodado por establecer mecanismos que le permitan capear la inestabilidad y las perturbaciones de este arduo período de los años 70 y 80, y lo ha conseguido en alguna medida. En 1971 la C.E. intentó llevar a cabo el plan Werner para establecer una unión monetaria y económica. La inestabilidad que siguió a la declaratoria de inconvertibilidad del dolar dio al transte con esos empeños y el propósito hubo de limitarse a establecer un mecanismo que permitiera mantener las paridades de las monedas nacionales dentro de un margen mínimo de fluctuación (+1.125%). El mecanismo se convino en el

11/Francia e Italia mantienen controles de cambio para la colocación de inversiones en títulos de corto plazo en moneda extranjera, y ese probablemente es también el caso de España y Portugal.

Acuerdo de Basilea de 1972 y el sistema se denominó "la serpiente en el túnel" 12/. La inestabilidad monetaria internacional, que reapareció en 1973, hizo imposible mantener las paridades dentro de los límites previstos. La serpiente se convirtió en lo que irónicamente se llamó "la serpiente en el lago", y el Reino Unido e Italia debieron abandonar el sistema. Con todo, se consiguió evitar los extremos de inestabilidad y el mecanismo fue el antecedente del Sistema Monetario Europeo (SME) establecido en 1979.

El objetivo del SME era crear una "zona de estabilidad monetaria en Europa" e independizarse del dólar. Implicaba una eficaz coordinación de políticas, especialmente en el manejo de los tipos de cambio. Cada país debía depositar un 20% de sus tenencias de oro y reservas brutas de dólares en el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM), para respaldo de la unidad monetaria de la Comunidad: el ECU (de "European Currency Unit", en español, UME: Unidad Monetaria Europea), que se utiliza para saldar transacciones entre Bancos Centrales realizadas con propósitos de intervención en los mercados cambiarios 13/. Como en el caso de la "serpiente", los tipos de cambio deben mantenerse dentro de ciertos márgenes de fluctuación (-2.25% y 6% para la lira italiana. Un "indicador de divergencia", cuando el tipo de cambio se acerca a los límites, sirve como señal de alarma para inducir el cambio necesario en las políticas económicas.

De los 9 primeros miembros de la Comunidad todos pertenecen al UME, con la excepción del Reino Unido. Los 12 Miembros actuales forman parte, con sus unidades monetarias, de la canasta en base a la cual se fija el valor del ECU y es presumible que España y Portugal se incorporarán al SME tan pronto como las circunstancias lo permitan. En sus diez años de existencia el Sistema ha servido para reducir las fluctuaciones de los tipos de cambio y ha contribuido a una coordinación más estrecha de las políticas económicas de los países miembros 14/.

12/El "túnel" era el margen más amplio de fluctuación convenido por los grandes países industrializados en el Acuerdo Smithsoniano de 1971.

13/La cotización actual del ECU es de dólares 1.23 por 1 ECU.

14/Juan Rocha, "El Sistema Monetario Europeo y la liberación de Capitales", Comercio Exterior, Mayo de 1989, México D.F., p.248 a 254.

Como se advierte, a pesar de todos los avances parciales realizados, algunos de ellos trascendentales, subsisten grandes áreas donde priman restricciones y donde hay evidentes obstáculos a la competencia. Inclusive donde se ha avanzado con decisión, el campo monetario por ejemplo, una mayor liberalización podría entrañar graves riesgos si no se perfeccionan los sistemas de coordinación actuales y se establecen responsabilidades comunitarias de regulación y, probablemente, de gestión. Todas esas razones explican la expedición del Acta Unica a la que nos referimos posteriormente.

Por el carácter de este informe, es forzoso sacrificar la mención a muchos hechos de interés en este examen de la evolución de la C.E. y concentrarse tan solo en aquellos que tienen especial relevancia para las relaciones con América Latina. Como información de carácter general, indispensable para comprender la evolución de la C.E. y sus políticas, conviene hacer constar que en 1972 se sancionó la ampliación de la C.E. con el ingreso del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. La solicitud fue presentada en 1961 y había esperado diez años hasta que se aplacó la oposición francesa al ingreso del Reino Unido. La participación de este último, sin duda ha marcada la C.E. con la resistencia de este país a toda tesis que insinúe supranacionalidad. En un terreno político y con vista al futuro, es problemático el antagonismo entre las dos visiones de lo que podría o debería ser la Comunidad Europea: "Los Estados Unidos de Europa, "y la" Europa de las Naciones", siendo esta última la única imagen posible para la Sra. Thatcher 15/. El ingreso del Reino Unido ciertamente puso su sello en la C.E., que desde entonces ha estado presa de mayores contradicciones internas, hecho que no es necesariamente negativo en todos los casos.

En 1981 Grecia se incorporó a la Comunidad y el ingreso de España y Portugal, tuvo lugar en 1986. La presencia en la C.E. de estos dos países, y sobre todo de España, ha creado la primera vinculación cercana de

15/"Europa no es la creación del Tratado de Roma ni la idea europea es propiedad de ningún grupo o institución. La Comunidad Europea es solo una de las manifestaciones de la identidad europea, pero no es la única..... Tratar de suprimir las nacionalidades y concentrar el poder en el centro de un conglomerado europeo, sería perjudicial e impediría alcanzar los objetivos que nos hemos trazado". Pasaje del discurso de la Sra. Thatcher en el Colegio de Europa en Brujas; citado por Mario Chacón, op. ct. p. 568.

la C.E. con América Latina. Con ocasión del ingreso a ésta de España y Portugal, se expidió una "Declaración Común relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina", suscrita por los 12 países, y una "Declaración del Reino de España sobre América Latina" en la que éste país señala su preocupación por los problemas que su ingreso podría causar a sus importaciones originarias de América Latina (cita concretamente tabaco, cacao y café) e indica que se propone encontrar soluciones permanentes en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias 16/. Esta manifestación es el síntoma del cambio de actitud que puede traer el ingreso de España y Portugal, del cual hay ya una primera muestra en la admisión reciente de Santo Domingo y Haití en el Convenio de Lomè.

En cuanto a las políticas de la C.E., tres son los temas que merecen una consideración especial por su importancia para las relaciones con América Latina. Cronológicamente ordenados según su vigencia son: La Política Agrícola Común (PAC) (1962), los Convenios de Asociación con los países ACP (el primero Yaundè 1963), y el Sistema Generalizado de Preferencias (1971). Se hará una breve referencia a cada uno de ellos a continuación.

La Política Agrícola Común (PAC)

El art. 38 del Tratado de Roma disponía que la integración de mercados en el caso de la agricultura se rigiese por una política agrícola común. Esta, la PAC, entró en vigor en 1962. La C.E. optó por un modelo de autoabastecimiento, protegiendo el mercado y ofreciendo precios de sustentación y de consumo elevados 17/. Ese era, por lo demás, el tipo de política seguido comúnmente por los Estados Europeos del Continente, todos los cuales mantenían la población activa agrícola en una proporción bastante más alta que los Estados Unidos y el Reino Unido. La PEA agrícola de la C.E. representaba en promedio en 1958 el 21 por ciento de la PEA total, que era una alícuota muy alta para países desarrollados. Por inferencia podía suponerse que el sistema tendría que funcionar, y así ha sido, con precios altos y una protección relativamente elevada. La integración del mercado se hizo gradualmente y culminó en 1968, año en que se hicieron efectivos los precios comunitarios. Desde entonces, los precios de sustentación se fijan anualmente, señalándose un nivel algo inferior como de intervención, al llegarse al cual comienzan las compras de apoyo. La protección del mercado se hace mediante el cobro de unos derechos de importación

16/ Tomado de Síntesis, Documentos, No.4 Enero-Abril 1988, p. 433.

17/ Banco Exterior de España, op. cit. p. 106-111.

(prelevements) que igualan el precio en frontera de los artículos importados con los fijados internamente. Cuando existe sobreproducción, el producto es subvencionado mediante unos pagos llamados "restituciones", que permiten al productor el exportarlo fuera de la C.E.

Como se dijo anteriormente, el sistema ha permitido mantener altos porcentajes de la población activa en la agricultura con un nivel de vida aceptable. El lado negativo es el costo para la C.E. En 1986 el costo de la política agrícola fue de 23.000 millones de ECU. De hecho, la aprobación del presupuesto de la FEOPA (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria) es uno de los temas más contravertidos en la rutina de la C.E. Ha llevado, además, en ciertos productos a superproducciones que son realmente enormes. Solamente los costos de mantener los excedentes de mantequilla en 1986 se estimaron en 3.000 millones de ECU, y lo que es más grave para los países en desarrollo, la política de subsidios permite exportaciones que afectan gravemente las posibilidades de colocación de sus productos. Para las Naciones Latinoamericanas, ya sea como resultado de la desviación de comercio o como consecuencia de la competencia desleal en las exportaciones, los problemas más graves están en la carne, el azúcar, los cereales y los aceites, especialmente en los dos primeros. Para los Estados Unidos, la PAC es el principal contencioso en las relaciones con la C.E., y es de tanta importancia que de la solución que se encuentre a los problemas causados por la PAC dependería, inclusive, la posibilidad de continuar con las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT.

Cooperación con los países asociados (ACP)

El tratamiento preferencial a los países asociados de la C.E., consagrados en los Convenios de Yaundé, el primero de 1963, y los varios Convenios de Lomé, que son la continuación de aquellos 18/, es otro de los temas sensibles en las relaciones de América Latina con la C.E. Por las condiciones naturales de muchos de los países asociados (o ACP por Africa, Caribe y Pacífico), ese tratamiento afecta el comercio de productos agrícolas tropicales que han sido exportaciones tradicionales importantes de América Latina (y el Ecuador), como el café, el cacao y el banano. La C.E. concede en su mercado el principio de libre acceso a los productos originales de los Estados ACP y, más concretamente, les otorga una "exención de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente"19/. Además, la Comunidad tampoco aplica

18/El último es Lomé IV, que ha entrado en vigencia en Febrero de 1990.

19/Artículo 130 del Tercer Convenio ACP-CEE.

a "la importación de productos originarios de los Estados ACP restricciones cuantitativas ni medidas de efecto equivalente 20/.

Aún cuando la disposición se refiere a todos los productos originarios, sean primarios o manufacturados, por lo pronto han resultado afectados en medida, difícil de evaluar, pero significativa, las exportaciones latinoamericanas de los tres productos antes citados. En el caso del Ecuador los perjuicios son más graves con el cacao y el banano. En la circunstancia de este último producto, la calidad del artículo ecuatoriano (y latinoamericano) ha servido para atenuarla incidencia de la preferencia, pero el efecto es considerable, porque la protección que varios países europeos dan a los productos de determinados países de ultramar se instrumenta con restricciones cuantitativas, que prácticamente excluyen la posibilidad de competencia con el bien originario de terceros países 21/.

Aparte de esta característica discriminatoria que afecta a los países en desarrollo que no tienen la calidad de "asociados", los Convenios ACP-CE constituyen instrumentos eficaces de apoyo al desarrollo. Las preferencias comerciales constituyen sólo una parte de un tejido de acciones de cooperación técnica y financiera que son, sin duda, dignas de encomio. Una de las más significativas es la operación de un sistema financiero ad-hoc, el llamado STABEX, cuyo objetivo es estabilizar los ingresos de exportación de productos básicos agrícolas. Existe también un mecanismo similar para los productos mineros (SYSMIN). En esencia, dichos sistemas trabajan transfiriendo al país afectado por una caída de valor de exportación sumas que representan la diferencia entre un precio de referencia y los ingresos efectivos (art. 158 del Convenio). Los países beneficiarios de esas transferencias se obligan, a su vez, a reponer los recursos recibidos cuando la evolución de sus ingresos de exportación lo permita.

21/El interés que tienen los países ACP en desarrollar la producción y mejorar la calidad de su banano se advierte en el Protocolo (No.4) anexo al Tercer Convenio ACP-CEE, en el cual los países de la C.E. acuerdan dar apoyo a todo cuanto se haga para mejorar "las condiciones de producción y comercialización en los Estados ACP, y el mantenimiento de las ventajas de que gozan los proveedores tradicionales..." - Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 86, 31 de marzo de 1986, p. 160.

En su origen el sistema de apoyo a los países asociados exigía una reciprocidad en forma de preferencias inversas 22/. Ese rasgo desapareció pronto y lo que resta constituye, como se ha dicho, un conjunto eficaz de acciones de cooperación. A petición de España y Francia, y creando un precedente de importancia, dos países latinoamericanos, Santo Domingo y Haití, acaban de ser admitidos entre los países asociados 23/. Por esa razón y porque el IV Convenio dispondrá de recursos mucho mayores que el anterior (50 por ciento de incremento: 10.800 millones de ECU en ayuda y donaciones y 1.200 millones en ECU en préstamos concesionarios) hay considerable expectativa en seguir de cerca los cambios que se observan en su funcionamiento.

Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

La Comunidad fue la primera en aplicar el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) aprobado por la UNCTAD en 1968. La C.E. lo puso en vigor el 1.º de julio de 1971, con una validez de 10 años; ha sido objeto de dos renovaciones, la última recientemente. Regiría, por lo mismo, como mínimo hasta el año 2000. Son beneficiarios todos los países del Grupo de los 77.

El SGP de la Comunidad excluye a los productos agrícolas y tampoco se aplica en los términos establecidos normalmente, a una lista de productos manufacturados "sensibles", que están entre las exportaciones industriales de más interés para los países en desarrollo. Tampoco rige para productos comprendidos en otros acuerdos como el acero, los textiles, etc., por ejemplo, en el caso de los textiles de algodón la aplicación del SGP está condicionada a los términos del Acuerdo Multifibras.

Con esas excepciones, el sistema se aplica a los productos manufacturados a los que concede un tratamiento preferencial hasta ciertos límites cuantitativos prefijados, que son los contingentes o cuotas. La preferencia puede ser una reducción de derechos arancelarios, en el caso de elaborados agrícolas, y una exoneración total de derechos para los productos manufacturados. El régimen establece las reglas para el cálculo de los contingentes y techos a los que se limita la aplicación del sistema. Pero las cuotas pueden reducirse cuando las importaciones han crecido rápidamente y se considera que afectan actividades de los países miembros. Por esa circunstancia, en 1986 se redujeron

22/Concedidas por el país en desarrollo al desarrollado, usualmente para la importación de listas considerables de productos manufacturados.

23/Un tercer país Namibia, fue también admitido.

a la mitad las cuotas de 13 productos de Hong Kong, 11 de Corea del Sur, 3 de Singapur y 2 de Brasil. En 1982 se eliminaron del sistema 7 productos de Hong Kong y 4 de Corea 24/. Tanto esta disminución de contingentes o variaciones en los techos, como las adiciones a la lista de productos sensibles limitan las posibilidades de los países en desarrollo de beneficiarse del Sistema y eso ha afectado también a los países de América Latina 25/.

La experiencia del funcionamiento del SGP resulta poca satisfactoria para los países en desarrollo y particularmente para América Latina, que es una de las regiones que menos ha aprovechado de él (en 1986 apenas un 12% de las exportaciones sometidas a derechos). En parte ello se atribuye a las limitaciones en la elección de los productos que pueden acceder a él y a la cuantía misma de las preferencias. En los productos agrícolas elaborados las reducciones de derechos no anulan el escalonamiento arancelario y preservan una protección efectiva importante. En el caso de los productos "sensibles", las ventajas pueden ser mínimas o no existir. Las negociaciones del GATT, al reducir de modo general los derechos arancelarios, han disminuido considerablemente el valor de las preferencias. El sistema es, además, muy complejo y resulta difícil aprovecharlo adecuadamente. Hay diferencias en la aplicación del Sistema entre los países de la Comunidad, especialmente en cuanto a contingentes, y hay diferencias también entre los países en cuanto a barreras no arancelarias, que subsisten y son importantes. Es cierto que América Latina ha aprovechado mucho menos el Sistema que el Sud Este de Asia y que hay lugar a un mejoramiento en su gestión comercial, pero no es menos cierto que el SGP tiene un valor muy limitado para una región cuyo fuerte es la exportación de productos agrícolas primarios o elaborados y cuya diversificación de exportaciones avanza justamente hacia nuevos productos, que por sus características, tienen todas las probabilidades de ser considerados sensibles por la C.E..

No obstante estos problemas, es justo reconocer que la C.E. no sólo fue la primera región industrializada en aplicar el SGP, sino que ha sido hasta hoy su principal sustentadora. Se han hecho además esfuerzos por reducir y flexibilizar las restricciones 26/. Pero resta de todos

24/Mario Chacón, "México frente a la Europa 1992", op.ct. p.569.

25/SELA, "Relaciones Económicas América Latina-CEE", Papeles del SELA/3, Ediciones de la Flor, BUENOS AIRES, 1987. p. 49.

26/SELA, op.ct.p.50.

modos un sistema que hoy es de muy limitado valor y que en teoría es la única vía de relativa ventaja a la que América Latina podría acudir para intensificar su comercio con la Comunidad.

4. Evolución de las relaciones económicas entre la Comunidad Europea, América Latina y el Grupo Andino.

Este apartado no pretende ser una evaluación de las relaciones de la C.E. con nuestra región ni con nuestro país. Nos limitaremos a dar alguna información para apreciar las tendencias de los intercambios comerciales, y señalar modificaciones en las relaciones entre las dos regiones que pueden ser significativos para el futuro.

Relaciones con América Latina.

Las estadísticas del comercio exterior muestran una notoria disminución en la importancia relativa del intercambio entre la C.E. y América Latina. Las exportaciones latinoamericanas representaban en 1958 el 10 por ciento de las compras de los 12 países que hoy constituyen la Comunidad. Y las importaciones de América Latina provenientes de esos países en el mismo 1958 (exportaciones C.E. constituían el 8.8 por ciento de las ventas (exportaciones) de estos. En 1986 los datos correspondientes eran 5.8 por ciento (de las importaciones C.E.) y 4.0 por ciento (de las exportaciones C.E.). Se trata de un descenso considerable que ha evolucionado regularmente en el período y que es especialmente pronunciado en las cifras de exportaciones de la C.E. hacia nuestra región a partir de 1982, es decir, a raíz de la crisis financiera que tan violentamente redujo la capacidad de importación de los países latinoamericanos. En las exportaciones latinoamericanas a la C.E. no se advierten cambios tan acusados y más bien se nota un aumento apreciable de 1981 a 1985, aún cuando aparece un leve descenso de valores de exportaciones (y de participación relativa en las importaciones de la C.E.) en 1986 y seguramente en 1987 27/. El déficit comercial entre las dos regiones, negativo para la C.E. en cifras que rondaban los 10 mil millones de dólares hasta 1985, ha tendido a reducirse después considerablemente.

En su composición las exportaciones latinoamericanas a la C.E. muestran modificaciones importantes: de 1979 a 1982 creció violentamente la participación de las exportaciones de combustibles, mientras se redujeron en términos relativos casi todos los otros rubros y, muy

27/Germán Granda et. al., "La cooperación entre América Latina y Europa", CIDEAL, Madrid, 1988, p.30 y 31.

fuertemente, las exportaciones de "alimentos, bebidas y tabaco", que de 47 llegaron a representar el 39 por ciento 28/. Es en parte la consecuencia de la drástica disminución a las exportaciones azucareras a Europa que tuvo su origen en la Política Agrícola de la Comunidad. A pesar de ello, en 1982 los productos alimenticios y primarios constituían el 86 por ciento de las exportaciones de América Latina a la Comunidad, mientras estos mismos rubros apenas llegaron al 10 por ciento de las exportaciones de la Comunidad a la Región en el mismo año de 1982; el resto, 90 por ciento, eran productos industriales.

Esta última diferencia de composición es lo que se ha denominado "asimetría" del comercio entre la C.E. y América Latina. Es un fenómeno estructural que no tiene soluciones fáciles ni rápidas, pero en las circunstancias actuales es más urgente preocuparse de la pérdida progresiva de importancia del comercio global de América Latina con esa Región. Hoy la participación de América Latina es inferior a la que tienen como conjunto los países ACP (África, Caribe y Pacífico) y los del Mediterráneo Sur 29/. Cabe recordar que a finales del siglo pasado en esa gran zona de Europa estaba el centro hegemónico alrededor del cual gravitaba la actividad económica de América Latina, y que prácticamente hasta la 2a. Guerra Mundial, Europa mantuvo un lugar de importancia decisiva en las relaciones económicas de la Región, tanto en el comercio como en las inversiones extranjeras. Hoy, además de este deterioro de la posición global, la tenaz "asimetría" sirve para llamar la atención sobre un hecho que augura mal para el futuro: la C.E., es decir Europa, parece ser el mercado menos propicio para la diversificación de las exportaciones latinoamericanas. El otro gran mercado, los Estados Unidos, absorbe el 75 por ciento de los productos manufacturados exportados por América Latina, mientras la C.E. participa solo con el 14 por ciento. Evidentemente, los latinoamericanos se quejan con justificación de un régimen comercial que dificulta una diversificación indispensable de la exportación hacia las manufacturas, con tanto mayor razón si se tiene en cuenta los problemas crados por la PAC en las exportaciones de productos agrícolas. Es cierto que a muchos países de América Latina les ha faltado la eficacia productiva y la agresividad comercial del Sud Este de Asia. Pero ese no es el caso, por ejemplo, de Brasil y de algunos productores textiles de la Región. No obstante, el Brasil ha tropezado con múltiples

28/Esperanza Durán, "CEE-América Latina: las dificultades de una relación comercial" Integración Latinoamericana, No. 131, Enero-Febrero de 1988.

29/Germán Granda et al.op.ct. p.29.

obstáculos para aumentar las exportaciones, especialmente de acero, y los productos textiles han estado sometidos a las restricciones del Acuerdo Multifibras. En las dos circunstancias, la C.E. últimamente ha aliviado un tanto esas restricciones, pero subsisten limitaciones importantes. La raíz del problema es que los productos latinoamericanos están atrapados en una encrucijada de restricciones originadas en la Política Agrícola, el tratamiento preferencial a los países ACP, las limitaciones del Sistema Generalizado de Preferencias (v.g productos sensibles/ el régimen del acero, los textiles, el banano) principalmente, que es muy difícil que se modifiquen substancialmente en tiempo previsible. El Acta Unica ha creado la expectativa de un cambio favorable. Como un mínimo se ganaría con la armonización de muchas disposiciones limitativas que hoy se aplican por cada gobierno o en su defecto, por la aplicación del principio del "mutuo reconocimiento" que, al menos, permitiría elegir el país con el obstáculo menos restrictivo. En todo caso es una de las pocas oportunidades abiertas para mejorar y hacer menos restrictivo el sistema. Si eso no se aprovecha las perspectivas del comercio seguirán siendo poco alentadoras. La propia Comunidad los reconoce explícitamente: "en materia de política comercial el margen de maniobra para fortalecer una acción de la Comunidad (respecto de América Latina) pareciera ser extremadamente estrecho, al menos a breve y mediano plazo"30/.

Una visión panorámica de lo que sucede con las relaciones en materia de inversiones extranjera, créditos y ayuda al desarrollo de los países de la C.E. permite concluir que también en relación con estos flujos América Latina ha perdido importancia, y que haría falta un esfuerzo de lado y lado para invertir una tendencia de alejamiento que contrasta con el acercamiento político que ha seguido a la restauración sucesiva de Gobiernos democráticos en la América Latina. En la asignación de los recursos comunitarios de cooperación sí hay un cambio positivo que indica una mejor atención a América Latina, pero ello no basta naturalmente para compensar el deterioro.

La información 31/ (1976 a 1984) sobre inversiones extranjeras de la C.E., Estados Unidos y Japón indica que, dentro de una tendencia al descenso de los flujos de inversión hacia el mundo en desarrollo, América Latina

30/Comisión de la C.E. "Orientaciones para el refuerzo de las relaciones entre la Comunidad y América Latina" COM (84) 10), 6 de abril de 1984. p.5.

31/Tomado de Germán Granda et al,op.ct. p.36, cuadro 4.

muestra una más acusada caída (-43%) en la cifra sumada de los años 1982-84 con respecto al período anterior 1979-81. Asia compartió la tendencia con América Latina, pero la baja es menos pronunciada (-28%). Por el contrario, Africa/Medio Oriente y el Caribe incrementan su inversión en ese período.

La inversión extranjera de origen de los Estados Unidos domina en los flujos hacia América Latina: de 1976 a 1981 concentra del 60 al 70 por ciento de las corrientes de inversión. La C.E. origina en promedio el 25 por ciento en el mismo lapso, mientras el Japón aumenta rápidamente su participación desde un muy bajo 8.2% en 1976-78, hasta el 39% en 1981-84, época en que ya supera a la C.E. (33%). En este último período, que coincide con el comienzo de la crisis de la deuda, se advierte una aguda disminución de las inversiones de los Estados Unidos en la región 32/ y un descenso absoluto en la originada a la C.E. El Japón es el único que hasta entonces continuaba incrementando sus inversiones en América Latina. Sin embargo, la C.E. destinó a ésta alrededor del 27 - 29 por ciento de sus inversiones, y la Región sigue siendo el principal destino de sus inversiones en el mundo en desarrollo, aunque con tendencia a la baja. Le sigue Africa/Oriente Medio, con un promedio de alrededor de 18 por ciento en los últimos años, y Asia con cerca del 10 por ciento, pero con tendencia creciente. Aún cuando es una conjetura, es probable que el deterioro de América Latina como receptor de inversión extranjera tanto de la C.E. como de los Estados Unidos haya continuado en el segundo quinquenio de los 80.

El tema de la deuda externa latinoamericana apenas necesita una breve referencia para hacerse una idea de la importancia que en él tienen los países de la C.E. De la deuda externa latinoamericana a finales de 1987 (410 mil millones de dólares), aproximadamente el 71 por ciento era la deuda al sistema bancario comercial, es decir, alrededor de 290 mil millones de dólares. Los bancos europeos eran acreedores de aproximadamente 99 mil millones de dólares, es decir, el 34 por ciento de la deuda bancaria 33/. A los bancos de los Estados Unidos les corresponde una alícuota aproximadamente igual. Esto

32/Originada básicamente en desinversiones.

33/Se refiere a los ocho países europeos con mayores créditos pendientes. Las cifras incluyen a Suiza. Si se resta Suiza, quedarían los países de la C.E. y el total adeudado se reduciría a 90 mil millones de dólares y la participación de la C.E. en la deuda comercial a 31 por ciento.

significa que la posición que los bancos comerciales europeos adoptan sobre el tema de la deuda tiene un peso decisivo en el tratamiento del problema 34/.

La Comisión de la C.E. ha adoptado una actitud positiva y relativamente flexible frente al problema de la deuda, con el apoyo del Parlamento Europeo. Ha subrayado la naturaleza política de ese problema y mantenido un diálogo con el Grupo de Cartagena con el ánimo de encontrar soluciones. La actitud de algunos Gobiernos europeos parece ser también favorable a encontrar soluciones de alivio, y de hecho en la cumbre de Toronto (Grupo de los 7, Junio de 1988) de ellos partieron las iniciativas para flexibilizar la posición de los acreedores oficiales, llegando inclusive a la condonación de una parte (1/3) de la deuda para los países más pobres, opción que no favoreció a ningún país latinoamericano. Pero los otros Gobiernos y la propia banca europea han permanecido en posiciones ortodoxas, las que finalmente han predominado en el tratamiento del problema. Los Estados Unidos han tomado un liderazgo en las iniciativas para encontrar posibilidades de alivio, insuficientes hasta ahora (Plan Baker, Plan Brady), y los Gobiernos de la C.E. han seguido en su estela. Por lo pronto, siguen en pie las dificultades enormes de encontrar una salida a este problema y las corrientes de nuevos créditos de los países de la C.E. a América Latina han disminuido radicalmente.

Por su nivel de ingreso por habitante, comparativamente alto entre los países en desarrollo, América Latina recibe una proporción muy baja de las corrientes de ayuda oficial al desarrollo 35/ de los países industriales. En el caso de la C.E. y sus países miembros, en los años 70 (1970-1977) la Región participó con un porcentaje promedio de únicamente 2.7 por ciento 36/ en la ayuda concedida. Desde entonces la ayuda se ha incrementado paulatinamente, especialmente desde 1984.

34/ Los bancos europeos continentales han podido constituir altas reservas por riesgo-país. Son los que mejor cubiertos están contra sus créditos dudosos en América Latina. Teóricamente deberían ser los más abiertos a eventuales reducciones de la deuda.

35/ La ayuda oficial de desarrollo (AOD), según la definición en uso, para ser tal debe tener un componente relativamente alto de donación.

36/ Germán Granda et al. op.ct. p.41. Los datos provienen del Anexo 3 de la Comunicación de la Comisión COM (86) 720 final, 2 de diciembre de 1986.

En 1986, con un valor total de 875 millones de dólares, representa todavía solo el 7% de la ayuda total otorgada por la C.E. y sus países miembros. Concretamente la ayuda comunitaria de la C.E. (excluidos los países miembros) a la América Latina creció desde 68 millones de dólares en 1979 a 148 millones en 1986, siendo en este último año el 6.8% de la ayuda a la Región de todos los países que constituyen el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), que reúne a los países desarrollados donantes^{37/}.

Después de los Estados Unidos, la CEE y sus países miembros son la 2a. fuente de la ayuda oficial al desarrollo que recibe América Latina. En 1985 la AOD de la C.E. y países miembros llegó a 594.7 millones de dólares; la de Estados Unidos alcanzó 1.141 millones. La ayuda de este último país aumentó considerablemente a partir de 1979, pero ha tendido a concentrarse en Centroamérica (70% de toda la AOD). La ayuda de la C.E. y sus países, al pesar menos en ella consideraciones de carácter político, está mejor distribuida y es más estable. De todos modos, la parte de fondos comunitarios de la AOD tiende a concentrarse también en Centro América (más del 50 por ciento), pero la ayuda de los Gobiernos es más equilibrada. En todo caso, son montos reducidos y también en este rubro América Latina está muy por debajo de lo que reciben las otras Regiones en desarrollo.

En cuanto a la cooperación propiamente comunitaria (con aportaciones del presupuesto de la C.E.), la participación de América Latina entre las regiones en desarrollo ha variado según los diversos tipos de cooperación. En la cooperación a través de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGS) la Región recibe una ayuda más alta que la de otras Regiones, si bien en general los montos destinados a ese fin son poco importantes frente al total de la cooperación. El tipo ahora más importante de cooperación, la asistencia financiera y técnica (alrededor del 50% del monto total de la ayuda en los últimos años) seguía hasta hace poco un patrón de distribución que asignaba el 75 por ciento a Asia y el 25 por ciento a América Latina. Desde 1989 se entiende que se asignarán los recursos a cada Región por separado; en la práctica, para ese año la repartición sería de 65%/35% ^{38/}. En total los recursos asignados presupuestariamente a América Latina para estos y otros

^{37/}IRELA, "Relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina: Balance y perspectivas, Junio 1987-Enero 1989", IX Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea-América Latina, Madrid, Junio, 1989.

^{38/}IRELA op, ct. p. 59.

programas de cooperación de la C.E. en el período 1979-1984, alcanzaron 556 millones de ECUS, (equivalentes a 684 millones de dólares al cambio actual del ECU). La corriente ha sido creciente, desde 50 millones en 1979 hasta 147 millones en 1985 ^{39/}. Para 1989 se esperaba que solo la asistencia financiera y técnica a la Región llegaría a 54 millones de ECUS.

Aún cuando los montos de esta ayuda no son elevados, es el área de cooperación de la C.E. que más ha podido aprovechar América Latina, inclusive en proyectos de carácter regional para el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano. En general, la asignación de recursos se ha concentrado en los países más pobres de la Región. En el futuro, con los programas adicionales que han comenzado hace relativamente poco tiempo (cooperación industrial y cooperación científica) aumentan las posibilidades de la Región y de los países más avanzados de ésta de acceder a más recursos y apoyo.

Adviértase, no obstante, que estos recursos presupuestarios son substancialmente menores que la ayuda destinada a los países ACP, los que, por su parte, no son beneficiarios de los programas de cooperación antes mencionados.

Convenios Comerciales y de Cooperación con América Latina.

Las relaciones formales entre la Comunidad y América Latina han seguido un curso lento y han concluido en varios Convenios, que han tenido hasta ahora escasos efectos, especialmente en el campo comercial.

El diálogo entre las Comunidades y América Latina comenzó realmente en 1971 con la propuesta formulada por CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, el antecedente del SELA). El diálogo apenas tuvo efectos o resonancias en una época en que las prioridades de la C.E. estaban en las relaciones con los países ACP y del Mediterráneo Sur y en que el interés de la Comunidad era sobre todo el del trato bilateral con los países de América Latina. Como consecuencia, la comunidad suscribió Acuerdos de Cooperación con Argentina (1972), Uruguay (1974), Brasil (1974-1982), y México (1975) ^{40/}. El Acuerdo con Argentina no fue prorrogado por decisión de ese país y terminó en 1980.

^{39/}Germán Granda et al op. ct. p. 47, cuadro, 6 y 7.

^{40/}En total, incluyendo estos Acuerdos bilaterales de cooperación, la CEE ha firmado 14 acuerdos bilaterales con países latinoamericanos. Los demás se refieren a sectores. Con el Ecuador suscribió un Acuerdo sobre exportaciones de la artesanía. Ver IREAL, op.ct.p.24.

Estos Acuerdos bilaterales tienen el carácter de convenios-marco "que no contienen compromisos concretos, sino meras declaraciones de interés para ampliar la cooperación mutua 41/. Los primeros suscritos tuvieron el carácter de convenios comerciales no preferentes cuyo objetivo era la expansión del comercio bilateral. Como compromisos concretos no iban más allá de consignar el tratamiento de la cláusula de la nación favorecida. Sus efectos, si los hubo, fueron mínimos y eso explica el desinterés argentino en la prórroga de su Acuerdo con la CE. Posteriormente, en el celebrado con México (1975) y en los suscritos en la década de los 80, las estipulaciones de los Convenios rebasan la cooperación comercial, que sigue siendo no preferencial, y abarcan la cooperación en otros terrenos donde al menos en principio son posibles compromisos para acciones concretas: industrial, científica, técnica, etc. Pese a su mayor alcance, los resultados de esos convenios son todavía magros y, al parecer, su consecuencia práctica más saliente es abrir la posibilidad de un diálogo periódico a través de las Comisiones Mixtas. En América Latina hay desilusión respecto a estos instrumentos y las dos partes tendrían que hacer un esfuerzo para que no se hundan en la esterilidad 42/.

Por razones obvias que la Comunidad no pudo desconocer, hubo interés de las agrupaciones de integración de América Latina por vincularse con la C.E. con instrumentos formales de cooperación. La Comisión, por su parte, no había esperado la negociación de acuerdos formales para prestar su cooperación a los organismos de integración latinoamericanos y, especialmente, al Grupo Andino, que en los años 70 era el más dinámico de esos empeños.

A mediados de 1980 se iniciaron las negociaciones con el Grupo Andino, interrumpidas enseguida por la dictadura de García Mesa en Bolivia. El conflicto de las Islas Malvinas detuvo después las conversaciones, que no culminaron sino a finales de 1983 con la firma del Convenio. Su vigencia demoró hasta 1987 y la primera Reunión de la Comisión Mixta se celebró solamente en abril de 1988. Desde entonces se han celebrado reuniones de las Subcomisiones Mixtas de Cooperación Industrial, de Cooperación Comercial, y de Ciencia y Tecnología, las tres creadas luego de la celebración de la Comisión Mixta.

41/IRELA, op. ct, p. 27

42/Para un análisis acertado de las razones para esta falta de consecuencias prácticas, ver IRELA, op. ct. p. 27.

El Convenio con el Mercado Común Centroamericano fue parte de una acción más general de la C.E. con la América Central cuando decidió apoyar las gestiones pacificadoras del Grupo de Contadora. En 1984 se celebró en San José la Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de la C.E. con los Ministros de Relaciones Exteriores de la América Central y del Grupo de Contadora. Un año después, a finales de 1985, se firmó el Convenio de cooperación entre la C.E. y los países del Istmo Centroamericano (inclusive Panamá). Está vigente desde 1987 y no se cuenta con información sobre posibles desarrollos posteriores.

Los dos Convenios con las Agrupaciones Regionales (Grupo Andino y Mercado Común Centroamericano) tienen características comunes, de modo que es suficiente referirse brevemente al más antiguo, el relacionado con el Grupo Andino. Este es un convenio-marco de parecido alcance a los bilaterales suscritos en los años 80 con países latinoamericanos. Es fundamentalmente un convenio de cooperación en distintos campos, con carácter no preferencial en el del comercio. Específicamente se refiere a la cooperación económica, sobre todo de carácter técnico, la cooperación financiera y técnica para el desarrollo, la cooperación comercial, con una declaración de disposición para encontrar soluciones a los problemas y énfasis en las medidas de promoción comercial. Incluye una cláusula de la nación más favorecida en materia comercial e instituye una Comisión Mixta de Cooperación que debe negociar periódicamente los distintos proyectos. En el apartado de este documento correspondiente a cooperación técnica se proporciona información sobre los resultados de la 1a. Reunión de la Comisión Mixta y los trabajos que en ella se originaron.

Relaciones con el Ecuador

Las relaciones económicas del Ecuador con los países que constituyen la C.E. y con la Comunidad misma han sido tradicionalmente de importancia decisiva para el país. Por muchos años fue el principal destino de las exportaciones ecuatorianas. Solamente ya muy entrado este siglo Estados Unidos asumió el lugar preponderante que tiene ahora en el comercio exterior ecuatoriano. No obstante, no hay duda que los países de la C.E. han ido gradualmente perdiendo importancia como mercados de las exportaciones ecuatorianas, tendencia que se ha acelerado con la aparición de las exportaciones de petróleo que se han dirigido fundamentalmente hacia los Estados Unidos y secundariamente hacia países asiáticos. Como origen de las importaciones ecuatorianas, aunque ha descendido en su posición relativa, el deterioro es menor

y en las dos últimas décadas la C.E. ha conseguido mantener una proporción del abastecimiento ecuatoriano que oscila en promedio entre el 20 y el 23 por ciento. En parte por esa razón, el balance comercial entre el Ecuador y la C.E. es sistemáticamente negativo para el Ecuador, lo que contrasta con lo que sucede con América Latina en conjunto, que tiene siempre un superavit en el comercio con esa Región.

En el cuadro No. I-1 constan esos saldos así como las cifras de exportaciones e importaciones a la C.E. y la relación con las exportaciones e importaciones totales del Ecuador. (Ver cuadro I-1).

CUADRO I - 1

COMERCIO EXTERIOR ECUATORIANO

INTERCAMBIO TOTAL Y CON LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

(1972-1989)

EN MILLONES DE DOLARES Y TASAS C Y F

ANIOS	EXPORTACIONES FOB			IMPORTACIONES C-F			SALDO COMERCIAL	
	TOTALES	A LA CEE	TASA	TOTALES	DE LA CEE	TASA		
1972	326.0	61.0	18.7	319.0	58.0	18.2	3.0	1/
1973	532.0	61.0	11.5	397.0	105.0	26.5	(44.0)	1/
1974	1.123.0	121.0	10.8	678.0	156.0	23.0	(35.0)	1/
1975	973.0	77.0	7.9	987.0	221.0	22.4	(144.0)	1/
1976	1.257.0	108.0	8.6	958.0	176.0	18.4	(68.0)	2/
1977	1.436.0	191.0	13.3	1.188.0	207.0	17.4	(16.0)	2/
1978	1.557.0	187.0	12.0	1.505.0	289.0	19.2	(102.0)	2/
1979	2.104.0	176.0	8.4	1.599.0	330.0	20.6	(154.0)	2/
1980	2.418.0	188.0	7.8	2.249.0	410.0	18.2	(222.0)	2/
1981	2.527.0	106.0	4.2	2.353.0	436.0	18.5	(330.0)	2/
1982	2.327.0	91.0	3.9	2.187.0	410.0	18.7	(319.0)	2/
1983	2.348.0	55.0	2.9	1.421.0	331.0	23.3	(276.0)	3/
1984	2.622.0	92.0	3.5	1.567.0	356.0	22.7	(264.0)	3/
1985	2.905.0	128.0	4.4	1.611.0	339.0	21.0	(211.0)	3/
1986	2.186.0	167.0	7.6	1.630.0	400.0	24.5	(233.0)	3/
1987	2.017.0	143.0	7.1	4.954.0	419.0	21.4	(276.0)	3/
1988	2.193.0	203.0	9.3	1.517.0	314.0	20.6	(111.0)	3/
1989	2.354.0	208.0	8.8	1.685.0	352.0	20.9	(144.0)	3/

FUENTES: 1970 - 1983: Ministerio de Finanzas: Anuarios de Comercio Exterior.
1981 - 1989: Banco Central del Ecuador: Información Estadística.

NOTAS: 1/. CEE de "los Seis".
2/. CEE de "los Diez".
3/. CEE de "los Doce".

Aún cuando las series estadísticas usadas en el cuadro no son homogéneas en el período (en cuanto al número de países considerados en las cifras de la C.E.), se observa claramente la disminución rápida de los montos absolutos de exportación ecuatoriana durante el primer quinquenio de los 80. Con la excepción de 1983, no hubo problemas de oferta en esos años y la caída refleja realmente una pérdida de mercados. Solamente en los dos últimos años (1988-1989) se advierte una recuperación importante, aún cuando en términos reales (dólares constantes) el valor de las exportaciones a la C.E. en estos años debe ser inferior al de los años finales del decenio de los 70. Durante todo el decenio de los 80 es también notoria la inestabilidad de las exportaciones ecuatorianas a la C.E., anomalía que es mucho menor en las cifras totales de ventas del país. Aún cuando esto es natural por ser éstas últimas más diversificadas en cuanto a productos, la oscilación señala una característica adversa de nuestro comercio con la C.E., que hay que esforzarse por compensar justamente mediante una diversificación. Esta no ha podido conseguirse hasta hoy en el grado necesario y no enteramente por defecto del Ecuador.

En todo caso, el cuadro muestra una disminución de la importancia relativa de los mercados de la C.E. en las ventas ecuatorianas. El cuadro comprende exclusivamente el período en que el Ecuador ha sido exportador de petróleo, de modo que ese es un factor que no influencia los resultados dentro del período, sino en mínima medida. Además, la variación en el número de países que constituyen la C.E. a lo largo del período tendería a sesgar negativamente las magnitudes de los primeros años del lapso estudiado, en comparación con las últimas. Sin embargo, las participaciones más altas están en los primeros años y no se vuelve a ellas ni siquiera en los últimos pese a la recuperación experimentada. Es muy grave para el país que en algún momento las ventas a la C.E. hayan representado 4 por ciento o menos de sus ventas totales. Esto pudo deberse a errores serios en la política macroeconómica y productiva del Ecuador, a una recesión en la C.E., o a políticas y prácticas restrictivas del comercio en esta última. Probablemente estas tres influencias se unieron en estos años para dar tal resultado. La situación ha mejorado desde entonces, pero la participación sigue estando por debajo del 10 por ciento, lo que es insólito. Ello contrasta con las cifras de importación, también inestables en términos absolutos, pero que se comportan mucho menos erráticamente que las exportaciones ecuatorianas. Más adelante en este trabajo se examinarán con más detenimiento las tendencias, oportunidades y problemas del Ecuador con la C.E. En este capítulo la intención era destacar las tendencias predominantes en esta área vital de las

relaciones económicas.

Interesa también añadir al panorama la información sobre las corrientes de ayuda y asistencia de la C.E. que han beneficiado al Ecuador en estos años. El tema de la deuda externa, aunque esencial en las relaciones del Ecuador con la C.E., no es propiamente un asunto comunitario. Se hará referencia posterior a él, pero en este apartado se ha creído conveniente referirse sólo a la cooperación para el desarrollo y la asistencia comunitaria.

El cuadro I-2 reproduce las cifras sobre la Cooperación comunitaria dadas por Germán Granda en el estudio titulado "La cooperación entre América Latina y Europa"^{43/}. Se ha creído útil que la información sobre el Ecuador figure junto con la de los demás países del Grupo Andino y la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), que está facultada para recibir recursos de asistencia técnica. De 1979 a 1984 consta la suma total del período de la ayuda recibida, distinguiéndola por clases de ayuda (v.g. financiera y técnica, ayuda alimentaria, etc.) según los capítulos del presupuesto de la C.E.

El total de la ayuda concedida por la Comunidad al Grupo Andino de 1979 a 1987 llega a alrededor de 300 millones de ECUS, que, a la cotización actual del ECU de 1.23 dólares equivaldrían a 366 millones de dólares. El Ecuador con 45 millones de ECUS (55.4 millones de dólares) ha recibido aproximadamente el 15 por ciento de la ayuda total al Grupo. Las asignaciones al Ecuador ocupan el tercer lugar en cuantía por país, lo que corresponde, muy aproximadamente, al orden inverso de los países según el ingreso por habitante. Se trata de una fuente de ayuda expedita y ágil y en general la experiencia que se ha tenido con la misma es muy favorable. Nótese, además, que en el cuadro consta una suma asignada a la Junta del Acuerdo de Cartagena para integración económica. Para la Junta es un apoyo precioso que le permite financiar programas que muy difícilmente podrían cubrirse con otros recursos internacionales. Son un ejemplo los "programas andinos de desarrollo tecnológico".

III. EL ACTA UNICA EUROPEA Y EL FUTURO

El cuasi-estancamiento en que quedó atrapada la Comunidad Europea durante las sucesivas crisis de los años 70 y comienzos de los 80 provocó finalmente la sacudida que llevó al Acta Unica y a una dinamización notable del ambiente en el que se desenvuelve la C. E.

^{43/}Op. ct. Cuadro 12. p.82.

CUADRO I - 2

AYUDAS AL GRUPO ANDINO Y SUS PAISES MIEMBROS (1979 - 1987)

(En millones de ECU'S)

	Asisten. financ. y tecn. Art. 930 + 938	Ayuda alient Art. 920	Ayuda urgenc. Art. 950	Prosoc. coarc. Art.931	Formacion ONGs Art. 934	Ayudas ONGs Art. 941	Ayuda integra. regional Art.932	Cooper. progra. energ. Art.706	Total 1979-1984	1985	1986	* 1987	Total 1979-1987
JUNAC	1/. 34.68	-	-	2.13	-	-	0.43 2/.	0.500	37.74	-	1.04	0.22	39
BOLIVIA	46.90	14.31	0.49	0.38	-	2.45	-	-	64.53	16.49	9.69	16.29	107
COLOMBIA	3.90	3.08	0.50	1.23	0.01	1.22	-	0.641	10.58	7.08	6.92	1.42	26
ECUADOR	8.75	6.37	0.30	1.25	0.13	2.66	-	3.229	22.69	10.88	0.65	10.78	45
PERU	15.10	22.32	0.42	2.07	0.07	5.14	-	-	45.12	5.52	22.5	5.86	79
VENEZUELA	-	-	-	0.23	-	0.02	-	-	0.25	0.08	-	0.82	1.15
TOTAL	109.33	46.08	1.17	7.29	0.205	11.49	0.43	4.370	180.91	40.05	40.80	35.39	297.15

FUENTES: En base a datos del EUROSTAT (Junio 1987) y de la Corporacion Andina de Fomento. Tomado de German Granda et. al, "La Cooperacion entre America Latina y Europa", cuadro 12, p. 82.

NOTAS: * Las cifras de 1987 son provisionales.
1/. A partir de 1977.
2/. 1983 - 1984.

Como también sucedió en los orígenes de la C.E., las iniciativas de cambio tomaron las dos vías que parecían necesarias y posibles para impulsar la Comunidad hacia nuevos objetivos y devolverle su vitalidad. Esas vías son: por una parte, la Unión Política, y por otra el afianzamiento de la integración económica ya comenzada. En esta ocasión la vía política se encarnó en el Proyecto de Tratado de Unión Europea, aprobada por el Parlamento Europeo en 1984; la vía económica fue la que finalmente prevaleció y se concretó en el Acta Unica Europea, aprobada en Luxemburgo y La Haya en febrero de 1986. No son pocos los que consideran que habría sido preferible enfrentar de una vez por todas el reto de construir en Europa una unión política sólida, y que se preguntan si nuevamente "el vacío político" permitirá que se detenga el proceso económico. Se argumenta que la continuación del mercado único hará aflorar las consecuencias de la heterogeneidad interna de la Comunidad, con sus regiones deprimidas o retrasadas y la ausencia de mecanismos suficientes de compensación (políticamente motivados e impuestos por un poder legítimo). Las tensiones consiguientes pueden ser esta vez el freno que quiebre el impulso hacia la unidad económica 44/. El propio Jacques Delors, el promotor incansable del Acta Unica, intuía el peligro que supone esta vía y se anticipó señalando: "De ahí el temor de que, en ausencia de una política voluntarista, el gran mercado se haga en un sentido único que sólo ayude a los fuertes para serlo todavía más..."45/. Si así fuera, es evidente que un proceso de esas características tampoco sería propicio a una apertura mayor con América Latina y, en general, con el mundo en desarrollo.

Pero, al final, estos juicios no son hoy sino conjeturas. A sabiendas que el haber iniciado el camino del Acta Unica no es óbice para que, en el momento adecuado, pueda acordarse una construcción política, si ella es realmente deseada, se hacen estos comentarios que atienden primariamente a los elementos económicos de la vía elegida por la C.E. para consolidarse.

44/Luciano Berrocal, "Perspectiva 1992: el Mercado Unico Europeo; nuevo desafío relaciones Europa-América Latina", "Pensamiento Iberoamericano", No.15, Enero - Junio de 1989. p. 210.

45/OP. ct.p.11.

La Comisión Europea presidida por Jacques Delors hizo su objetivo fundamental el rescatar las metas originales del Tratado de Roma y llegar realmente a poner a la C.E. en el camino hacia el mercado único. Lord Cockfield, Comisario para el mercado interno, tomó la responsabilidad de preparar el Libro Blanco que recogía las 300 medidas o directivas necesarias para hacerlo realidad. El proyecto del Acta Unica fue finalmente aprobado en Febrero de 1986. Con ello quedó fijada la meta, el mercado único de Europa 92.

Aun cuando se presta a interpretaciones subjetivas es de interés comenzar por destacar brevemente las motivaciones que condujeron al Acta Unica. Para ello nada mejor que citar a Jacques Delors, el principal protagonista de su gestación.

La conciencia de que Europa enfrenta una ruda prueba de competencia con otras naciones y continentes y que de su resultado depende su autonomía y su influencia en el futuro, es la idea matriz que Delors expresa con fuerza: "Europa y en concreto nuestros países se hallan inmersos en una carrera mundial en la que se juegan su supervivencia económica y, en definitiva, su capacidad de expresión y acción política"46/.

La intensidad de la motivación nace no solo de la convicción de hallarse en una carrera implacable sino de percibir que se la está perdiendo, que el retraso puede ser definitivo. Para evitarlo existían potencialmente varias alternativas: la reforma política de la Comunidad, forzar la integración mediante una unificación monetaria, o erigir una organización para la seguridad y la defensa. Se eligió un objetivo movilizador: un espacio único común, de 320 millones de personas; dentro de él cabían todos los campos donde una actividad europea reforzada resultaba necesaria: crecimiento, empleo, coordinación de políticas económicas, tecnología, cuidado del medio ambiente, etc. El mercado integrado, el espacio único, es el "objetivo 1992".

Delors insiste en la importancia de "garantizar la cohesión del conjunto europeo": "el gran mercado no debe agravar los desequilibrios existentes" y no cabe que "solo ayude a los fuertes para serlo todavía más..." Por eso reitera "nuestra voluntad de dar la espalda a la perspectiva de una zona de libre cambio y, por el contrario, hacer de la Comunidad un espacio organizado y revalorizado..."47/.

46/Op. ct. p. 9.

47/Op. ct. p.11.

Por último, apela a un vestigio de las tesis funcionalistas de la integración e insinúa una jerarquización de los temas que el gran mercado permitiría gestionar: "la integración, la interdependencia creciente, tienen una lógica, un efecto desencadenante que conducirá progresivamente a los europeos a gestionar en conjunto la evolución de las cuatro cuestiones claves: la moneda, la tecnología, la dimensión social y la política exterior"48/.

El Acta Unica es un Documento complejo que en una parte (Título II) reforma los Tratados de Roma, fundamentalmente para facilitar la creación del mercado único, y en la otra (Títulos I y III) dispone cambios que darán mayor cohesión al trabajo de los distintos órganos de la C.E., sentado, inclusive, las bases institucionales de una futura acción de integración política. Sin relacionarlos estrictamente con su estructura formal, los mandatos del Acta Unica se agrupan según dos propósitos distintos. Son los siguientes:

- 1) Reforma institucional, en dos direcciones:
 - a) mejoramiento de la capacidad de decisión comunitaria.
 - b) Aproximación hacia una estructura apta para la cooperación política.
- 2) Construcción del mercado interior y efectivización de las políticas comunes.

Por ser el objetivo más visible, es más funcional empezar esta breve descripción por el último punto:

2. Construcción del mercado interior y efectivización de las políticas comunes.

El artículo 13 del Acta Unica establece el objetivo: "La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992...." "El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado".

48/Op. ct. p. 14

Para cumplir ese objetivo el Libro Blanco de la Comisión propone en números redondos 300 directivas; éstas en realidad son 279 49/ comprendidos en muy diversos campos. Las más numerosos se refieren a requisitos veterinarios y fitosanitarios y a armonizaciones técnicas; las otras cubren áreas tan variadas como el libre movimiento de personas, propiedad intelectual, servicios financieros, contratación pública, protección al consumidor, etc. De ellas se han adoptado ya total o parcialmente un buen número de directivas y el resto debería ponerse en vigencia hasta 1992. Según el Acta Única (art. 19) en el transcurso de 1992 se hará en cada país un inventario de las disposiciones nacionales que no hubiesen sido armonizadas y la Comisión deberá presentar las propuestas a tiempo para su resolución por el Consejo antes del vencimiento del año 1992. Se supone que todas o una gran mayoría serán aprobadas con lo cual habría culminado formalmente la creación del mercado único.

En lo esencial la finalidad de estas directivas es la eliminación de las barreras físicas, fiscales y técnicas que obstaculizan la libre circulación de bienes o factores de la producción. En síntesis ellas se proponen 50/:

- i) Eliminación de barreras físicas: es decir, la remoción en el interior de la C.E. de los controles aduaneros y de inmigración que impiden el libre paso de personas y de bienes.

El objetivo implica la modificación y armonización de una larga serie de disposiciones sobre inmigración, visas, control del terrorismo y el narcotráfico, servicios de transporte de sabotaje, etc. Se ha avanzado ya en estos aspectos entre los seis signatarios originales del Tratado de Roma y podría llegarse pronto entre ellos a un pasaporte común 51/.

49/Nicholas Colchester. "Europe's internal market", The Economist, 8-14 de julio de 1989.

50/Esta descripción sigue la descripción de las medidas hechas en CLEPI, op.ct.p.76-80. La clasificación es la que aparece en Paolo Cechini, "Europa 1992: una apuesta de futuro", Alizanza Editorial, Madrid, 1988, p.35.

51/A esta área correspondería la disposición que obligaría a España a requerir visado e imponer determinadas restricciones al ingreso de latinoamericanos para conformarse a las reglas comunitarias que están en negociación.

ii) Eliminación de las barreras fiscales:

Las aduanas actúan hoy como agentes de cobro de los impuestos indirectos (el IVA) a los bienes importados a la Comunidad. Si los puestos aduaneros se suprimen dentro de la C.E., es necesario crear un sistema distinto. Se propone el cobro del IVA en el país productor; el comprador pagaría el IVA de su país (país de destino) previa deducción del IVA pagado en el de producción. Las diferencias se saldarían y liquidarían en una caja compensadora centralizada. El sistema requeriría reducir las diferencias actuales en las tasas nacionales del IVA, que son importantes, lo que implica una armonización de impuestos indirectos. Es una reforma delicada que enfrenta la resistencia, por distintas razones, de los países con las tasas más altas y más bajas del IVA.

iii) Eliminación de barreras técnicas:

Es el área donde recae el grueso de las medidas integradoras. Comprende: remoción o armonización de las barreras no arancelarias (normas de calidad, protección al consumidor, sanidad, seguridad, etc.); liberación de los movimientos de capitales y un mercado común de servicios financieros, liberalización de la contratación y las compras del Sector Público y del mercado de servicios.

El objetivo es muy complejo en todos estos campos, que fueron justamente aquellos en que se detuvo el proceso de liberalización interna de la C.E. desde los años 70. Será una armonización o una homogeneización lenta, que según algunos observadores, puede en ciertos campos (compras de Estado, determinadas restricciones no arancelarias) ser no solo lenta sino laxa ^{52/}. Uno de los aspectos más complejos es la de la liberalización de los movimientos de capitales, que necesariamente entraña un grado relativamente alto de integración financiera y la necesidad de alcanzar una mayor coordinación de políticas monetarias. Es uno de los temas álgidos donde existen posiciones totalmente contrapuestas entre los

^{52/N.} Colchester op. cit. pp. 16 y 19. Inclusive hay áreas donde anticipa una Europa de "dos velocidades" (movimientos de personas).

países miembros. El Acta Unica se limita a establecer la necesidad de cooperación " a fin de garantizar la convergencia de las políticas económica y monetaria" (art. 20 del Acta y nuevo artículo 102 A del Tratado de Roma). Pero es evidente que con la reforma se ha abierto el campo a la evolución que puede llevar a un sistema monetario único, con una política común.

El llamado Comité Delors congregado para estudiar el camino hacia la Unión Económica y Monetaria (EMU en inglés), propone un proceso en tres etapas. En la primera, que comenzaría en julio de 1990, todos los miembros se integrarían al Sistema Monetario Europeo (SME) con una política económica en coordinación más estrecha. En la segunda, se crearía un sistema europeo de Bancos Centrales 53/, que gradualmente impondría las políticas a los Bancos Centrales Nacionales. En la tercera se llegaría al EMU, la Unión Monetaria Europea, con una sola moneda y una sola política monetaria. Un cambio de esa naturaleza ha encontrado la oposición de algunos países dentro de la C.E., especialmente el Reino Unido, pero también la adhesión de la mayoría, encabezados por la República Federal Alemana y Francia.

1. La Reforma Institucional que contiene el Acta Unica se orienta como se dijo, en primer lugar, a) al mejoramiento de la capacidad de decisión comunitaria. Tres son las reformas que deben producir ese resultado: i) La instauración de la facultad del Consejo de decidir por mayoría cualificada en numerosos artículos del Tratado que antes se regían por la regla de la unanimidad 54/; ii) la mayor participación del Parlamento Europeo en las decisiones comunitarias. Son también numerosos los artículos del Acta Unica en que se establece una "cooperación" entre el Consejo y el Parlamento Europeo en la adopción de decisiones. La expresión "cooperación con el Parlamento Europeo" sustituye la frecuente mención anterior a "previa consulta a la Asamblea" 55/. La reforma convierte al Parlamento en colegislador con el Consejo de Ministros y eso significa una participación legítima

53/ Sería análogo al actual Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Ver N. Colchester, op.ct.p.51.

54/0 que se aprobaban según esa regla en virtud del Acuerdo de Luxemburgo (1968), aun cuando el Tratado no lo estipulase así. Fue una de las causas del entorpecimiento del proceso de decisiones de la C.E. La Mayoría cualificada estaría dada por 54 votos de 76.

55/ El Acta modifica la denominación Asamblea dada por el Tratado de Roma, por Parlamento Europeo.

de representantes de la clase política, que han sido además elegidos directamente. En el art. 7 del Acta Unica se reforma el art. 149 del Tratado y se establece el procedimiento de los actos de decisión cuando el Consejo deba pronunciarse "en cooperación con el Parlamento Europeo"; y iii) fortalecimiento de las funciones de la Comisión en la ejecución de los actos jurídicos. La reforma al art. 149 del Tratado (art. 7 del Acta Unica) refuerza el carácter de las propuestas de la Comisión, que no pueden modificarse sino por unanimidad. La Comisión mantiene su exclusividad de propuesta cuando hay lugar a modificaciones de la original como resultado de la participación del Parlamento Europeo en las decisiones. El Presidente de la Comisión forma parte, con los Jefes de Estado, del Consejo Europeo, y la Comisión "estará plenamente asociada a los trabajos de cooperación política". (art.30)56/.

La reforma institucional del Acta Unica busca además -es su segundo objetivo- aproximarse a una estructura más apta para la integración o cooperación política. Un primer elemento de este acercamiento gradual es la consagración del fundamento jurídico del Consejo Europeo, constituido por los Jefe de Estado y el Presidente de la Comisión. No se transforma en una institución comunitaria, pero es, sin duda, el órgano político de la Comunidad para la definición de las grandes líneas de política y el seguimiento de sus trabajos.

El segundo elemento y, quizás, el más importante, es la consagración formal de la existencia de una "Cooperación Europea en materia de política exterior", recogida en el Título III del Acta Unica. No es un tema que quepa en las funciones de la C.E. y el Acta no establece una vinculación formal con ella, excepto instruir que la Comisión de la C.E. "estará plenamente asociada a los trabajos de la Cooperación Política".

El art. 30 del Acta define el alcance de esta cooperación: "Las altas partes contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea". Como indica el útil artículo de Sidjanski 57/, en este Título III se codifican algunas de las prácticas existentes de la cooperación política y se innova al referirse a los órganos de cooperación política y el tema de la seguridad. El

56/Ver Dusan Sidjanski, "Del Proyecto del Tratado del Parlamento Europeo al Acta Unica Europea", Integración Latinoamericana NO.131, Enero-Febrero de 1988, p. 2-17.
57/Op. Ct. p.12.

Acta da a estos órganos una estructura funcional que luce eficiente: el Consejo Europeo (en el Título I), la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, la Presidencia (la que corresponde al Consejo de la C.E.), el Comité Político (compuesto por los Directores Políticos de los Ministerios de Relaciones Exteriores), el Grupo de Corresponsales Europeos y, por fin, la creación de una Secretaría Permanente en Bruselas. En cuanto a los temas de seguridad europea, hay el reconocimiento de la necesidad de una cooperación más estrecha y de una mayor coordinación sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad. Los Gobiernos hacen, además, una firme reiteración de su autonomía en los temas tecnológicos relacionados con la seguridad: las Partes "están resueltas a preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad" (art. 30, 66).

Por supuesto, esta incursión prudente en los terrenos de la integración política es totalmente insuficiente para quienes creen que es el momento de plantear nuevamente la tesis de la unión política. Pero el Acta Unica es un compromiso que abre el camino del futuro; como dice Sidjanski: "prepara los jalones institucionalizados de la unión política" 58/. Es posible que hechos imprevistos vuelvan a alejar ese objetivo, pero hay poca duda que la expectativa y la ilusión que el Acta ha despertado en los europeos ha reavivado esa imagen de unión política que emergió con fuerza cuando la C.E. daba sus primeros pasos. Colchester también se da cuenta de este retorno cuando dice: "El Proyecto 1992 ha hecho más que superar la resistencia nacional a hacer algo pragmático y probablemente doloroso. Con la firma del Acta Unica Europea se ha despertado un deseo vivo en los miembros originales de la C.E. de moverse hacia algo cercano a la unidad política" 59/.

Finalmente, el Acta Unica añade al Tratado que rige la vida de la Comunidad tres Títulos nuevos que son una indicación de las prioridades que han surgido al primer plano en estos años, y que deben formar parte sustantiva del trabajo de la C.E. en el futuro. Se trata de los temas de "Cohesión Económica y Social", "Investigación y Desarrollo Tecnológico" y "Medio Ambiente". El primero, Cohesión Económica y Social, en parte sinónimo del viejo lema latinoamericano del desarrollo equilibrado abarca un campo que fue especial preocupación de la Comisión desde el momento en que asumió la responsabilidad de intensificar el esfuerzo de integración económica en los

58/op. ct. p. 16.

59/op. ct. p. 51.

términos que después había de recoger el Acta Unica. Se temía, en nuestra opinión con razón, que una acción dinámica de liberalización podía afectar severamente a las regiones deprimidas o retrasadas de la Comunidad, así como a los grupos sociales más débiles y vulnerables. Esta fue siempre una preocupación de la C.E., pero la integración pausada del pasado relegó la urgencia del problema. El ingreso de nuevos países, algunos de ellos con un desarrollo y bienestar menor que los miembros originales, aumentó la heterogeneidad económica interna de la C.E. y con ella las posibilidades de un conflicto distributivo, especialmente si se conseguía acelerar y profundizar la integración.

Antes se ha citado unas frases de Delors que traducen su inquietud por el problema, así como su convicción de que la única manera de evitar el conflicto es contar con los medios para "hacer de la Comunidad un espacio organizado y revalorizado"60/.

Al parecer, el instrumento básico para conseguir ese objetivo es la utilización de los recursos financieros de la Comunidad para aumentar la inversión económica y acrecentar los programas sociales en esas áreas y grupos críticos.

Delors anuncia la expansión del gasto que exigirían esas necesidades en términos espectaculares: "Se van a aplicar programas al servicio de la cohesión económica y social y, por lo tanto de las regiones menos desarrolladas, en proporciones equivalentes al célebre Plan Marshall de la posguerra"61/.

El Título V del Acta se refiere, en efecto, a variadas fuentes de recursos que trabajarían para conseguir esa cohesión económica y social. Son los Fondos con finalidad estructural del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros, es decir: el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, el Fondo Social y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Es el instrumento financiero actuando como mecanismo de compensación. Si se consigue eliminar o atenuar considerablemente los conflictos distributivos, sería la primera vez que un empeño de integración económica consigue superar este escollo de importancia decisiva. El lograrlo sería, a la vez, la señal de un progreso firme hacia la unidad política, porque un uso de los recursos semejante solo es posible con una institucionalización

60/J. Delors, op. ct. p.11.

61/op. ct.p.13.

plena de la solidaridad y la cohesión. Ha funcionado con mucha menos justificación en el caso de la Política Agrícola, y muy probablemente será también efectivo para estos fines.

Los otros dos Títulos-*Investigación y Desarrollo Tecnológico y Medio Ambiente* - proyectan la acción conjunta de la C.E. en dos temas trascendentales donde son evidentes las ventajas de reunir esfuerzos, en el caso del "Medio Ambiente, simplemente porque en él, por definición, la acción para ser efectiva tiene que ejercerse en un espacio plurinacional, que no tiene por qué coincidir con las fronteras nacionales; y en el de la "Investigación científica y tecnológica", por los costos y la complejidad de la misma. La disposición que obliga a la Comunidad a establecer un "programa-marco plurianual" de investigación y desarrollo (art. 131 I) era una necesidad vital que hasta ahora había sido abordada con proyectos aislados, importantes en sí, pero no coordinados en un sistema global.

En suma, el Acta Unica es la expresión de una voluntad de unión que se funda en tantas experiencias y circunstancias objetivas, que es razonable esperar que alcance sus objetivos, si no todos, al menos los esenciales para conseguir un grado mucho más alto de integración económica y probablemente, política. La Europa de la C.E. va a seguir siendo uno de los grandes actores en el escenario económico y político internacional, seguramente con más fuerza e influencia que la que hoy tiene.

La construcción del mercado no hay duda que estará llena de conflictos y tensiones, pero es muy difícil pensar que ellos puedan detenerla. El Acta Unica ha puesto ya en marcha multitud de iniciativas de negocios que han creado ya su propia inercia. Como dice The Economist: "El sector privado dentro y fuera de Europa ahora cree y actúa con la perspectiva del gran mercado, en un grado tal que se ha tornado irreversible la significación que hoy tiene 1992 para los negocios"62/.

Los efectos del mercado único europeo serán trascendentales para los países de la C.E. y para el resto del mundo. Según el estudio de Paolo Cecchini 63/, con

62/N. Colchester, op. ct. p. 12.

63/"Europa 1992: una apuesta de futuro", op. ct.

la realización del mercado único el producto nacional de la C.E. a mediano plazo puede ascender en promedio el 4.5 por ciento, se reduciría el nivel de precios en 6.1 por ciento, se crearían 1.800.000 puestos de trabajo y mejoraría la situación financiera del sector público y la balanza de pagos (2.2 y 1 por ciento del PIB, respectivamente)64/.

¿Cuáles serán las consecuencias para el resto del mundo? El efecto de tracción de una expansión económica semejante sería por cierto importante en el resto del mundo. La medida en que influya dinámicamente va depender sobre todo de las consecuencias que tendría la construcción del mercado sobre el comercio internacional. Son también relevantes los efectos sobre los movimientos de capitales y personas; pero la relación más directa de una zona de integración es con el comercio internacional y a ese tema podrían limitarse los comentarios que siguen.

¿La Comunidad del Acta Unica será más abierta o cerrada que la actual al comercio internacional? y más concretamente ¿a las exportaciones de los países en desarrollo?

Las respuestas de la literatura especializada recorren una gama muy amplia de posibilidades: desde la mención a la "Fortaleza Europea", naturalmente muy cerrada, hasta los juicios que consideran que lo que se está ya creando indica una clara tendencia a una mayor apertura. Esa es la opinión del Survey de The Economist redactado por Colchester: "Por el momento, es suficiente una observación general... no hay un plan maestro para la "Fortaleza Europea", "Un mercado sorprendente abierto se está improvisando sobre la marcha"65/.

Otras opiniones difieren. Mario Chacón señala que en los últimos años las barreras no arancelarias de la CEE "han ido creciendo a un ritmo mayor que el de la eliminación de aranceles comerciales"66/, y que los procedimientos "anti dumping" son un arma ampliamente usada por la C.E. para frenar importaciones, especialmente de los países de reciente industrialización 67/. Si bien el número de casos anti dumping en la C.E. se ha reducido últimamente, el monto del comercio afectado ha aumentado sustancialmente. El propio "The Economist" menciona las reglas de origen y reglas de contenido local empleadas por la C.E. como pertenecientes a la subsiguiente "bóveda

64/Op. ct. p. 155.

65/Op. ct. p. 11.

66/Mario Chacón op.ct.p.569.

67/Op. ct. p. 38.

del arsenal de la protección moderna", luego de los derechos anti-dumping^{68/}. Es cierto que la cimentación de una política comercial común tendería a hacer desaparecer la mayoría de las restricciones no arancelarias nacionales respecto a terceros. Pero queda en la duda si la propia Comunidad no usará del derecho anti-dumping y las reglas de origen como instrumentos restrictivos.

Sin más conjeturas, corresponde indagar ahora sobre las perspectivas que abre Europa 92 para los países en desarrollo y, concretamente, América Latina y el Ecuador.

Es evidente que en estos momentos falta en el Ecuador perspectiva y experiencia para darse cuenta plena de los efectos que puede tener el Acta Unica sobre una situación de relaciones de comercio y económicas con la C.E., que es hoy insatisfactoria. Hay ciertas características del proceso que se inicia con el Acta Unica que permiten esperar cambios modestamente favorables. En los capítulos pertinentes de este informe se tendrá ocasión de tratar sobre esos temas y de plantear las aspiraciones ecuatorianas y latinoamericanas, porque en general ellas son las mismas, especialmente en los aspectos de comercio.

En este último campo, que tradicionalmente ha captado la mayor atención, hay cambios que podrían suscitarse ya sea con el Acta Unica o por la propia evolución de la C.E. El IRELA se refiere a algunos de ellos en detalle ^{69/} y no se ganaría mucho reiterándolos. En general, se trata de la tendencia a la liberalización o reducción de restricciones no arancelarias que presumiblemente sería la consecución de la gradual armonización de los regímenes nacionales de comercio exterior con terceros, y su sustitución por una política comercial común. Si la dirección es realmente esa y la C.E. no aplica sus propias restricciones para reemplazar a las nacionales, por ejemplo en el caso de los productos sensibles, es posible, en efecto, que la dinámica del Acta Unica permita una penetración mayor de los productos de América Latina y del Ecuador en el mercado europeo. Igual carácter tendría la eliminación de los contingentes arancelarios o cuantitativos, que se reparten entre los países miembros, y su transformación en cuotas comunitarias sin techos de importación nacionales, lo que permitiría su utilización más completa. Esto es especialmente relevante para el SGP.

^{68/}Op. ct. p. 38.

^{69/}Op. ct. p. 38-40.

Se está conciente de que buena parte de esas modificaciones, si las hubiera, no tendrían sino efectos limitados sobre el comercio general, aún cuando pudieran ser importantes para algún producto en particular. Seguramente tendría más interés para dinamizar el comercio todo cuanto pudiera hacerse para liberalizar la venta de productos tropicales, lo que fue ya intención de la C.E. que la Comisión ratificó en Octubre de 1988. El banano es una situación especial: es un producto particularmente valioso para la economía de varios países de latinoamérica, entre ellos y en lugar sobre-saliente el Ecuador. Sabemos que es difícil encontrar soluciones eficaces y equilibradas a los problemas que su comercio plantea en el marco de la C.E. y los países ACP; sería quizás la hora de retomar la iniciativa del Convenio Internacional del Banano, que atendería los intereses de todos los productores y los principales consumidores.

El Sistema Generalizado de Preferencias de la C.E. es otro asunto en el que cabría poner énfasis para hacerlo más efectivo. Para el Ecuador es potencialmente el único instrumento que le permitiría apoyarse en el mercado europeo para diversificar su exportación, y salir así del segmento de lento crecimiento que representan las exportaciones tradicionales en el comercio mundial. El Gobierno y la empresa privada ecuatoriana deben estar más alerta a las oportunidades que el mismo significa, pero su utilidad, hoy marginal para el Ecuador, sería más importante si se consiguiera hacerlos más efectivo eliminando o reduciendo al máximo las restricciones de cuotas y techos y, sobre todo, ampliando el margen preferencial en los productos en que éste es más limitado, por ejemplo alimenticios elaborados, que son aquellos que más interesan al Ecuador. Se había anunciado el propósito de la C.E. de proceder en 1990 a una revisión global del SGP. Ese sería la ocasión de decidir sobre todos estos aspectos.

Cabe preguntarse cual sería la contrapartida que ofrecería el Ecuador si se atendieran estos pedidos en el terreno comercial. Creemos que hay una responsabilidad del mundo rico en el desarrollo de los países pobres y que hay concesiones de éste que en justicia no requieren reciprocidad. La propia C.E. lo comprendió así cuando abolió las preferencias inversas de los Convenios con los países ACP. Pero estamos conscientes que cualquier concesión es más factible cuando existe un quid pro quo. El Ecuador hace ya algún tiempo liberalizó sus regímenes respecto a inversiones extranjeras y ha comenzado ya un proceso de liberalización de su comercio que va a traducirse en una reducción sustancial de aranceles y la eliminación casi completa de sus restricciones no arancelarias: prohibiciones, licencia previa, recargos

cambiarlos, etc. Esta es una tendencia muy difundida ahora en América Latina, y si la C.E. estuviese abierta a la celebración de convenios preferenciales con América Latina, el Ecuador o el Grupo Andino podrían asumir compromisos de liberalización como una contrapartida a las preferencias recibidas. Como la práctica de la C.E. con América Latina no es esa, podría bastar la adopción de medidas efectivas de liberalización que van a beneficiar a los países industriales, para inducir a la C.E. a reexaminar su política comercial para hacerla más propicia a las necesidades de los países en desarrollo distintos a los ACP.

Sin olvidar las reivindicaciones ecuatorianas en el comercio, sin duda el campo de mayor interés para el Ecuador, es pertinente recordar, no obstante, que hay otras áreas de las relaciones económicas con la C.E. en que es posible conseguir de ésta un apoyo valioso. Por supuesto, el problema crítico por excelencia para América Latina y el Ecuador es la deuda, y en él solo cabe esperar que los Gobiernos de la Comunidad, continuando con una actitud que ya ha dado algunos frutos, contribuyan a que los Gobiernos de los países acreedores miren el problema con realismo y encuentren fórmulas que sean soluciones viables; ya que no lo son, en términos generales, las que se han propuesto ahora. Pero este es un tema que corresponde a los Gobiernos y no a la Comunidad como tal. Esta es responsable, en cambio, de las decisiones con respecto a ayuda al desarrollo, y especialmente de los programas de cooperación técnica que se financian con recursos del Presupuesto Comunitario. Sin restar mérito a las demás direcciones de la ayuda, hay tres de esos programas que podrían ser especialmente útiles al Ecuador en este momento en que trata de aumentar la apertura de su economía.

Se trata de los programas de cooperación en promoción comercial y desarrollo de la oferta exportable, de cooperación industrial y de cooperación en ciencia y tecnología. Los tres ayudarían a llenar vacíos críticos en una política de desarrollo que intenta basarse en la expansión y diversificación de las exportaciones, y uno cuyos más complejos requerimientos es justamente el penetrar en actividades productivas que exigen, si no la incorporación plena de la tecnología moderna, al menos el dominio de ciertas tecnologías específicas. En estos tres campos hay adelantados trabajos en las Subcomisiones Mixtas Grupo Andino-CE, que han celebrado recientemente sus primeras reuniones. Si bien en esas reuniones se han examinado los proyectos de interés de los países en cada área de cooperación, ello no excluye la exploración por parte de un país de nuevas posibilidades de cooperación, que es lo que hace este Informe en los capítulos pertinentes.

Existe ya una experiencia con los programas de Cooperación de la C.E. en promoción comercial. Los resultados han sido favorables y cabría ampliar y profundizar la acción hasta ahora llevada a cabo. En cambio, casi no existen antecedentes sobre la Cooperación de la C.E. en Ciencia y Tecnología, excepto a través de los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico. El Ecuador participa naturalmente en el diálogo con la C.E. en el seno de la Subcomisión Andina-Europea correspondiente, pero aún allí es perceptible cierta pasividad del país, que se advierte en la escasez de proyectos de investigación y la falta de participación de los centros nacionales de investigación en proyectos con alcance multinacional. De los 10 proyectos citados en el Anexo del Acta de la Subcomisión Andino-Europea de Ciencia y Tecnología solamente en uno participa el Ecuador, y en ninguno consta una institución ecuatoriana de investigación como contraparte principal del trabajo con centros científicos de la C.E. El Gobierno y la comunidad académica ecuatoriana, directamente o a través del Grupo Andino, tendrá que aprovechar mucho más una cooperación como la que brinda la C.E. y que no tiene paralelo con otras fuentes en cuantía y continuidad.

Es también de gran interés hacer un uso óptimo de la Cooperación Industrial de la C.E. y su nuevo programa "Socios en la Inversión Internacional" (International Investment Partners), con su sistema financiero conocido como "facilidad Cheysson". Es una de las pocas fuentes de fondos comunitarios financieros a los que puede acceder América Latina para impulsar su desarrollo. En este caso, está dedicada principalmente a promover y financiar el establecimiento de empresas mixtas (joints ventures) entre firmas europeas y ecuatorianas. A pesar de la incertidumbre del futuro de nuestros países, y quizás justamente por eso, es un programa importante en que el Ecuador debe estar plenamente comprometido.

No deja de ser paradójico que este renovado interés del Ecuador y, estamos seguros, de toda América Latina en la cooperación de la C.E. y las inversiones privadas de ese origen, se haga presente cuando las expectativas indican que lo más probable es una concentración de recursos comunitarios en la Europa del Este, que ciertamente restaría posibilidades a América Latina de conseguir la expansión que necesita en esos programas.

Es muy difícil anticipar en este momento como evolucionarán en el futuro las preferencias de los inversionistas europeos en relación con la Europa del Este, con la posible excepción de la inversión de las empresas de la República Federal Alemana en la República Democrática Alemana. En este último caso, la aspiración

a una reunión o reunificación es al parecer tan avasalladora que lo más probable es que ella se produzca, con una transformación del sistema político de la Alemania del Este que permita algún grado de funcionamiento de una economía de mercado, quizás con ciertas limitaciones en cuanto a la propiedad privada de los medios de producción y, sin duda, con mecanismos redistributivos cuyo alcance es hoy imprevisible. Si así fuera, la reunificación implicaría el ingreso de la Alemania del Este a la C.E.^{70/} y, en ese caso, esa región sería un foco de concentración de la inversión privada no solo de la RFA, sino de los restantes países de la C.E. Aún cuando la reunificación no se produzca y la RDA permanezca fuera de la Comunidad, si se cumple la transformación política descrita, sería de todos modos un polo de atracción de inversión alemana.

En cuanto a los demás Estados de la Europa del Este, su capacidad de atraer a la inversión europea es mucho más incierta y va a depender en definitiva de su evolución política en el próximo futuro. La inversión no fluirá caudalosamente si no tiene un mínimo de libertad de funcionamiento en un mercado transparente y un mínimo de garantías, y no hay oráculo que pueda hoy adivinar hasta donde va a llegar en cada Estado la impresionante oleada de cambios y de reformas que ha comenzado en esa región en los últimos meses.

Respecto a las corrientes de recursos comunitarios de cooperación el resultado es mucho más previsible: va a existir una preferencia de la C.E. en su apoyo a Europa del Este y esto ciertamente va a afectar al mundo en desarrollo, inclusive a los Estados ACP aunque seguramente en menor grado. Valery Giscard D'Estaing y Helmuth Schmidt, en el documento antes citado, al prever cual puede ser el status futuro de otros países de Europa del Este (Polonia, Hungría y Checoslovaquia) respecto a la C.E., afirman: "El reforzamiento de sus lazos con la Comunidad podrá situarse entre la asociación y su incorporación. La forma más adecuada de tratar con estos países es facilitarle ayuda: ayuda de emergencia, transferencia de conocimientos y ayuda tecnológica y de inversión. Al proceder esta ayuda casi enteramente de fondos públicos, deberá ser canalizada exclusivamente a través de la Comunidad..."^{71/}.

^{70/}Esa es la autorizada opinión de Valery Giscard D'Estaing y Helmuth Schmidt en un artículo conjunto titulado: "El Nuevo Eje Franco Alemán", El País, Madrid, 19 de febrero de 1990. pp.9 y 10.

^{71/}Ibid.

Pero eso no es todo. Se ha comentado el énfasis del Acta Unica en la "cohesión económica y social" del nuevo espacio, y el aumento en la heterogeneidad de la C.E. desde el momento en que comenzaron sus ampliaciones con nuevos miembros. El esfuerzo de unificación del mercado muy probablemente va a exacerbar los conflictos distributivos y a requerir cuantiosas asignaciones de recursos para compensar desequilibrios y acelerar el desarrollo de las regiones o zonas retrasadas. Ese es al final el instrumento equilibrador previsto tanto en el Tratado de Roma original como en el Acta Unica. Así lo ven Giscard D'Estaing y Schmidt en el documento antes citado: "Ello (el esfuerzo para equilibrar el potencial económico alemán) debe ir acompañado de la utilización de los recursos comunitarios para acelerar el desarrollo del Sur de Europa-Italia, España y Portugal - con el fin de mantener el equilibrio existente entre las distintas partes de la Comunidad Europea 72/."

Como se advierte, las perspectivas no favorecen a la América Latina. Razón de más para poner la casa en orden, en cuanto depende de nosotros, y aprovechar todas las instancias del diálogo y la negociación con la C.E.

72/Ibid

Primera Parte

CAPITULO II

PANORAMA GENERAL: LA ECONOMIA ECUATORIANA

* Se agradece la contribución del Ec. Alfredo Mancero por el texto básico del presente capítulo

Primera Parte

CAPITULO II

PANORAMA GENERAL: LA ECONOMIA ECUATORIANA

INDICE

I. INTRODUCCION	
1. Crecimiento económico, rigidez estructural y vulnerabilidad externa	2.1
2. Políticas de ajuste y desequilibrios macro-económicos	2.3
II. SITUACION RECIENTE	
1. El período 1986-1988:	2.5
2. El plan de emergencia (1988-89) y sus resultados	2.6
2.1. El sector externo	2.7
2.2. Finanzas públicas	2.11
2.3. Sector monetario financiero	2.13
2.4. Salarios y precios	2.14
2.5. Deuda externa	2.16
III. LA REAORIENTACION DEL DESARROLLO	
1. La estrategia de mediano plazo	2.18
2. El programa económico de 1990: Principales metas	2.19
IV. PROBLEMAS CRITICOS Y PERSPECTIVAS	
1. Reinserción en la economía mundial e integración regional	2.20
2. El debilitamiento productivo y el entorno internacional	2.20
3. El potencial agropecuario y el mercado interno	2.23

4. Urbanización, desempleo y subempleo	2.25
5. Dependencia y baja competitividad de la industria	2.27
6. Ahorro nacional, inversión productiva y transferencia de recursos	2.29
7. La apertura de la economía y la autonomía nacional	2.31

CAPITULO II

PROGRAMA GENERAL: LA ECONOMIA ECUATORIANA

I INTRODUCCION

1. Crecimiento económico, rigidez estructural y vulnerabilidad externa.

El crecimiento económico del país fue particularmente intenso entre 1972 y 1981. En ese lapso, el PIB global creció a una tasa media del 8% anual y el producto per cápita aumentó desde US\$ 291 en 1972 a US\$ 1.668 en 1983.

Hubo varios factores que contribuyeron a cambiar la fisonomía del país y sus dimensiones económicas. En primer lugar, la incorporación del Ecuador como exportador neto de petróleo y la mayoría de su relación de intercambio en una coyuntura internacional singularmente favorable, debido a lo cual el volumen total de las ventas externas (bienes y servicios) aumentó desde US\$ 367 millones en 1970 a US\$1.335 millones en 1974 y a US\$ 2.650 millones en 1980. En segundo lugar, el crecimiento significativo de la demanda interna que incidió positivamente en la expansión del sector manufacturero, en la elevación de los niveles de empleo urbano y la intensificación de la formación de capital fijo. En tercer lugar, una excepcional estabilidad económica y social en el contexto latinoamericano, con índices inflacionarios que apenas alcanzaron un 12% anual promedio en el período 1974-79.

La bonanza petrolera de los años 70, tubo un impacto favorable en la elevación del ingreso nacional y en la previsión de recursos financieros para la formación de capital fijo, los cuales fueron canalizados a través de las políticas de gasto e inversión del sector público, principal beneficiario de las rentas petroleras.

Indudablemente, el crecimiento del gasto interno contribuyó a ampliar el mercado doméstico y ello favoreció el desarrollo industrial -sobre todo de las actividades productoras de bienes de consumo urbano- a la vez que la abundancia relativa de divisas y la revalorización de la moneda nacional facilitaron el crecimiento de las importaciones de insumos y bienes de capital. Como se describe en el cuadro No. 1, entre 1972 y 1981 la formación de capital y el gasto público aumentaron su participación del 31% al 38% del PIB y sus tasas de crecimiento anual promedio reflejan el papel dinámico que desempeñaron en la absorción interna de bienes y servicios. Por su parte, los sectores industrial y petrolero alcanzaron tasas de crecimiento del 10% al 13.6% anual promedio hasta presentar conjuntamente el 29% del PIB de 1981.

Sin embargo, las transformaciones económicas y sociales que tuvieron lugar en este lapso no alteraron significativamente la modalidad tradicional de inserción de la economía ecuatoriana en el comercio internacional. Las exportaciones principales continuaron basándose en el aprovechamiento de las ventajas naturales, y la mayoría de las ramas manufactureras -altamente protegidas- se orientaron con suma facilidad a depender de la provisión de insumos importados y muy poco a desarrollar vínculos internos con otros sectores productivos.

Entre 1972 y 1981 las exportaciones redujeron su participación en la demanda total del 12.6% al 10.7%, pero el componente importado de la oferta total sólo disminuyó por efecto de la sustitución de las importaciones del sector petrolero. El excedente comercial agropecuario disminuyó del 3.6% al 0.8% de la oferta total y el déficit del sector industrial aumentó del 6.7% al 7.8%. En 1981 los productos primarios (petróleo, banano, café, cacao, pescado, atún y camarones) representaban el 79% de las exportaciones de bienes, y se incluyen los respectivos elaborados dicha proporción se eleva al 95%.

CUADRO No. 1
ECUADOR: INDICADORES DEL CRECIMIENTO ECONOMICO, 1972-1989
En porcentaje del PIB

Conceptos:	1972	1981	1989(e)	Tasa anual (*)	
				72/81	82/89
I SECTORES DE ACTIVIDAD	100.0	100.0	100.0	8.0	2.1
1. Agropecuario	22.4	14.8	16.4	3.1	3.5
2. Petróleo y minas	6.6	10.4	13.8	13.6	5.7
3. Manufacturas	16.2	19.0	16.8	10.0	0.5
4. Construcción (a)	5.8	4.7	5.7	5.7	4.6
5. Servicios del Gobierno	8.1	9.1	9.1	9.5	(0.4)
6. Resto de actividades (b)	37.3	38.4	35.8	8.4	1.2
7. Derechos arancelarios	3.6	3.6	2.4	8.3	(3.5)
II ABSORCION INTERNA	102.1	106.0	92.5	8.5	0.3
1. Consumo privado	70.9	68.1	66.6	7.6	1.8
2. Gasto público	10.2	15.8	11.4	13.3	(2.2)
3. Inversión bruta	21.0	22.1	14.5	9.7	(3.1)
III BALANZA DE BIENES Y SERVICIOS	(2.1)	(6.0)	7.5	(21.3)	11.9
1. Exportaciones	23.9	21.0	25.6	6.5	4.6
2. Importaciones	26.0	27.0	18.1	8.5	(2.9)

(e) Estimaciones preliminares. (*) Tasa media anual acumulativa en cada período. (a) Incluye electricidad, gas y agua. (b) Incluye comercio y turismo, transporte y comunicaciones, alquiler de inmuebles y servicios financieros, servicios a las empresas y otros.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, cuentas nacionales.

ELABORACION: Propia.

2. Políticas de ajuste y desequilibrios macroeconómicos (1982-1988)

En la medida en que el estilo de crecimiento económico de los años 70 dependía cada vez más de los ingresos de divisas por exportaciones y de la expansión del gasto público 1/, en endeudamiento externo debió contribuir -como en efecto sucedió- a ocultar la vulnerabilidad externa antes comentada. En 1981 la deuda externa total del sector público (US\$4.416 millones) y la del sector privado (US\$1.452 millones) representaban juntas el 42.4% del PIB, en tanto que el déficit corriente de la balanza de pagos y el déficit del sector público no financiero eran equivalentes al 8.2% y 5.6% del PIB de ese mismo año, respectivamente.

Cuando se modificaron las condiciones externas para la continuidad de este patron de acumulación -entre 1980 y 1982-, el modelo de crecimiento financiado con la bonanza petrolera y el endeudamiento externo masivo entro en crisis y, desde entonces, la economía ecuatoriana ha debido adecuarse a la política de ajuste.

CUADRO No. 2

ECUADOR: RIGIDEZ ESTRUCTURAL Y VULNERABILIDAD EXTERNA, 1972-1988 (P)
En porcentajes de la oferta total (millones de sucres de 1975)

Sectores	Importaciones CIF			Exportaciones FOB			Balanza Comercial		
	1972	1981	1988	1972	1981	1988	1972	1981	1988
Agropecuario	0.5	0.6	0.8	4.1	1.4	2.0	3.6	0.8	1.2
Petróleo	2.4	0.8	0.3	5.5	5.5	6.8	3.1	4.7	6.5
Manufacturas	9.5	10.8	7.6	2.8	3.0	3.7	(6.7)	(7.8)	(3.9)
Los demás	1.2	0.7	1.0	0.2	0.8	0.9	(1.0)	0.1	(0.1)
TOTAL	13.6	12.9	9.7	12.6	10.7	13.4	(1.0)	(2.2)	3.7

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

ELABORACION: Propia.

A partir de 1982 se puso en vigencia un programa de estabilización económico y social para la corrección gradual de los desequilibrios externo y fiscal, con resultados alentadores en el corto plazo a pesar de las pérdidas cuantiosas que sufrió el país en 1983 como consecuencia de las inundaciones. Hasta fines de 1984, gracias a la rápida recuperación del sector agropecuario (que creció en 10%) y a la expansión de las ventas de petróleo, el déficit

1/ Vale destacar que en 1982 el 9% del PIB estaa contituido por los impuestos sobre el petróleo. Los impuestos no-petroleros (incluidas las contribuciones a la seguridad social) habían disminuído su participación en el PIB desde el 17% (1973) al 10% (1982).

corriente de la balanza de pagos se había reducido al 2% de PIB y el sector público no financiero había alcanzado un modesto superávit equivalente al 0.2% del PIB a pesar de que el déficit presupuestario del Gobierno Central todavía representaba algo más del 2%.

En 1985 se destacaron como hechos significativos el aumento de la tasa de extracción de crudo 2/ y el aumento de las exportaciones no petroleras en el 11%, con lo cual el saldo corriente de la balanza de pagos (US\$114 millones) mostró por primera vez en muchos años un superávit próximo al 1% del PIB.

En 1986 el descenso de las exportaciones fue superior a US\$ 940 millones (10% del PIB) y los ingresos fiscales redujeron su participación del 14% al 8% del PIB, debido a la caída de los precios internacionales del petróleo. En 1987, como consecuencia de las pérdidas provocadas por el terremoto del 5 de marzo, el déficit del sector público se aproximó al 10% del PIB y el déficit corriente de la balanza de pagos al 12% del PIB (US\$ 1.200 millones).

CUADRO No. 3

ECUADOR: EVOLUCION DE LOS DESEQUILIBRIOS MACRO ECONOMICOS, 1986-1989
(e)

En porcentajes del PIB de cada año.

Conceptos	1985	1986	1987	1988(p)	1989(e)
Déficit del sector público	+ 2.2	-4.2	- 4.6	- 5.1	- 3.4
Déficit del Gobierno Central	+ 2.0	-2.3	- 2.3	- 0.1	+ 0.7
Balanza comercial	+10.9	+5.3	- 0.3	+ 6.9	+ 6.4
Déficit de cuenta corriente	+ 0.1	-5.1	-11.9	- 7.0	- 5.7
Tasas de inflación (*)	24.4	27.3	32.5	85.7	54.2

(p) Datos provisionales; (e) Estimaciones preliminares.

(*) Precio al consumidor, acumulada enero-diciembre de cada año.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

ELABORACION: Propia.

Es evidente que la reorientación impulsada por las políticas de ajuste de los años 80 ha contribuido a la reducción de componente importado de la oferta total, particularmente en manufacturas. Sin embargo, la expansión de las exportaciones durante el período de

2/ El aumento de la capacidad de atracción de petróleo de 265.000 a 290.000 bppd hizo posible elevar la producción anual a 10 millones de barriles (más 9% respecto a 1984) y el volumen de exportación de crudo y derivados a 69 millones de barriles (más 11% respecto a 1984).

ajuste se ha originado esencialmente en los sectores agropecuario y minero, es decir, en el aprovechamiento del corto plazo de las ventajas naturales, ante las dificultades estructurales de la economía ecuatoriana para desplegar una estrategia exitosa de crecimiento de otras actividades de exportación menos vulnerables a las fluctuaciones de los mercados internacionales

II SITUACION RECIENTE

1. El período 1986-1988

Los resultados desalentadores del período 1986-88 no se explican únicamente por los condicionantes externos; en medida no despreciable una serie de factores de política interna coadyuvaron a la continuidad y profundización de los desequilibrios macroeconómicos y la aceleración de la inflación.

Las primeras medidas de supresión del programa de minidevaluaciones y la desregulación de los controles de precios internos (1985), con el fin de liberalizar la economía en el sentido más amplio, y la subsiguiente elevación y luego la flotación de las tasas de interés, incidieron no solamente en las expectativas de los agentes económicos sino que propiciaron el surgimiento de tendencias especulativas.

En el orden fiscal, los resultados relativamente satisfactorios de 1984 y 1985 dieron paso a un crecimiento inusual del gasto público que solamente podía financiarse con nuevos aumentos de la extracción de petróleo (dada la tendencia declinante de los precios) y, por supuesto, con más endeudamiento.

En el orden cambiario, a mediados de 1986 se dispuso la liberalización del mercado de divisas para las transacciones del sector privado y se destinó el saldo de las divisas petroleras al servicio de la deuda externa; se eliminaron los subsidios a las exportaciones, se redujeron las restricciones para las importaciones, y finalmente se anunció una política de apertura indiscriminada al capital extranjero asumiendo que las inversiones directas compensarían, junto a los créditos multilaterales, los desequilibrios de la balanza de pagos.

En el orden monetario-financiero, se dispuso la flotación de las tasas de interés y, mediante las restricciones crediticias del Banco Central, se buscó reducir los vínculos del Instituto Emisor con los bancos e intermediarios financieros; de esa manera se esperaba que las condiciones del mercado determinarían el costo de los recursos financieros y las prioridades de su asignación, pues los demás precios también serían liberados de los controles oficiales.

Entre fines de 1987 y comienzos de 1988, el sistema implantado meses atrás por las autoridades económicas debió enfrentar la estampida del dólar en el mercado libre de divisas, la aceleración de la inflación y un ambiente extremadamente especulativo. En febrero, la Junta Monetaria se vio obligada a prohibir las importaciones de automotores, aumentar las exigencias de depósitos previos sobre las compras en el exterior, y pocas semanas más tarde debió restablecer los controles cambiarios y fijar un tipo de cambio regulado por el Banco Central, al mismo tiempo que el Frente Económico decidió la congelación de los precios para una serie de bienes de primera necesidad.

CUADRO No. 4
ECUADOR: BALANZA DE PAGOS, 1984-1989
Millones de dólares

Conceptos	1984	1985	1986	1987	1988(p)	1989(e)
Balanza Comercial	1055	1294	555	-33	589	670
Intereses (a)	-970	-848	-782	-791	-875	-890
Saldo Cuenta Corriente	-263	114	-541	-1131	-532	-450
Inversiones	50	62	70	75	80	80
Deuda Externa, Neto	292	447	614	300	-172	350
Otros Capitales (b)	-79	-575	-377	668	605	400
Saldo Cuenta Capitales	263	-66	307	1043	513	830
Reservas Internacional (c)	0	-48	234	88	19	-380

(p) Datos provisionales. (e) Estimaciones. (a) Intereses devengados de la deuda externa, incluye deudas de corto plazo. (b) Incluye flujos compensatorios (atrasos comerciales y servicio de la deuda impago), además de errores y omisiones; (c) signo (-) es aumento de reservas.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (1984-88)

ELABORACION: Propia

2. El plan de emergencia (1988-1989) y sus resultados.

Los desequilibrios macroeconómicos acumulados hasta mediados de 1988 justificaron de parte del nuevo gobierno la puesta en marcha de un "Plan de Emergencia Nacional" destinado -entre otros propósitos inmediatos- a reducir el déficit fiscal, cubrir los atrasos en los pagos internacionales y restablecer el nivel de la reserva monetaria

internacional ^{3/}, atacar las presiones monetarias de la inflación y estabilizar el mercado cambiario.

Colateralmente, se inició un proceso gradual de reformas tributarias con el fin de racionalizar la estructura impositiva, se revisaron los precios internos de los combustibles y de las tarifas de los servicios públicos y se instauró una política de estricta austeridad y control del gasto público para adecuar las dimensiones de la demanda agregada a las exigencias de la estabilización; por último se introdujeron reformas legales para actualizar los mecanismos de control público sobre los bancos e intermediarios financieros.

La recuperación para el estado de la capacidad de regular el tipo de cambio y de asignar las divisas según las prioridades que determine la Junta Monetaria constituyó un giro importante respecto de la liberalidad de la política cambiaria adoptada en 1986, igual que la decisión de impedir el uso del crédito del Banco Central para financiar los déficits del sector público. La política monetaria se convirtió en el eje de la estabilización, y dada la penuria de divisas y las dificultades para superarla en lo inmediato no se definió explícitamente ninguna estrategia de renegociación de la deuda externa, pero se tuvo el cuidado de mantener cordiales relaciones con los bancos acredores y los organismos multilaterales.

2.1 Sector Externo

Desde la reforma cambiaria de Agosto de 1986 ^{4/} hasta fines de 1987, el diferencial cambiario entre los mercados de intervención y libre se había mantenido en límites tolerables. Las nuevas regulaciones de marzo de 1988, aparentemente destinadas a corregir las desviaciones especulativas, provocaron el efecto contrario pues hasta fines de julio del mismo año la tasa de devaluación en el mercado libre (155%) superaba ampliamente la inflación (56%) y el diferencial con el mercado de intervención se aproxima al 100%.

^{3/} En agosto de 1988 los atrasos por obligaciones externas se acercaban a US\$ 1.000 millones, la reserva monetaria internacional presentaba un saldo negativo de US\$ 330 millones y la liquidez disponible no llegaba a US\$ 9 millones. La tasa de inflación superaba el 70%, frente al 56% de fines del año anterior y el 23% de 1986.

^{4/} Dicha reforma estableció la "flotación" de la tasa de cambio y la libre disponibilidad (desincautación) de las divisas del sector privado.

El Plan de Emergencia constituyó la obligatoriedad de la entrega de divisas de las exportaciones privadas al Banco Central, de cuyo total el 10% se destinaría a recuperar la reserva monetaria internacional y el 90% a financiar las importaciones del sector privado.

La devaluación que acompañó al lanzamiento del Plan de Emergencia fijó una tasa de cambio referencial y un programa de ajustes (S/. 2.50 semanales) que garantizaría una devaluación pre-anunciada del 30% anual. Las compras de divisas se pagarían con un descuento del 5% y las ventas con un recargo del 5% para todas las transacciones amparadas en el mercado de intervención del Banco Central, inclusive las del sector público. 5/.

Las divisas petroleras no se utilizarían para financiar importaciones del sector privado y las de este sector no se destinarían al servicio de la deuda externa. La instauración de un sistema de rondas semanales de adjudicación de divisas para importaciones debería garantizar la solvencia y credibilidad del control estatal.

A fines de 1988 la cotización del mercado de intervención registraba una depreciación de 72% respecto de la vigente hasta junio, pero la del mercado libre solamente había aumentado en 7% con lo cual el diferencial se había reducido del 86% al 16%.

5/ Hubo dos razones para el establecimiento del diferencial cambiario. La primera, alimentar el fondo de estabilización cambiaria que recuperaría las pérdidas sufridas por el Banco Central durante la vigencia del sistema cambiario anterior. La segunda razón estaba vinculada a la creación de dinero por la recuperación de la reserva monetaria; tanto el descuento (5% a los exportadores) como el recargo (5% a los importadores) cumplirían la función de retirar circulante dentro de las restricciones anti-inflacionarias del Plan de Emergencia.

CUADRO No. 5

ECUADOR: RESERVA MONETARIA INTERNACIONAL Y TASA DE CAMBIO, 1988-1989

meses	Saldo de la Reserva (*)		Tasa de Cambio (S/.-US\$) (**)				Diferencial cambiario (%)	
	1988	1989	merc.interven. 1988	merc.interven. 1989	merc.libre 1988	merc.libre 1989(p)	1988	1989
Marzo	-229	-92	249.1	460.3	371.7	517.1	49.2	12.3
Junio	-276	-111	249.5	522.6	463.2	540.6	85.6	3.4
Seppure.	-265	0	395.7	563.7	516.9	583.9	30.6	3.6
Dibre.	-176	+203	428.3	632.6	497.5	661.2	16.1	4.5

(*) U.S.\$ millones a fines de cada mes.

(**) Promedios mensuales de compra y venta.

(p) Datos provisionales para las tasas de cambio del mercado libre en septiembre y diciembre de 1989.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

ELABORACION: Propia.

En el transcurso de 1989 la política cambiaria fue adaptándose de manera progresiva a las previsiones del programa de estabilización de agosto de 1988: reducción del diferencial entre compra y venta de divisas, eliminación de los depósitos previos y apertura gradual de las importaciones, y -debido a la flexibilidad del modelo- una mayor intensidad en el ritmo de las minidevaluaciones semanales según las tendencias de la inflación.

En el mes de mayo se eliminó la comisión cambiaria para los exportadores (5%) pero se mantuvo vigente la que grava a las importaciones; se intensificó el ajuste semanal del tipo de cambio (S/.3 semanales) y la Junta Monetaria suprimió el requisito de financiamiento externo (con organismos internacionales) para las importaciones de ciertos bienes de capital.

Sin perjuicio de la continuidad del programa de mini-devaluaciones, en octubre se devaluó el tipo de cambio para exportaciones (+3%) e importaciones (+2%), se redujeron en el 25% los depósitos previos a las importaciones, se disminuyó el diferencial cambiario entre el precio de las divisas de exportación e importación, y se suprimió el requisito de financiamiento externo para otro grupo de importaciones de bienes de capital.

En diciembre se volvió a devaluar el tipo de cambio para las exportaciones (3%) y se mantuvo el ritmo de las minidevaluaciones semanales (S/.3.00 por dólar), pero se redujo el margen del mercado de intervención (del 4% al 2%) y se acordó destinar el 100% de las divisas provenientes de las exportaciones privadas para las importaciones del mismo sector. Asimismo, se eliminaron todas las restricciones para compras externas de bienes de capital y equipos de transporte pesado y se redujo a la mitad el monto de depósitos previos sobre importaciones. Adicionalmente, se amplió de 3 a 6 meses el período de compra anticipada de divisas a los exportadores privados lo cual debió contribuir a mejorar la recuperación de la reserva monetaria internacional, junto al pago parcial de los intereses de la deuda externa y a la normalización de los desembolsos de créditos externos multilaterales en los últimos meses.

CUADRO No. 6

ECUADOR: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES, 1986-1989

Conceptos	millones de dólares				variación anual (%)		
	1986	1987	1988	1989	1987/6	1988/7	1989/8
EXPORTACIONES (FOB)	2186	1928	2193	2354	(11.8)	13.7	16.1
Petróleo (1)	983	724	976	1147	(26.3)	34.8	17.5
Resto de Bienes	1203	1204	1217	1207	0.1	1.1	(0.8)
-Tradicional (2)	633	542	528	567	(14.4)	(2.6)	7.4
-Camarón y Pescado	313	419	422	377	33.9	0.7	(10.6)
-Otros Primarios	19	29	36	49	52.6	24.1	36.1
-Industrializados	238	214	231	214	(10.1)	7.9	(7.4)
IMPORTACIONES (CIF)	1810	2158	1714	1860	19.2	(20.6)	8.5
Combust. y Lubric.	113	295	59	76	161.1	(80.0)	28.8
Resto de Bienes	1697	1863	1655	1784	9.8	(11.2)	7.8
-Consumo	170	208	165	184	22.3	(20.7)	11.7
-Materias primas	851	918	821	983	7.9	(10.6)	19.7
-De capital	443	530	417	411	19.6	(21.3)	(1.4)
-Eq. Transporte	233	207	252	206	(11.2)	21.7	(18.2)
EXCEDENTE COMERCIAL	376	(230)	479	494	(161.1)	208.3	3.1
Petróleo	870	429	917	1071	(50.7)	113.8	16.8
Saldo no-petróleo	(497)	(659)	(438)	(577)	(32.6)	33.5	(31.7)

(1): crudo y derivados. (2): Baano, café y cacao

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

ELABORACION: Propia.

A fines de 1989 el saldo de la reserva internacional (US\$ 203 millones) ya representaba algo más que el equivalente a un mes de importaciones, y el diferencial cambiario se había reducido al 4.5% con una devaluación anual de 48% en el mercado de intervención y 33% en el mercado libre.

Sin perjuicio de estos resultados, las cifras del comercio exterior para el período enero-noviembre de 1989 indican que el conjunto de las exportaciones del sector privado fue poco sensible a las medidas cambiarias. A pesar del notable crecimiento (41%) de las exportaciones no-tradicionales, las ventas externas no petroleras solamente crecieron en 2% y no han podido superar el nivel de US\$ 1.200 millones anuales alcanzado en 1986. Más aún, como se detalla en el cuadro No. 6, es el saldo de las transacciones petroleras lo que financió -igual que en años anteriores- el déficit del comercio no-petrolero (sector privado) e hizo posible un excedente de US\$ 360 millones.

2.2 Finanzas Públicas

La decisión gubernamental de restringir el gasto público y mejorar la eficacia de las recaudaciones tributarias (retención en la fuente) hizo posible una razonable contribución del sector fiscal al programa de estabilización, pues la acumulación de depósitos en el Banco Central sirvió para reorientar el crédito interno hacia las actividades privadas y la reducción del déficit del sector público no-financiero alivió las presiones sobre la balanza de pagos.

Por cierto, la recuperación de las rentas estatales de origen petrolero desempeñó un papel determinante en la disminución del déficit del sector público consolidado al 3.4% del PIB de 1989 (frente al 5% del PIB de 1988), dado que la elevada tasa de inflación interna (76.5% promedio anual) afectó el crecimiento real de los demás ingresos. No obstante, según las estimaciones oficiales más reciente, los ingresos totales del sector público aumentaron del 26% al 29% del PIB, los gastos totales se mantuvieron en la misma proporción (32%) y las empresas públicas mejoraron sus resultados operacionales debido a la aplicación de los programas de revisión de precios y tarifas.

CUADRO NO. 7

ECUADOR: INDICADORES DE SITUACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS, 1988-1989
en porcentajes del PIB

Conceptos:	Presupuesto del Estado	Resto de Entidades	SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO (1)	Variación(*) 1989/88
INGRESOS	17.7	11.3	29.0	- 2.2
1. Petroleros	7.8	6.8	14.6	10.9
2. No-petroleros	9.9	4.5	14.4	-12.6
EGRESOS	14.3	18.1	32.4	- 6.7
1. Corrientes (a)	12.5	12.7	25.2	- 7.9
2. Capital (b)	1.8	5.4	7.2	- 2.2
-DEFICIT, +SUPERAVIT	+ 2.4	- 5.8	- 3.4	-33.0

(1) Excepto entidades financieras; estimaciones preliminares.

(*) Deflactada con el IPC (tasa anual promedio).

(a) Incluye intereses de la deuda pública.

(b) Excluye amortización de la deuda pública.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

ELABORACION: Propia.

En efecto, durante el ejercicio fiscal de 1989 se amplió la base de contribuyentes del impuesto a la renta, se mejoró la administración tributaria y se revisaron los avalúos catastrales que alimentan las finanzas municipales; prosiguieron los aumentos de las tarifas eléctricas y de teléfonos y en el segundo semestre (julio-diciembre) se aplicó un programa de ajuste mensual de los precios internos de los combustibles.

La aprobación de una nueva ley tributaria que entrará a regir desde enero de 1990, la modificación gradual del sistema arancelario a partir de abril, la puesta en marcha de un programa de reformas financieras en los gobiernos seccionales y en las empresas públicas forman parte de una reforma estructural integral que concuerda con las recomendaciones del BIRF y persigue cierta disminución del tamaño económico del sector público.

En líneas generales, la reforma del impuesto a la renta no petrolera persigue la simplificación de las categorías impositivas, deducciones y exenciones y la reducción de las tarifas a cambio de una significativa ampliación del número de contribuyentes y de la base imponible de las rentas personales y empresariales. A esta modificación se añade la simplificación y unificación de los impuestos indirectos (IVA) que ahora se regirán por una tarifa uniforme del 10%, así como la consolidación del impuesto a los consumos selectivos (cigarrillos, bebidas alcohólicas y gaseosas, principalmente).

La reforma arancelaria es un programa que persigue una menor dispersión de las tarifas nominales en un plazo de 30 meses y, por supuesto, una revisión integral del sistema de protección que amparó al sector industrial durante los últimos 30 años con vistas a la redifinición de un nuevo esquema de competencia interna y externa para estimular la mejoría de la productividad en las actividades productoras de bienes transables.

2.3 Sector Monetario-Financiero

El Banco Central controló el crecimiento de la emisión y de la oferta monetaria en conformidad con la política restrictiva iniciada en agosto de 1988 para abatir el nivel inflacionario. Se redujo notablemente el crédito interno con relación al sector público y al sistema bancario, y la emisión primaria de dinero paso a depender directamente de la recuperación de la reserva internacional; además, continuó el proceso de simplificación de las tasas de interés sin perjuicio de una política de liberación gradual de los controles oficiales sobre las operaciones de captación y colocación de recursos financieros.

Con el fin de estimular la reactivación productiva en actividades estratégicas para el desarrollo nacional, la Junta Monetaria estableció líneas de crédito preferencial administradas directamente por el Banco Central, con una parte de los recursos provenientes del cobro de la deuda externa "sucretizada" 6/, cuyo saldo se redujo en 37% respecto del nivel de 1988.

6/ En 1983 el Banco Central del Ecuador se sustituyó como deudor ante los bancos acredores del exterior, mientras los deudores originales convirtieron a sucres sus obligaciones en divisas.

CUADRO No. 8

ECUADOR: PRINCIPALES INDICADORES MONETARIOS Y FINANCIEROS 1987 - 1989
en millones de sucres

Conceptos	VARIACION NOMINAL DE SALDOS (al 31 de Diciembre)			Tasa de variación	
	1987	1988	1989	1988/87	1989/88
1. Saldo R.M.I.	-7157	-54212	+148875	(657.5)	274.6
2. Crédito neto	+27841	+106425	- 89938	282.3	(184.5)
3. Emisión (1+2)	+20684	+ 52213	+ 57937	152.4	11.0
4. M. Circulante (M1)	+53575	+118092	+125186	120.4	6.0
5. Depósitos Totales en los bancos privados	+77278	+127583	+154009	65.1	20.5
-En moneda nacional	+72314	+117566	+134888	62.6	14.7
-En moneda extranjera	+ 4964	+ 10017	+ 19121	101.8	91.0
6. Ahorro del Sistema Financiero Nacional	+79275	+ 84508	+161403	6.6	91.0
-Ahorro y plazo fijo	+49530	+ 62240	+ 79610	25.7	27.9
-Pólizas acumulación	+22795	+ 17615	+ 66210	(22.7)	275.9
-Otras captaciones	+ 6950	+ 4653	+ 15583	(33.1)	234.9
7. Oferta monetaria ampliada (M2)	+103105	+180332	+204796	74.9	13.6
8. Tasas de interés (a)					
-Activa	39.1	44.7	49.3	--	--
-Pasivas	27.3	33.8	36.7	--	--

(a) Tasa nominal de interés anual en operaciones bancarias de hasta 90 días.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

ELABORACION: Propia.

2.4 Salarios y Precios

En el Ecuador hay dos mecanismos institucionales para la revisión de los salarios: las comisiones sectoriales (tripartitas) que regulan anualmente el mínimo para 117 ramas de actividad y amparan a unos 650 mil trabajadores (23% de la PEA ocupada), y la ley de salarios mínimos y elevación de sueldos y salarios, que a partir de mayo de 1989 cuenta con dos innovaciones importantes. Por una parte, la traslación a la Función Ejecutiva de la facultad de revisar el salario mínimo vital y elevar los sueldos y salarios, antes radicada en el Congreso Nacional, y por otra, la discriminación entre ocupados y nuevos trabajadores para la aplicación de las tablas salariales en el sector privado, así como la fijación de mínimos diferentes (inferiores) para trabajadores del sector público amparados en el Código del Trabajo.

El cuadro No. 9 muestra la evolución reciente de las remuneraciones mínimas para trabajadores urbanos y agrícolas, por categorías. En rigor aunque las elevaciones salariales de 1988 (septiembre) y 1989 (mayo) trataron de compensar la pérdida del poder adquisitivo del ingreso de los trabajadores, es evidente la reducción del precio de la mano de obra y su incidencia cada vez menos en los costos de producción.

CUADRO No. 9
ECUADOR: SALARIOS MINIMOS VITALES POR CATEGORIAS 1987 - 1989
Promedios mensuales.

Categorías	equivalente en US\$ (a)			salario real (b)	
	1987	1988	1989	1988	1989
A. TRABAJADORES URBANOS					
1. General	77.5	58.7	50.5	86.5	74.4
2. Pequeña industria	64.3	49.1	42.9	87.1	76.0
3. Artesanía	55.9	43.0	38.0	87.8	77.7
4. Servicio doméstico	35.4	27.7	24.0	89.4	77.2
B. TRABAJADORES AGRICOLAS	58.0	44.4	38.8	87.6	77.2
Memorandum:					
Remuneración de los asalariados (c)	2.1	1.6	n.d	86.9	n.d
% particp. en el PIB	21.5	16.6	n.d	--	--

(a) Salario nominal en sucres dividido por la cotización promedio del US dólar en el mercado de intervención.

(b) En sucres (1987 = 100); variación anual del salario nominal dividida por la variación del IPC (promedio anual).

(c) US\$ mil millones; sucres de cada año dividido por la cotización promedio del dólar en las Cuentas Nacionales,

FUENTE: REGISTROS OFICIALES, INEC Y BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

ELABORACION: Propia.

La inflación acumulada entre enero y diciembre de 1989 (54.1%) fue mucho menor que la registrada en 1988 (86%) debido a la desaceleración de los ajustes de precios que tuvo lugar en el segundo semestre, sobre todo en los alimentos y los servicios. Obviamente la tasa anual promedio de 1989 (75.6%) supera a la de 1988 (58.2%) pues las primeras medidas estabilizadoras del Plan de Emergencia (corrección cambiaria, ajuste de precios y salarios rezagados), así como la escasez de productos alimenticios (arroz), presionaron sobre el nivel general de precios hasta empujarlo a una máxima histórica de 100% (marzo 1989).

CUADRO No. 10

ECUADOR: EVOLUCION DE LA INFLACION, POR GRUPOS, 1988 - 1989
tasa media mensual acumulativa de cada período

Ponderac.:	100%		39.6%		24.7%		10.8%		24.9%	
Grupos:	I.P.C.		ALIMENTOS		VIVIENDA		INDUMENTARIA		MISCELANEOS	
Período:	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989
Ene-Mar	4.2	6.7	5.1	10.0	3.2	3.4	3.7	3.9	3.3	1.3
Abr-Jun	5.1	2.4	5.7	1.0	3.0	3.1	4.5	3.0	5.4	5.8
Jul-Sep	6.0	2.9	5.2	2.4	4.1	3.7	6.8	3.0	8.2	3.6
Oct-Dic	5.9	2.8	7.0	2.7	2.9	3.1	5.8	2.8	4.9	2.4
Acumul.	85.7	54.2	95.2	59.7	47.6	48.0	83.7	45.6	88.5	48.8
Anual	58.2	75.6	64.3	88.0	38.8	48.9	55.0	66.9	58.6	66.2

FUENTE: INEC, Índice de Precios al Consumidor Area Urbana.
ELABORACION: Propia.

La desaceleración de la tasa mensual (de 6.7% a 2.8%) entre el primero y el último trimestres de 1989 se explica, entonces, por la concurrencia de varios factores, entre los más importantes: (1) la estabilidad de las tasas de cambio y de interés, (2) la normalización de los abastecimientos de alimentos y otros bienes indispensables, (3) la contracción de la oferta monetaria y la reducción del déficit fiscal a límites manejables, (4) el ajuste salarial por debajo de la pérdida acumulada de poder adquisitivo, y (5) el ajuste gradual de los precios de los productos industriales y los servicios públicos.

2.5 Deuda Externa

A comienzos de 1989 las autoridades informaron que el país cumpliría con el servicio de los intereses devengados durante el año, pero que se mantendría el statu-quo de los atrasos impagos de 1987 y 1988. A ese anuncio siguieron otras definiciones importantes, como la reanudación de los desembolsos de créditos externos (US\$ 344 millones), la contratación de nuevos empréstitos con el Banco Mundial (US\$ 515 millones) y la probabilidad de un entendimiento con el FMI, todo lo cual hacía suponer que estaban sentándose las bases para reiniciar las negociaciones con el Comité de Gestión en el transcurso del año, y que se superaba la ausencia de definiciones del Plan de Emergencia de 1988 sobre este tema.

Desafortunadamente, la retención de US\$ 80 millones que el Banco Central del Ecuador tenía depositados en una cuenta con el Citibank en Nueva York dió lugar a un incidente que pudo enturbiar las negociaciones del país con sus acreedores, precisamente cuando las propuestas del Plan Brady parecían abrir un horizonte promisorio.

Pese a tales inconvenientes el Gobierno prosiguió en su empeño de saldar los atrasos comerciales con los proveedores y en el mes de agosto se presentó una propuesta de reducción del 70% del monto de la deuda con la banca comercial, para cuya justificación la Comisión de Renegociación invocó dos consideraciones: el cumplimiento de las obligaciones del país según su capacidad de pago y la imposibilidad de cubrir el valor nominal del capital adeudado en circunstancias que el precio de los títulos en el mercado secundario había descendido en 1988 al 13%.

CUADRO No. 11
ECUADOR: EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL 1985 - 1989
millones US dólares

Conceptos	1985	1986	1987	1988	1989(e)
Total desembolsado (1)	8110.7	9075.9	10283.7	10549.1	11200.0
Organismos Internac.	918.9	1243.2	1556.2	1791.2	1915.0
Gobiernos	863.4	976.4	1494.5	1586.0	1830.0
Bancos	5090.7	5408.0	5826.1	5999.5	6487.0
Proveedores	565.8	525.4	533.3	374.6	425.0
Balanza de Pagos (*)	671.9	922.9	873.6	797.8	543.0

(e) Estimaciones preliminares.

(1) Incluye préstamos de balanza de pagos y atrasos de intereses.

(*) BID, FAR, FMI, Acuerdo de Santo de Domingo y Anticipos Petroleros.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Memoria del Gerente (1988)

ELABORACION: Propia.

La propuesta ecuatoriana de reducir el monto de la deuda en el 70% o, alternativamente, de mantener el monto nominal pero con una tasa de interés fija del 2.5% implica que el país acepta el tratamiento "caso por caso", como ha sido la política de los bancos acredores. El menú de opciones consiste, según las autoridades nacionales, en un compromiso de pago que no excedería del 30% del servicio actual, pues todas las proyecciones oficiales de la balanza de pagos para los próximos años indican que en cualquier hipótesis el déficit no financiado será igual o mayor que el 3% de PIB.

Por supuesto, para garantizar el servicio de la deuda en las condiciones ofrecidas por el país se ha solicitado a los organismos multilaterales un monto de recursos de US\$ 1.700 millones, de los cuales US\$ 520 millones se destinarían a la operación de reducción de la deuda, más US\$ 180 millones provenientes de la reserva monetaria internacional.

En esa dirección, las autoridades nacionales han presentado a fines de enero de 1990 al FMI y al BIRF las respectivas "cartas" de intención y de desarrollo que suponen la puesta en marcha de un amplio programa de reformas estructurales en la economía ecuatoriana, durante los próximos tres años.

III. LA REORIENTACION DEL DESARROLLO

1. La estrategia de mediano plazo

La estrategia de crecimiento económico definida en la Carta de desarrollo presentada al Banco Mundial (enero 1990) establece como intención fundamental del Gobierno el impulso de las actividades productoras de bienes exportables y la sustitución eficiente de importaciones, a fin de reducir progresivamente la actual dependencia del sector externo respecto del petróleo.

Para el efecto, las acciones gubernamentales comprenderán desde la simplificación de los procedimientos administrativos y la eliminación de restricciones que impliquen sesgo anti-exportador hasta la introducción de reformas sustanciales en sectores prioritarios, como la minería, la industria y la agricultura. Al respecto, dada la vigencia en el Ecuador de la Decisión 220 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (desde mediados de 1987), la eliminación de las restricciones al capital extranjero contribuirá a facilitar el flujo de inversiones directas y la transferencia de nuevas tecnologías.

En el sector minero se intensificará la apertura a la inversión extranjera para atraer innovaciones tecnológicas y se promulgará una nueva legislación, similar a la que actualmente rige para los contratos petroleros. En el sector energético tendrán prioridad las inversiones en sistemas de distribución. Se pondrá énfasis en la reforestación y conservación de cuencas hidrográficas, en el sector agropecuario se modificarán los sistemas defectuosos de comercialización y se establecerán condiciones crediticias flexibles en cuanto a plazos. Los problemas del medio ambiente serán incorporados en las políticas de inversión, inclusive en los mecanismos de conversión de la deuda externa. La nueva política industrial -según la Carta de Desarrollo- estará dirigida a incentivar la productividad y a establecer un marco apropiado para la competencia interna y externa.

Para garantizar el éxito de esta estrategia, la inversión fija deberá aumentar su proporción del 19% al 21% del PIB, las exportaciones no tradicionales deberán crecer al 12% anual y las exportaciones totales deberán aumentar su participación del 19% al 25% del PIB.

2. El programa económico de 1990: Principales metas

El programa de crecimiento económico para el año 1990 ha previsto una tasa de 3.5% para el PIB, la reducción del ritmo inflacionario a una meta de 25% y un aumento de US\$ 100 millones adicionales en el saldo de la reserva monetaria internacional. Se espera reducir el déficit corriente de la balanza de pagos al 4.2% del PIB, para lo cual se ha previsto que las exportaciones de petróleo sumarán US\$ 1.052 millones -(con un precio promedio de US\$ 16.25 c/barril)- y que el reajuste de precios internos de los combustibles generará ingresos adicionales equivalentes al 1.1% del PIB.

Sin perjuicio de los objetivos de mejoramiento de las recaudaciones fiscales, el programa considera una reducción del gasto corriente del sector público en alrededor de 1% del PIB y el crecimiento de los gastos de inversión en el 1.7% del PIB. La acumulación de depósitos del sector público en el Banco Central deberá garantizar el cumplimiento de las metas crediticias a favor del sector privado, particularmente de las actividades agropecuarias.

La política de regulación de las tasas de interés será similar a la de 1989, esto es, las tasas bancarias activas no podrán exceder de 15 puntos porcentuales el promedio de las tasas pasivas por depósitos de ahorro y pólizas de acumulación, pero se eliminarán gradualmente las operaciones preferenciales del Banco Central (tasas subsidiadas). A fin de reducir la importancia del encaje bancario como instrumento de regulación monetaria, el Banco Central participará más ampliamente en operaciones de mercado abierto y procurará que el precio de los bonos se ajuste a las condiciones de la oferta y la demanda.

La eliminación gradual de los controles de precios (excepto para pocos productos de consumo básico) estará acompañada de la supresión del requisito de depósitos previos a las importaciones hasta mediados de 1990. Obviamente, todas estas medidas así como la reducción de las tarifas arancelarias (desde un máximo actual de 290% a otro de 60%) implicarán una mayor gravitación de la política cambiaria en la regulación de la coyuntura. En ese sentido, además de continuar con el programa de minidevaluaciones pre-anunciadas la flexibilidad del modelo cambiario permitirá, si fuese necesario, otros ajustes a la tasa de cambio según el comportamiento de los precios internos y de los flujos comerciales.